

# Faire, défaire la démocratie

## De Moscou, Bogota et Téhéran au Conseil de l'Europe

Pascal BONNARD, Dorota DAKOWSKA & Boris GOBILLE



Cet ouvrage part d'un paradoxe d'une brûlante actualité : alors que les régimes autoritaires tendent à se durcir et que les libertés publiques sont de plus en plus remises en question dans les démocraties libérales, le formalisme démocratique (norme électorale, expression de la « société civile », dispositifs participatifs, etc.) continue d'être très largement mobilisé comme source de légitimation interne et internationale.

À partir d'enquêtes menées sur les pratiques d'une grande diversité de pays (Algérie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Colombie, France, Iran, Pologne, Russie, Turquie), les contributions rassemblées ici donnent à voir comment la norme démocratique, tout en demeurant incontournable, se trouve dans bien des cas affaiblie sinon vidée de sa substance à mesure qu'elle recouvre des formes plus ou moins raffinées de surveillance et de contrôle. Apparaît ainsi le brouillage contemporain de la frontière entre autoritarisme et démocratie, auquel les démocraties et les organisations internationales prêtent parfois leur concours lorsqu'elles sont amenées à en rabattre sur leurs standards.

**Pascal Bonnard** est Maître de conférences en science politique à l'Université Jean Monnet de Saint-Étienne.

**Dorota Dakowska** est Professeure de science politique à l'Université Lyon 2.

**Boris Gobille** est Maître de conférences en science politique à l'École Normale Supérieure de Lyon.

Ont également contribué à cet ouvrage : Myriam Aït Aoudia, Maria Bigday, Vanessa Codaccioni, Françoise Daucé, Quentin Deforge, Clémentine Fauconnier, Gilles Favarel-Garrigues, Yauheni Kryzhanouski, Geneviève Lessard, Anaïs Marin, Élise Massicard, Sahar Aurore Saeidnia, Tatyana Shukan et Frédéric Zalewski.

### Collection Questions Transnationales

dirigée par Philippe ALDRIN et Aude SIGNOLES

**triangle**  
UMR 5206

Ouvrage publié avec le soutien  
du laboratoire Triangle

**FAIRE, DÉFAIRE  
LA DÉMOCRATIE**

DE MOSCOU, BOGOTA ET  
TÉHÉРАН AU CONSEIL  
DE L'EUROPE

# Collection « Questions transnationales »

dirigée par Philippe ALDRIN et Aude SIGNOLES

Des transformations des modes de faire du politique ou des politiques sont à l'œuvre en Europe, en Afrique, en Asie, en Amérique latine et dans le monde arabe depuis près de trois décennies. Paradoxalement, alors qu'elles surviennent dans des contextes institutionnels et des régimes politiques distincts, ces transformations renvoient *a priori* à des rhétoriques et univers de sens partagés par la plupart des acteurs impliqués. Le succès planétaire apparent de modèles d'action publique (tels que la « gouvernance »), de techniques de gouvernement (comme la « participation ») ou encore de registres de mobilisation (comme l'« altermondialisme ») invite les sciences sociales du politique à questionner empiriquement la réalité et les raisons des similitudes et des interdépendances entre des processus socio-politiques repérés ici et là.

Dans la tradition pluridisciplinaire et comparative de Sciences Po Aix et de son laboratoire, Mesopolhis, cette collection entend nourrir ce questionnement en publiant des travaux qui privilégient l'enquête de terrain et se proposent de saisir au concret — c'est-à-dire au plus près des situations et des conflits, des acteurs et de leurs représentations — les dimensions transnationales du politique contemporain.

## Comité de lecture

Philippe ALDRIN (Sciences Po Aix, MESOPOLHIS, France), Cécilia BAEZA (Université catholique de Sao Paulo, Brésil), Aurélie CAMPANA (Université Laval, Canada), Myriam CATUSSE (IREMAM, Aix-Marseille Université, France), Christian CULAS (Centre Norbert-Elias, Aix-Marseille Université et IRASEC, Vietnam), Dorota DAKOWSKA (Université Lyon 2, TRIANGLE, France), Constance DE GOURCY (Aix-Marseille Université, MESOPOLHIS, France), Audrey FREYERMUTH (Sciences Po Aix, MESOPOLHIS, France), David GARIBAY (Université Lyon 2, TRIANGLE, France), Eric GOBE (Aix-Marseille Université, IREMAM, France), Aude MERLIN (Université Libre de Bruxelles, CEVIPOL, Belgique), Marie-Emmanuelle POMMEROLLE (Université Paris 1, IFRA, Nairobi), Antoine ROGER (Sciences Po Bordeaux, Centre Émile-Durkheim, France), Vincent ROMANI (Université du Québec à Montréal, Canada), Jay ROWELL (SAGE, Sciences Po Strasbourg, France), Aude SIGNOLES (Sciences Po Aix, MESOPOLHIS, IREMAM, France), Céline THIRIOT (Sciences Po Bordeaux, LAM, France).

Publié avec le soutien du  
**laboratoire Triangle**  
(UMR 5206)

**triangle**  
UMR 5206

Action, Discours  
Pensée politique & économique

## Crédits :

**photo de couverture** : Sławomir Kamiński Agencja Gazeta  
**conception couverture** : Véronique de la Cruz (Sciences Po Aix)  
**maquette** : Sang Noir Graphisme

**Éditions KARTHALA, 2021.**

ISBN : 978 2 8111 2850 0



Karthala — Questions transnationales

# **Faire, défaire la démocratie**

De Moscou, Bogota et Téhéran  
au Conseil de l'Europe

**Sous la direction de  
Pascal Bonnard, Dorota Dakowska  
& Boris Gobille**

**Éditions KARTHALA**

22-24, boulevard Arago  
75013 PARIS

**SCIENCES PO AIX**

25, rue Gaston de Saporta  
13100 AIX-EN-PROVENCE



# SOMMAIRE

## INTRODUCTION

*Au nom de la démocratie. Arènes transnationales,  
passeurs locaux, appropriations autoritaires*

Pascal Bonnard, Dorota Dakowska et Boris Gobille 7

## 1<sup>ÈRE</sup> PARTIE

### — Organisations internationales et promotion ambivalente de la démocratie 23

**Chapitre 1** – *La fabrique internationale de la « démocratie » et de  
l'« autoritarisme » : l'Azerbaïdjan et le Bélarus au prisme du Conseil de l'Europe*

Yauheni Kryzhanouski et Maria Bigday 25

**Chapitre 2** – *Parlement démocratique ou chambre d'enregistrement ?  
Mise à l'agenda et contestation des normes démocratiques  
dans le champ transnational des politiques de « gouvernance »*

Quentin Deforge 63

**Chapitre 3** – *(Ré)interroger le rôle des droits humains  
en démocratie : la contribution de la Cour interaméricaine  
des droits de l'Homme à la démocratie colombienne*

Geneviève Lessard 91

**Chapitre 4** – *Comment la Russie dévoie l'observation électorale  
internationale. La manipulation stratégique d'un outil de légitimation  
externe des régimes autoritaires d'Eurasie post-soviétique*

Anaïs Marin 127

## 2<sup>ÈME</sup> PARTIE

### — Répertoires démocratiques et légitimation autoritaire 157

**Chapitre 5** – *Circulations et appropriations de pratiques démocratiques en situation autoritaire : quel rôle pour les experts en stratégie électorale en Russie ?*

Clémentine Fauconnier 159

**Chapitre 6** – *La « société civile » dans l'ordre autoritaire : perspectives croisées sur le monde associatif en Russie et en Turquie*

Françoise Daucé, Gilles Favarel-Garrigues et Élise Massicard 189

**Chapitre 7** – *Subvertir et instrumentaliser l'action collective. Les organisations de jeunesse Nachi et Jeune Garde au service du pouvoir russe dans les années 2000*

Tatyana Shukan 217

**Chapitre 8** – *Le Téhéran du futur sera participatif ! Administrer la participation en contexte autoritaire*

Sahar Aurore Saeidnia 245

## 3<sup>ÈME</sup> PARTIE

### — Démocratisation et démocraties dans la zone grise 269

**Chapitre 9** – *Pluralisme limité ou démocratie militante ? Leçons du cas algérien*

Myriam Aït Aoudia 271

**Chapitre 10** – *La crise parlementaire de décembre 2016 en Pologne. Les crises politiques comme processus instituant dans les transformations autoritaires*

Frédéric Zalewski 297

**Postface** – *Sur les atteintes à l'État de droit dans les démocraties « consolidées »*

Entretien avec Vanessa Codaccioni 325

### Liste des contributrices et contributeurs à l'ouvrage 339

## REMERCIEMENTS

Cet ouvrage trouve son origine dans le colloque « La démocratie à l'épreuve de l'autoritarisme » qui s'est déroulé à l'ENS de Lyon, les 16 et 17 novembre 2017. Nous remercions toutes les participantes et participants, discutantes et discutants qui ont contribué à cet événement soutenu par l'UMR Triangle, l'Université Lyon 2, l'ENS de Lyon, l'IUF, l'IHEAL-Sorbonne Nouvelle Paris 3 et l'Université Jean Monnet.

## Introduction

---

# Au nom de la démocratie Arènes transnationales, passeurs locaux, appropriations autoritaires

---

Pascal Bonnard, Dorota Dakowska & Boris Gobille

LA FRONTIÈRE ENTRE « démocratie » et « autoritarisme » est constitutive de nos représentations de l'ordre politique international, de l'univers de valeurs sur lequel les démocraties fondent leur légitimité interne et internationale, ainsi que des catégories de la science politique. Pourtant, cette frontière apparaît aujourd'hui de moins en moins stable alors que l'idée d'une expansion continue de la démocratie dans le monde — idée un temps caressée après la chute du mur de Berlin et l'implosion de l'Union soviétique — est régulièrement battue en brèche.

D'une part, l'actualité brûlante vient nous rappeler l'expansion, voire le durcissement des régimes et des pratiques autoritaires, comme en témoignent notamment les cas de la Turquie et de la Russie, les atteintes à l'État de droit en Hongrie ou en Pologne, les évolutions dans certains pays du continent africain et d'Amérique latine, mais aussi les remises en question des libertés publiques et des droits fondamentaux dans différents pays occidentaux considérés comme des démocraties libérales. D'autre part, les pratiques de légitimation

des pouvoirs autoritaires et des régimes démocratiques tendent à se brouiller sous l'effet de rapprochements, d'emprunts mutuels et de chevauchements. Elles prennent diverses formes, de la diffusion de la norme électorale et des dispositifs qui lui sont associés, à l'invocation de la « société civile », appelée à participer à la décision politique et au façonnement des politiques publiques, à travers le recours à l'expertise des *think tanks*, des ONG, des groupes d'intérêt, d'une multitude de *stakeholders* (parties prenantes) dans le cadre de ce qui a été désigné comme un « gouvernement participationniste » (Aldrin & Hubé, 2016). Les catégories plus ou moins figées à travers lesquelles nous pensons le politique connaissent ainsi une série de torsions qu'il s'agit d'interroger de façon renouvelée.

La réflexion à l'origine de cet ouvrage prend comme point de départ le paradoxe suivant : alors que les régimes et les tendances autoritaires se durcissent (avec une multiplication des techniques de surveillance des citoyens et d'exclusion des opposants), le formalisme démocratique (le fait de revendiquer le principe électif, de donner aux élections des apparences de scrutin libre, d'autoriser des technologies de contrôle de la régularité des élections, d'encourager des formes de participation citoyenne) est très largement mobilisé comme source de légitimation interne et internationale. L'ouvrage donne ainsi à voir que la norme démocratique, tout en demeurant incontournable, se trouve, dans bien des cas, vidée de sa substance à mesure qu'elle recouvre des formes plus ou moins raffinées de surveillance et de contrôle. Ce phénomène rend plus complexe encore la classification des régimes, et plus délicate la critique démocratique des régimes autoritaires.

S'inscrivant dans les réflexions qui ont été entamées en France il y a plusieurs années (Dabène & *al.*, 2008 ; Camau & Massardier, 2009), l'ouvrage vise à repenser la frontière entre démocratie et autoritarisme et les liens problématiques entre « promotion de la démocratie » et « promotion de l'autoritarisme ». Les contributions examinent les logiques de circulation transnationale non seulement de savoirs de gouvernement entre différents types de régimes, mais aussi d'acteurs, professionnels et experts impliqués dans les stratégies de qualification et disqualification internationale des régimes politiques. Elles se penchent sur les registres hybrides de légitimation du pouvoir par le recours parallèle à des pratiques démocratiques telles que l'observation électorale ou les dispositifs participatifs (Allal, 2016), d'une part, à des discours et des figures autoritaires, d'autre part. À travers cette manière de construire l'objet, il ne s'agit aucunement d'affirmer que la frontière entre régimes autoritaires et régimes démocratiques n'a plus de sens, mais de mieux comprendre les pratiques et les

ressorts dynamiques qui orchestrent son brouillage ainsi que les effets politiques de celui-ci.

Les tensions et luttes de sens autour des registres démocratiques et autoritaires se jouent simultanément dans différentes arènes, nationales et transnationales. Sans privilégier l'une ou l'autre des échelles, ce volume interroge, d'une part, les effets de prisme offerts par la manière dont différentes conceptions de la démocratie sont convoquées dans des contextes précis (l'Algérie face au FIS ; la Pologne gouvernée par le PiS...) et dont des dispositifs associés aux systèmes démocratiques sont mobilisés dans des contextes autoritaires. D'autre part, la focale orientée sur les courtiers mandatés par des organisations internationales (Conseil de l'Europe, OSCE, Union interparlementaire) permet d'apprécier la plasticité de la norme démocratique selon le contexte où elle est en jeu ainsi que les accommodements dont elle est l'objet.

Depuis les années 1960, les catégories de « démocratie » et d'« autoritarisme » n'ont cessé d'être interrogées. Les travaux de Juan J. Linz ont insisté sur la multiplicité des formes de régimes autoritaires, prenant en compte des variables telles que le pluralisme limité et l'absence de mobilisations collectives (Linz, 2000). La fin de la guerre froide, la « troisième vague de démocratisation » et ses désenchantements successifs ont remis en question l'utilité des typologies qui avaient prévalu jusqu'alors, avec de nouveaux travaux sur le phénomène de « l'autoritarisme électoral » (Schedler, 2006 ; 2013). Occupant une zone grise entre régimes autoritaire et démocratique, s'appuyant sur des éléments de légitimation électorale, ces régimes « hybrides » seraient en voie d'expansion (Diamond, 2002 ; Schedler, 2002). Ces constats ont produit de nouvelles typologies, avec la profusion de termes comme « démocratie électorale », « semi-démocratie », « autoritarisme compétitif », etc. (Özbudun, 2011 ; 2015).

Nonobstant la contribution de ces travaux à la remise en question des cadres classiques de l'analyse politique comparée, leur approche taxinomique se heurte à de nombreuses limites. Ces typologies peinent à saisir l'évolution de régimes politiques dont la stabilisation tient à l'habileté de leurs dirigeants à jouer sur différents registres de légitimation, voire à mettre en avant certains dispositifs de représentation et de participation pour mieux justifier leurs pratiques autoritaires. L'approche transitologique, dominante dans les années quatre-vingt-dix, a nourri les ouvrages consacrés aux stratégies internationales de soutien aux réformes et à la « dimension extérieure de la démocratisation » (Whitehead, 1996). Privilégiant une approche évaluative, voire téléologique, cette vaste littérature sur la « transition » ou la « consolidation démocratique », qui comporte un certain nombre de points aveugles, a fait l'objet de sévères

critiques (Guilhot & Schmitter, 2000 ; Dobry, 2000 ; Wedel, 2001). Depuis les années 2000, le paradigme transitologique a été remis en question par les mêmes experts qui en avaient fait leur fonds de commerce quelques années auparavant (Carothers, 2002).

Au cours des dernières années, les logiques de diffusion des *pratiques* et de promotion des *régimes* autoritaires ont donné lieu à un nombre croissant de travaux. Ces analyses peuvent prendre la forme de publications académiques développant des typologies et identifiant des facteurs internationaux favorables à la diffusion de l'autoritarisme (Tansey, 2016), reprenant des schémas développés, deux décennies auparavant, pour analyser la dimension internationale de la démocratisation. Dans d'autres cas, ces travaux incarnent une croisade morale pro-démocratique menée par des experts liés à des revues de recherche appliquée et engagée — à l'image, par exemple, du *Journal of Democracy* — et à des *think tanks* financés par le *National Endowment for Democracy* (Diamond & al., 2016). La redécouverte du phénomène de « promotion de l'autoritarisme » n'a donc pas forcément signifié un changement de paradigme.

Les stratégies pro-démocratiques et pro-autoritaires ont été étudiées de manière parallèle, en étant considérées comme antinomiques et distinctes (Vanderhill, 2014 ; Obydenkova & Libman, 2015). Peu interrogé, le lien entre les deux a pour l'essentiel été saisi à travers la circulation de savoirs de gouvernement autoritaires (Heydemann & Leenders, 2011) ou à travers les « effets inattendus » de ces stratégies (Börzel, 2015). S'y ajoutent, dans le contexte francophone, les travaux portant sur les convergences des régimes démocratiques et autoritaires, qui proposent de « comprendre le fonctionnement, l'évolution et le devenir de “nos” démocraties à l'aune des expériences de recherche et d'enquête nourries dans les systèmes dits “autoritaires” » (Geisser & al., 2008, p. 9). Ces travaux se situent aux antipodes du raisonnement téléologique propre aux transitologues — qui espéraient, au début des années 1990, que la démocratie deviendrait « *the only game in town* » à l'échelle mondiale — dans la mesure où ils constatent la globalisation du « pluralisme limité » (*Ibid.*, p. 25). Si nous souscrivons à la nécessité de dépasser le sens commun pour envisager les relations entre des formes de gouvernement démocratiques et autoritaires dans leur complexité, nous proposons de les aborder ici dans une perspective dynamique et transnationale.

Afin de dépasser l'idée selon laquelle les régimes démocratiques contribueraient forcément au renforcement de la démocratie à l'étranger, tandis que les régimes autoritaires ne s'inspireraient que de leurs semblables, nous proposons ici de saisir la relation d'interdépendance entre les deux formes de gouvernement à travers



leurs rapprochements et emprunts mutuels. Cela suppose de se pencher, d'une part, sur les dynamiques de circulation transnationale de savoirs de gouvernement entre différents types de régime et, d'autre part, sur les professionnels qui qualifient et nomment les régimes, les défendent ou les pourfendent, notamment dans l'espace international. Il s'agit, dès lors, d'analyser les acteurs, les modalités et les contenus de la promotion des pratiques démocratiques ou autoritaires ainsi que les effets et les impensés de ces entreprises.

Brouillage des frontières, rapprochements graduels, mais aussi distinctions persistantes entre les situations et « régimes partiels » autoritaires et démocratiques : ce constat a été établi dans les dix dernières années par des chercheurs qui en ont proposé une approche centrée sur la recomposition des rapports *politics/policies* (Camau & Massardier, 2009). Ces phénomènes ont cependant connu des mutations profondes au cours de la dernière décennie. Aussi cet ouvrage entend-il, sur la base de ces évolutions récentes, se pencher sur les formes de légitimation démocratiques des régimes autoritaires et sur la circulation transnationale des répertoires et dispositifs associés à la démocratie, des plus procéduraux et institutionnels — élections, parlements etc. — à ceux qui innervent la « société civile » — associations, mobilisations et autres « prétentions à représenter » (Saward, 2010 ; Dutoya & Hayat, 2016) ou à participer directement à la vie politique. Cette réflexion se développe dans l'espace académique anglophone mais demeure sous-investie en France, sous-investissement que notre ouvrage souhaite contribuer à résorber. L'enjeu est de confronter et d'articuler les approches en vigueur dans différents espaces académiques, tout en soulignant, dans le même temps, l'apport spécifique des méthodes et des concepts de la sociologie politique, attentive aux configurations d'acteurs et à leur inscription dans des contextes spatiaux et temporels donnés. Ce sont en particulier les agents de la circulation transnationale des savoirs de gouvernement et les usages localisés des références ou dispositifs promus internationalement qui sont ici interrogés. S'il n'est pas sans défaut, le « prisme circulatoire » (Vauchez, 2013) permet de tracer, au-delà de la logique classificatoire, ces emprunts, instrumentalisations, détournements, compromis qui brouillent la frontière entre autoritarisme et démocratie. Il invite également à porter l'attention sur les espaces de contact — comme c'est le cas de certaines institutions ou organisations internationales étudiées ici — au travers desquels la norme démocratique se diffuse en même temps qu'elle s'affaiblit.

La première partie de l'ouvrage se penche ainsi sur la manière dont des organisations multilatérales censées promouvoir des mécanismes démocratiques

et sanctionner les pratiques autoritaires se trouvent confrontées à des cas limites qui peuvent susciter des tensions et des luttes internes quant au bien-fondé de leurs actions et à leur capacité à les faire suivre d'effets. L'action, essentiellement normative, des organisations en question — Conseil de l'Europe, Programme des Nations Unies pour le Développement, Cour interaméricaine des droits de l'Homme, Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe — est aussi analysée à travers les usages qui en sont faits par des régimes à tendance autoritaire, qui nouent des partenariats avec ces organismes, et à travers les luttes d'interprétation que ces usages peuvent susciter parmi les experts.

Maria Bigday et Yauheni Kryzhanouski montrent ainsi comment le Conseil de l'Europe est devenu l'une des principales arènes de « certification démocratique » en Europe et, en même temps, à quel point les standards et les catégories de ce qui est considéré comme un régime démocratique sont affectés d'une certaine plasticité et donnent lieu à des interprétations divergentes et à des ajustements multiples selon qu'un État est ou non membre de l'organisation.

De son côté, Quentin Deforge interroge la difficulté à faire émerger un consensus international quant aux normes relatives au rôle et au fonctionnement des parlements. En examinant la construction internationale du problème de l'évaluation des parlements et la mobilisation des professionnels spécialisés sur ces questions, il montre comment les normes visant à mesurer le caractère démocratique d'un parlement peuvent être contestées par des représentants de régimes autoritaires qui tentent d'imposer un contre-dispositif centré sur l'auto-évaluation. La frontière entre démocratie et autoritarisme apparaît alors comme « poreuse et mouvante ».

De la même manière que des régimes plaident pour des dispositifs d'auto-évaluation des parlements, afin de réduire l'immixtion d'observateurs étrangers, Geneviève Lessard montre comment le gouvernement colombien a œuvré pour que l'évaluation, par la Cour interaméricaine des droits de l'Homme, du droit des victimes à obtenir réparation pour les violations de droits humains que celles-ci ont subies, soit effectuée à l'aune des garanties prévues par le droit interne. Initiée dans la seconde moitié des années 2000, cette stratégie, qui mise sur une attitude conciliante plutôt que confrontative, a eu pour effet d'atténuer la portée de la jurisprudence de la Cour, voire de permettre aux gouvernements de la région de gagner à cette occasion un certificat de démocratie.

L'observation électorale représente, elle aussi, un dispositif de promotion de la démocratie à la fois central et disputé. Réalisé sous l'égide d'organisations telles que l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), ce *monitoring* international s'est principalement concentré sur les « jeunes

démocraties » de l'ancienne Union soviétique. Inspirée par son expérience d'observatrice dans les missions du Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de l'Homme (BIDDH) de l'OSCE dans la région, Anaïs Marin analyse les mécanismes par lesquels ces régimes post-soviétiques acceptent les dispositifs de l'observation électorale internationale tout en limitant fortement les risques pluralistes et les aléas électoraux. Qu'il s'agisse d'inviter des observateurs occidentaux accommodants, de contester les standards et de discréditer les observateurs de l'OSCE ou encore de promouvoir des contre-standards par le biais d'une organisation de monitoring électorale dévouée aux intérêts russes (CIS-EMO), l'enjeu est bel et bien de disputer à l'OSCE sa prééminence dans la surveillance et l'évaluation des élections. C'est ainsi que les responsables russes parviennent à manipuler stratégiquement l'institution de l'observation électorale internationale afin de légitimer leur conception de la « démocratie souveraine ».

La deuxième partie se centre précisément sur les détournements, instrumentalisations et subversions des répertoires originellement associés à la vie démocratique (élections, société civile, action collective, participation citoyenne) par des régimes autoritaires. Par une conformation aux principes démocratiques, promus par tout un ensemble d'institutions et de standards internationaux, qui les cantonne à de simples éléments formels ou de façade, ceux-ci y puisent une source de légitimation, même si, ici et là, des marges de jeu s'ébauchent.

L'ouverture d'un espace électoral s'accompagne de l'émergence de personnels spécialisés et pour partie professionnalisés. À partir d'une analyse des trajectoires et profils des experts en stratégie électorale en Russie, Clémentine Fauconnier éclaire ainsi les conditions et les effets de la circulation d'un dispositif associé aux régimes démocratiques dans un contexte de pluralisme politique limité. Figures inspirées des « *spin doctors* » étasuniens, les « polittekhnologues » russes participent en effet du processus de centralisation politique qui est à l'œuvre à partir de la fin des années 1990, sans pour autant que tous profitent de la fermeture de la compétition politique consécutive à l'arrivée de Vladimir Poutine au pouvoir. Cette analyse invite ainsi à interroger les spécificités de la reconfiguration de l'activité politique dans un contexte autoritaire.

Notion à la définition mouvante selon les contextes, les moments et les acteurs, mais vecteur privilégié des espoirs démocratiques et de la promotion de la « bonne gouvernance » dans les années 1990, la « société civile » représente un autre des répertoires qui ont le plus circulé au-delà de leur site occidental originel et ont

été investis par les régimes autoritaires. Sur la base d'une comparaison entre la Turquie et la Russie attentive aux différences comme aux convergences qui marquent ces deux contextes de circulation et d'appropriation, Françoise Daucé, Gilles Favarel-Garrigues et Élise Massicard examinent comment la cooptation de la « société civile » a en réalité contribué à enrôler, contrôler, polariser et politiser le secteur associatif. Loin de constituer un levier de démocratisation, la « société civile » ainsi refaçonnée accompagne les trajectoires autoritaires de ces deux régimes tout en leur offrant une image légitime qu'ils n'auraient pu acquérir par les seules technologies traditionnelles de l'autoritarisme.

Tatyana Shukan interroge de son côté la subversion et l'instrumentalisation de l'action collective, qui est traditionnellement associée aux régimes démocratiques, par des régimes considérés comme autoritaires. À partir d'une analyse des organisations de jeunesse pro-pouvoir en Russie dans les années 2000, elle démontre que ces autorités ne se bornent pas à réprimer et à contrecarrer les mouvements sociaux, selon une modalité traditionnelle de l'autoritarisme : de manière plus subtile, et sans en faire des vitrines officielles, elles soutiennent la constitution et entretiennent la loyauté d'organisations qui, pour s'approprier les modalités et les registres de mobilisation développés dans les démocraties libérales, ont néanmoins pour fonction et pour effet de mobiliser un segment de la population en soutien au pouvoir en place, revêtant ainsi un rôle d'encadrement des formes d'expression sous couvert d'initiative autonome.

Enfin, nouvel impératif politique traversant aussi bien les régimes démocratiques que les régimes autoritaires, la participation des citoyens connaît, elle aussi, une diffusion et une appropriation croissantes en contexte de pluralisme limité. Elle fait ainsi l'objet d'une mobilisation grandissante en Iran depuis les lois de décentralisation de la fin des années 1990, à travers la multiplication d'institutions « participatives » municipales. En examinant concrètement leur fonctionnement à Téhéran et en les soustrayant à une analyse classificatoire (contribution démocratique versus instrumentalisation autoritaire), Sahar Aurore Saeidnia étudie les définitions concurrentielles de la participation légitime à l'action publique locale qu'elles permettent de mettre au jour. Si, dans l'esprit des autorités, le « consensus participatif » s'adosse à une vision dépolitisée du « citoyen-citadin », du « citoyen-expert » et du « citoyen-usager », vision en partie calquée sur les pratiques et prescriptions internationales en matière de « bonne gouvernance » et de « participation de la société civile », la réalité sur le terrain est plus nuancée. En effet, dans l'espace conflictuel constitué par les conseils de quartier (élus au suffrage universel direct) et les conseils d'administration

de quartier (nommés par la mairie), ce ne sont pas seulement une conception politique et une conception technique et gestionnaire de la participation qui s'opposent, mais également des usages pratiques et stratégiques qui permettent à certains de déborder leurs prérogatives et de faire pression sur les autorités.

Comme on le voit, le brouillage de la frontière entre démocratie et autoritarisme est le produit tant des détournements par des régimes autoritaires de la norme démocratique que des accommodements plus ou moins tendus, plus ou moins conflictuels dont ceux-ci bénéficient de la part de régimes démocratiques, notamment au sein d'organisations internationales. Le brouillage ne saurait cependant être analysé à cette seule aune : c'est jusqu'au cœur des démocraties et des processus de démocratisation que le trouble s'inscrit. C'est à cette zone grise qu'est consacrée la troisième partie. Plusieurs travaux ont déjà mis l'accent sur « l'épuisement » du régime démocratique voire l'émergence d'un « nouveau régime », notamment sous l'angle de la mise en place d'une « gouvernance » fermant les réseaux d'action publique sur eux-mêmes et découplant *policies* et *politics* (Hermet, 2004, 2005 et 2007 ; Camau, Massardier, 2009). D'autres s'emploient à analyser la façon dont la compétition démocratique concurrentielle et pluraliste peut se traduire par l'accession au pouvoir de forces politiques dont l'agenda autoritaire s'impose avec d'autant plus de prégnance, et désarçonne d'autant plus les défenseurs de l'État de droit, qu'il ne se découvre qu'au fil de l'exercice des fonctions suprêmes, qu'il se déploie de façon incrémentale, qu'il emprunte des formes légales (dans un saisissant renversement de la « démocratie par le droit » (Heurtaux, 2017)), et qu'il introduit des « chevaux de Troie constitutionnels », l'ensemble finissant, rouage après rouage, par réaménager de façon structurelle l'allocation des pouvoirs de décision (Ermakoff, 2020 ; Levitsky & Ziblatt, 2018 ; Bermeo, 2016).

Nous avons choisi de poursuivre et de déplacer ce questionnement, d'une part en pointant les dilemmes critiques qui peuvent affecter les processus de démocratisation, d'autre part en scrutant les usages différenciés de la référence démocratique dans les transformations autoritaires de certaines démocraties « récentes », enfin en examinant la multiplication des dispositifs d'exception et des restrictions aux libertés publiques dans les démocraties dites consolidées.

Myriam Aït Aoudia rouvre ainsi le dossier de la démocratisation algérienne et de sa suspension au tournant des années 1980-1990. Ce cas l'amène à reconsidérer la distinction entre régimes autoritaires et démocratiques opérée à partir du degré de pluralisme politique, en reprenant le questionnement relatif à la légitimité d'une restriction de la liberté d'expression et d'organisation politique

au nom de la défense des droits fondamentaux. Elle propose pour cela de réinvestir le travail de Karl Loewenstein, notamment sa notion de « démocratie militante », en le mettant à l'épreuve des débats du début des années 1990 en Algérie autour de la participation du FIS à la compétition et au pouvoir politiques. Elle montre que l'hypothèse, de plus en plus vraisemblable, d'une accession au pouvoir de ce parti suscite alors une série de requalifications de ses actes et discours, conduisant les autorités à le percevoir comme un danger et, finalement, à interrompre le processus électoral en janvier 1992 au nom de la sauvegarde de la démocratie.

Frédéric Zalewski s'intéresse, quant à lui, à un régime européen où le processus de démocratisation a été achevé et qui pourtant est qualifié d'illibéral depuis l'arrivée au pouvoir, en 2015, du gouvernement dominé par le parti Droit et Justice (PiS) : la Pologne. À partir d'une crise parlementaire impliquant un affrontement médiatisé entre les représentants de la majorité et de l'opposition lors de l'occupation de la Diète polonaise, il montre que la référence à la démocratie demeure la norme mais que celle-ci fait l'objet de définitions concurrentes dans le cadre de la transformation autoritaire du régime. Les luttes de classement et la distribution de la « grandeur politique » sont alors tributaires de l'habileté des acteurs « à se situer dans le registre civique de la défense de la démocratie ».

Enfin, nous avons souhaité, sous la forme d'un entretien (postface), interroger Vanessa Codaccioni sur les entorses à l'État de droit qui affectent de manière grandissante les démocraties pourtant dites « consolidées ». Celle-ci revient en particulier sur les atteintes aux droits, libertés et garanties fondamentales qui fondent l'État de droit, sur la mobilisation des contre-pouvoirs, judiciaires et législatifs, dans la légitimation « démocratique » de législations antiterroristes dérogoratoires au droit commun — concourant ainsi à l'institutionnalisation et à la banalisation de l'exception dans les démocraties occidentales —, et sur l'incitation des populations à épauler les politiques sécuritaires par une surveillance quotidienne et horizontale. Elle souligne également comment ces démocraties, lorsqu'elles enfreignent les règles de l'État de droit, nient les entraves aux libertés publiques, ou les justifient au nom même de leur préservation, ou bien encore tentent de transformer le droit national et international pour l'ajuster aux priorités sécuritaires. Tout en soulignant les inflexions récentes, Vanessa Codaccioni rappelle les racines et les occurrences historiques de ces phénomènes, leurs circulations entre régimes autoritaires et démocratiques, et leur harmonisation internationale.

Les contributions à cet ouvrage ne prétendent pas à l'exhaustivité. Elles n'épuisent pas la question de la manière dont certaines règles constitutives des régimes démocratiques — comme le vote — peuvent être remises en question par les dirigeants de pays occidentaux. L'objectif de ce volume est d'aller au-delà de la seule histoire des atteintes aux libertés fondamentales et règles démocratiques dans les pays qui ont contribué à les inventer. Le livre offre en effet un panorama large de la tension entre démocratie et autoritarisme par l'amplitude géographique des cas étudiés (de l'Asie à l'Amérique Latine en passant par l'Afrique du Nord, avec une discussion plus particulière concernant des pays situés aux marges de l'Europe). Sont ainsi mises au jour les entreprises d'investissement et de subversion de la norme démocratique à des fins de légitimation du pouvoir, ainsi que les terrains de l'activisme international qui se déploie au nom de la démocratie, ses acteurs, sa division du travail et les luttes qu'il occasionne au sein des organisations multilatérales. En somme, c'est une forme d'« enquête globale en sciences sociales » (Siméant, 2015) sur la fabrique transnationale de ruses autoritaires et de formes démocratiques plurielles sinon concurrentes que propose cet ouvrage.

## Références

- ALDRIN (PH.) & HUBÉ (N.)**, 2016, « L'État participatif. Le participationnisme saisi par la pensée d'État », *Gouvernement et action publique*, 2 (2), p. 9-29.
- ALLAL (A.)**, 2016, « “Penser global, agir dans un bocal” : Participation locale, régulation néo-libérale et situation autoritaire en Tunisie (2006-2010) », *Gouvernement et action publique*, (2), p. 153-181.
- ANGUELOVA-LAVERGNE (D.)**, « Think Tanks : Actors in the Transition to Global Politics. A Bulgarian Case Study », in **PETRIC (B.) (DIR.)**, *Democracy at Large : NGOs, Political Foundations, Think Tanks and International Organizations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, p. 73-96.
- BANK (A.) & EDEL (M.)**, 2015, « Authoritarian Regime Learning : Comparative Insights from the Arab Uprisings », *GIGA Working Papers*, 274.
- BERMEO (N.)**, 2016, « On Democratic Backsliding », *Journal of Democracy*, 27 (1), p. 5-19.
- BIGDAY (M.)**, 2017, *Engagement intellectuel sous régime autoritaire. Les think-tankers biélorusses entre expertise et dissidence*, Paris, Dalloz.
- BÖRZEL (T. A.)**, 2015, « The Noble West and the Dirty Rest ? Western Democracy Promoters and Illiberal Regional Powers », *Democratization*, 22 (3), p. 519-535.
- CAMAU (M.) & MASSARDIER (G.)**, « Introduction. Revisiter les régimes politiques », in **CAMAU (M.) & MASSARDIER (G.) (DIR.)**, *Démocraties et autoritarismes. Fragmentation et hybridation des régimes*, Paris, Karthala, 2009, p. 7-39.
- CAROTHERS (T.)**, 2002, « The End of the Transition Paradigm », *Journal of Democracy*, 13 (1), p. 5-21.
- DABÈNE (O.), GEISSER (V.) & MASSARDIER (G.) (DIR.)**, 2008, *Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, La Découverte.
- DAKOWSKA (D.)**, 2014, *Le pouvoir des fondations : des acteurs de la politique étrangère allemande*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.



**DIAMOND (L.)**, 2002, « Elections Without Democracy : Thinking About Hybrid Regimes », *Journal of Democracy*, 13 (2), p. 21-35.

**DIAMOND (L.)**, **PLATTNER (M.)** & **WALKER (C.)**, 2016, *Authoritarianism Goes Global. The Challenge to Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press & National Endowment for Democracy.

**DOBRY (M.)**, 2000, « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence* », *Revue française de science politique*, 50 (4), p. 585-614.

**DUTOYA (V.)** & **HAYAT (S.)**, 2016, « Prétendre représenter. La construction sociale de la représentation politique », *Revue Française de Science Politique*, 66 (1), p. 7-25.

**ERMAKOFF (I.)**, 2020, « Law against the Rule of Law: Assaulting Democracy », *Journal of Law and Society*, 47 (1), p. 164-186.

**GEISSER (V.)**, **DABÈNE (O.)** & **MASSARDIER (G.)**, « Introduction : La démocratisation contre la démocratie », in **DABÈNE (O.)**, **GEISSER (V.)** & **MASSARDIER (G.) (DIR.)**, *Autoritarismes démocratiques. Démocraties autoritaires au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, La Découverte, 2008, p. 7-26.

**GUILHOT (N.)** & **SCHMITTER (PH. C.)**, 2000, « De la transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des *democratization studies* », *Revue française de science politique*, 50 (4-5), p. 615-632.

**GUILHOT (N.)**, 2005, *The democracy makers*, New York, Columbia University Press.

**HERMET (G.)**, 2004, « Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique*, 59 (1), p. 159-178.

**HERMET (G.)**, « La gouvernance serait-elle le nom de l'après-démocratie ? », in **HERMET (G.)**, **KAZANCIGIL (A.)** & **PRUDHOMME (J.-F.) (DIR.)**, *La gouvernance : un concept et ses applications*, Paris, Karthala, 2005.

**HERMET (G.)**, 2007, *L'hiver de la démocratie ou le nouveau régime*, Paris, Armand Colin.

**HEURTAUX (J.)**, 2017, *La démocratie par le droit. Pologne 1989-2016*, Paris, Presses de Sciences Po.

**HEYDEMAN (S.)** & **LEENDERS (R.)**, 2011, « Authoritarian Learning and Authoritarian Resilience : Regime Responses to the "Arab Awakening" », *Globalizations*, 8 (5), p. 647-653.

**LEVITSKY (S.)** & **ZIBLATT (D.)**, 2018, *How Democracies Die*, New York, Crown.

**LINZ (J. J.)**, 2000, *Totalitarian and authoritarian regimes*, Boulder, CO, Lynne Rienner.

**O'BEACHAIN (D.) & POLESE (A.) (DIR.)**, 2010, *The Colour Revolutions in the Former Soviet Republics : Success and Failures*, Abingdon & New York, Routledge.

**OBYDENKOVA (A.) & LIBMAN (A.) (DIR.)**, 2015, *Autocratic and Democratic External Influences in Post-Soviet Eurasia*, Farnham, Ashgate.

**ÖZBUDUN (E.)**, « Authoritarian Regimes », in **BADIE (B.)**, **BERG-SCHLOSSER (D.) & MORLINO (L.) (DIR.)**, *International Encyclopedia of Political Science*, Los Angeles, SAGE, 2011.

**ÖZBUDUN (E.)**, 2015, « Turkey's Judiciary and the Drift Toward Competitive Authoritarianism », *The International Spectator*, 50 (2), p. 42-55.

**PETRIC (B.) (DIR.)**, 2012, *Democracy at Large : NGOs, Political Foundations, Think Tanks and International Organizations*, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan.

**POSPIESZNA (P.)**, 2014, *Democracy Assistance from the Third Wave: Polish Engagement in Belarus and Ukraine*, University of Pittsburgh Press.

**SAWARD (M.)**, 2010, *The Representative Claim*, Oxford, Oxford University Press.

**SCHATZ (E.)**, 2009, « The Soft Authoritarian Tool Kit: Agenda-Setting Power in Kazakhstan and Kyrgyzstan », *Comparative Politics*, 41 (2), p. 203-222.

**SCHEDLER (A.)**, 2002, « Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation », *Journal of Democracy*, 13 (2), p. 36-50.

**SCHEDLER (A.)**, 2006, *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, CO, Lynne Rienner.

**SCHEDLER (A.)**, 2013, *The Politics of Uncertainty : Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*, Oxford, Oxford University Press.

**SIMÉANT (J.) (DIR.)**, 2015, *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*, Paris, CNRS éditions.

**TANSEY (O.)**, 2016, *The International Politics of Authoritarian Rule*, Oxford, Oxford University Press.

**VANDERHILL (R.)**, 2014, « Promoting Democracy and Promoting Authoritarianism : Comparing the Cases of Belarus and Slovakia », *Europe-Asia Studies*, 66 (2), p. 255-283.

**VANDERHILL (R.)**, 2013, *Promoting Authoritarianism Abroad*, Boulder, CO, Lynne Rienner.

**VAUCHEZ (A.)**, 2013, « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, (59), p. 9-16.

**WALKER (C.)**, 2016, « The Hijacking of “Soft Power” », *Journal of Democracy*, 27 (1), p. 49-63.

**WEDEL (J.)**, 2001 (2<sup>e</sup> éd.), *Collision and Collusion : The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe*, New York, Palgrave.

**WHITEHEAD (L.) (DIR.)**, 1996, *The International Dimension of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press.



Première partie

**Organisations internationales  
et promotion ambivalente  
de la démocratie**



## Chapitre 1

---

# **La fabrique internationale de la « démocratie » et de l'« autoritarisme » : l'Azerbaïdjan et le Bélarus au prisme du Conseil de l'Europe**

---

Yauheni Kryzhanouski & Maria Bigday

À LA SUITE des travaux précurseurs de Juan Linz, de nombreuses tentatives ont été entreprises pour établir les critères permettant de définir l'autoritarisme en tant que système politique à part entière et d'abandonner la vision selon laquelle il s'agirait d'un ensemble de configurations politiques intermédiaires caractérisées par opposition à la fois à la démocratie et au totalitarisme<sup>1</sup>. La quasi-disparition des systèmes totalitaires a contribué à la construction d'une opposition autant savante que politique entre autoritarisme et démocratie, le premier étant devenu de fait synonyme du « système non démocratique ». Dans une tentative de définition qui s'appuie sur les principes de l'exercice du pouvoir et non sur les institutions formelles, Guy Hermet voit dans les autoritarismes un large spectre de situations politiques dans lesquelles les « pouvoirs d'État concentrés dans les mains d'individus ou de groupes qui se préoccupent, avant toute chose, de soustraire leur sort politique aux aléas d'un jeu concurrentiel qu'ils ne contrôlèrent pas de bout en bout » (Hermet, 1985 : 271).

---

1 Selon Juan Linz, les autoritarismes sont des « systèmes politiques caractérisés par un pluralisme politique limité, non responsable, dépourvus d'idéologie directrice élaborée mais reposant sur une mentalité [sic.] caractéristique, sans volonté de mobilisation extensive aussi bien qu'intensive si ce n'est à certains moments de leur développement, et dans lesquels un leader ou parfois un petit groupe exercent un pouvoir dont les limites formelles sont mal définies bien qu'elles soient en fait très prédictibles. » (Linz, 1964 : 255 [traduction Hermet, 2006 : 86-87]). Voir aussi Linz, 1975 et 2000.

Cependant, toute tentative de définition à prétention universaliste se heurte inévitablement à la question de la délimitation des catégories de « démocratie » et d'« autoritarisme », dans la mesure où elle aspire à classer sous un même label des situations politiques locales très hétérogènes qui ne correspondent pas parfaitement à tous les critères préalablement établis. Premièrement, lorsqu'on les confronte à des contextes concrets, on remarque que la frontière entre ces catégories est incertaine. Il est ainsi difficile de déterminer où s'arrête l'« autoritarisme doux » et où commence la « démocratie imparfaite » — la distinction entre ces deux qualifications comportant une charge symbolique et politique de taille. C'est cette incertitude qui explique au moins en partie la multiplication, à partir de la fin des années 1990, de notions qui visent à conceptualiser et intégrer dans ce modèle binaire un nombre important de « cas limites ». Ces cas renvoient à des systèmes politiques tendanciellement autoritaires (aspirant à la monopolisation du pouvoir politique) mais qui s'appuient sur des éléments formels propres à la démocratie représentative (séparation formelle des pouvoirs, tenue des élections, etc.). Ils sont alors qualifiés de « régimes hybrides » (Diamond, 2002) et désignés par des sous-catégories : autoritarisme « compétitif » (Levitsky & Way, 2002 ; Levitsky & Way, 2010) ou « électoral » (Schedler, 2006), « semi-autoritarisme » (Ottaway, 2004), « démocratie illibérale » (Zakaria, 1997) ou « défective » (Merkel, 2004), « pseudodémocratie » (Diamond, 2002) ou encore, dans le monde francophone, « démocrature » (Liniger-Goumaz, 1992).

Néanmoins, lorsque la majorité des contextes autoritaires aujourd'hui correspondent de fait à ces « cas limites », leur exceptionnalité doit être remise en question. La distinction se complique encore par la nature dynamique des systèmes politiques : les mêmes systèmes peuvent osciller entre des tendances plus ou moins démocratiques ou autoritaires en fonction du moment d'observation (périodes d'état d'urgence, législatures ou mandats présidentiels différents, crises sociopolitiques ou économiques, etc.). Ces observations suggèrent que les définitions à prétention universaliste sont davantage idéal-typiques au sens webérien que taxinomiques au sens durkheimien, et que la réalité politique est peuplée de régimes hybrides qui se placeraient dans un *continuum* entre les deux pôles.

Deuxièmement, le flou constitutif de la zone grise entre démocratie et autoritarisme est accentué par le fait que la frontière mouvante qui sépare ce *continuum* en deux catégories est tracée, souvent de manière pragmatique, au cours de luttes symboliques entre acteurs multiples, et c'est dans ces mêmes luttes que les catégories respectives sont assignées aux cas concrets. Présenter



ces catégories comme objectives et universelles<sup>2</sup> revient à méconnaître les conditions sociales particulières — et concurrentielles — de leur production. Conditions qui engagent non seulement les savants, mais aussi des agents des champs politico-administratifs, à la fois nationaux et internationaux.

Les aspects internationaux des régimes politiques sont plus rarement examinés. Les études qui scrutent cette dimension se concentrent le plus souvent sur les dynamiques de diffusion et la promotion internationale de la démocratie<sup>3</sup>, l'influence externe sur les « transitions »<sup>4</sup>, la coopération internationale entre États non démocratiques et, plus récemment, la diffusion transnationale des pratiques autoritaires et les instruments de l'influence étrangère des régimes autoritaires<sup>5</sup>. Dans ce chapitre, nous privilégions nous aussi les dimensions internationales des régimes politiques, mais selon une autre perspective. Nous faisons l'hypothèse que la désignation des régimes comme « autoritaires » ou « démocratiques », et donc la frontière entre eux, sont dans une large mesure le résultat de luttes symboliques, de négociations et d'ajustements multiples qui se jouent dans des arènes internationales.

Sur le continent européen, le Conseil de l'Europe (CdE) est l'une des principales arènes où est tracée la frontière entre autoritarisme et démocratie ; la définition des standards démocratiques et la sélection, par le biais du statut de membre, des États y correspondant, faisant partie de ses missions<sup>6</sup>. Bien que cette frontière puisse paraître immuable et la classification ainsi établie s'appuyer sur un ensemble de critères techniques clairement définis (par l'observation électorale et d'autres mécanismes de suivi dans les domaines du fonctionnement institutionnel, des droits de l'Homme et de l'État de droit), en pratique, il existe une grande latitude pour interpréter les standards et apprécier leur effectivité dans des contextes nationaux concrets. L'attribution d'un statut « démocratique » ou « autoritaire », la fabrication même de ces catégories et,

---

2 Sur l'universalisation en tant que processus de l'oubli de la genèse d'une institution ou d'un concept, voir, par exemple, Bourdieu, 1993 ; Bourdieu & Wacquant, 1998.

3 Une approche critique à ce secteur professionnalisé et internationalisé a été notamment proposée par Nicolas Guilhot. Voir Guilhot, 2005.

4 Voir par exemple Schmitter, O'Donnell & Whitehead, 1986 ; Whitehead, 1996. Cette approche a été critiquée, y compris par certains de ses anciens partisans, pour ses aspects normatifs. Voir Carothers, 2002 ; Dobry, 2000 ; Guilhot, 1995.

5 Voir par exemple Obydenkova & Libman, 2015 ; Vanderhill, 2013.

6 Le CdE joue un rôle de producteur de normes en matière de démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit, en reprenant les trois piliers de l'organisation. Les institutions du CdE s'occupent du suivi régulier de l'évolution de la situation dans les pays membres en ces matières et produisent des évaluations.

en fin de compte, la définition mouvante de la frontière entre « démocratie » et « autoritarisme », résultent d'ajustements multiples. Ces ajustements s'opèrent au cours d'interactions non moins multiples entre acteurs internationaux et nationaux (institutionnels comme extra-institutionnels), que nous proposons d'analyser, dans une perspective sociologique et relationnelle, à partir du cas des relations entre le CdE, d'un côté, et l'Azerbaïdjan et le Bélarus, de l'autre.

Dans un premier temps, nous retracerons l'histoire de l'institutionnalisation du CdE en tant qu'instance de certification du « développement démocratique » des États européens, notamment post-soviétiques. Puis nous analyserons la différence de statut dont bénéficient l'Azerbaïdjan et le Bélarus auprès de l'organisation et tenterons de saisir les modalités d'évaluation de leur avancement démocratique. Enfin, nous proposerons quelques pistes permettant d'éclairer cette différence et les facteurs présidant à l'attribution du statut de démocratie ou de régime autoritaire au niveau international. Loin de prétendre à une analyse exhaustive de ces mécanismes de qualification internationale, cette recherche vise à faire état des luttes symboliques qui accompagnent le processus de définition des régimes politiques et explore les logiques qui les sous-tendent.

## Encadré 1.

### Une participation observante de longue durée

C'est en 2013, lorsque les deux auteurs, doctorants en science politique à l'Université de Strasbourg, étaient depuis quelques années professionnellement engagés auprès des services du CdE, que nous est venue l'idée d'interroger sociologiquement l'effet que produit le travail politico-administratif mené dans cette organisation sur la définition opératoire des régimes politiques. Cette implication personnelle nous a permis de labourer un terrain et de recueillir des informations *a priori* difficilement accessibles aux chercheurs. Nous avons pu, entre autres, assister à des réunions des organes chargés de l'évaluation de la situation en Azerbaïdjan et au Bélarus (notamment Commissions des questions politiques et des affaires juridiques de l'Assemblée parlementaire), ainsi qu'aux sessions plénières et autres réunions.

La présente contribution s'appuie sur les résultats de cette participation observante par les deux auteurs (employés auprès de l'Assemblée parlementaire du CdE) ainsi que sur des discussions informelles avec les fonctionnaires actuels et membres de l'Assemblée parlementaire, complétées par deux entretiens semi-directifs avec d'anciens agents de l'organisation qui occupaient des postes de responsabilité pendant la période d'élargissement de celle-ci (années 1990-2000). Nous mobilisons aussi des documents publics adoptés par les institutions du CdE et des matériaux d'archives de l'organisation.

## **L'admission au sein du Conseil de l'Europe : logiques de certification démocratique et instrument de « démocratisation »**

Le Conseil de l'Europe dont le siège se trouve à Strasbourg est une organisation internationale régionale fondée en 1949 par dix États de l'Europe occidentale<sup>7</sup> qui ont signé le Traité de Londres afin d'œuvrer à « une union plus étroite [...] entre les pays européens qu'animent les mêmes sentiments ». Dans ce projet d'intégration politique sur le continent européen (à la différence de la construction économique instituée plus tard par les Traités de Paris et de Rome), « les mêmes sentiments » de ses participants sont définis comme leur attachement aux « valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable »<sup>8</sup>. Les questions relatives à la défense ont été explicitement exclues de la compétence du CdE (art 1.d. du Statut), au profit d'une autre organisation fondée un mois plus tôt, l'OTAN. Le nombre de membres du CdE a rapidement augmenté : en 1950 la République fédérale d'Allemagne et la Turquie, ainsi que l'Islande, rejoignent ce club des États démocratiques. En 1989, tous les États de l'Europe non communiste<sup>9</sup>, à l'exception d'Andorre et de Monaco (qui accèderont au statut de membre en 1994 et 2004 respectivement), faisaient partie du CdE.

Tout en proclamant comme objectif la réconciliation sur le continent européen, le CdE a été à la fois un produit et un instrument symbolique de la Guerre froide, consolidant l'opposition entre démocraties libérales et démocraties populaires du Pacte de Varsovie, entre visions des droits de l'Homme fondées sur les libertés politiques et conceptions privilégiant les droits sociaux<sup>10</sup>. Inscrit dans la logique de la Guerre froide, le statut de membre du CdE est progressivement venu attester l'appartenance au « monde libre », par opposition

7 Belgique, Danemark, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Suède, Pays-Bas et Royaume-Uni.

8 *Statut du Conseil de l'Europe*, Londres, 5 mai 1949.

9 Par les pays communistes nous entendons les États du Pacte de Varsovie, la Yougoslavie et l'Albanie.

10 Voir à ce sujet les travaux de Mikael Rask Madsen sur la Cour européenne des droits de l'Homme, institution centrale du système du CdE. Madsen, 2005, 2007 et 2010.

aux « dictatures » communistes ou non. Le Portugal et l'Espagne ont été admis dans ce club démocratique en 1976 et 1977, après la fin des régimes de Salazar et de Franco. La Grèce s'est retirée en 1969, après le coup d'État dit des colonels, avant le vote sur sa suspension prévu au Comité des Ministres<sup>11</sup> (le pays a été réadmis en 1974 après la fin du « régime des colonels »). Bien que le Comité des Ministres ait décidé de ne pas suspendre la participation de la Turquie après le coup militaire de 1980, les pouvoirs de la délégation turque (droits de participation et de représentation) auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), un des principaux organes du CdE, ont été retirés en 1981 pour être restitués en 1984, après le retour du gouvernement civil.

## Encadré 2.

### Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)

L'APCE est un des deux organes statutaires du CdE (l'autre étant le Comité des Ministres). Elle est composée de 324 parlementaires (et autant de membres suppléants) désignés par les parlements nationaux, mais dont les pouvoirs doivent être confirmés par la majorité des membres de l'APCE. La taille des délégations nationales varie en fonction de la population de l'État : de deux membres pour les plus petits États (Andorre, Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin) à dix-huit pour les plus grands (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni, Russie, Turquie).

L'Assemblée est chargée notamment de la préparation de rapports sur divers sujets avec l'adoption de résolutions et de recommandations (ces dernières sont adressées exclusivement au Comité des Ministres), de l'observation électorale, de l'élection des Juges de la Cour européenne des droits de l'Homme, du Commissaire aux droits de l'Homme et du Secrétaire général du CdE. Le travail s'effectue en commissions (sectorielles, comme dans les parlements nationaux), en groupes politiques et en délégations nationales. On attribue aussi à cette institution le rôle de forum pour la diplomatie parlementaire.

Le 6 juillet 1989, Mikhaïl Gorbatchev prononce devant l'APCE son discours sur la « maison commune européenne<sup>12</sup> », considéré comme un « grand bond

<sup>11</sup> Organe statutaire exécutif du CdE, le Comité des Ministres réunit les ministres des Affaires étrangères des États membres ou leurs représentants. En pratique, ce sont les représentants permanents des États membres au CdE (ambassadeurs) qui siègent à Strasbourg, et les sessions ministérielles sont organisées annuellement dans un État membre.

<sup>12</sup> Disponible sur le site du Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe : <[www.cvce.eu/obj/discours\\_de\\_mikhaïl\\_gorbatchev\\_devant\\_le\\_conseil\\_de\\_l\\_europe\\_strasbourg\\_6\\_juillet\\_1989-fr-4c021687-98f9-4727-9e8b-836e0bc1f6fb.html](http://www.cvce.eu/obj/discours_de_mikhaïl_gorbatchev_devant_le_conseil_de_l_europe_strasbourg_6_juillet_1989-fr-4c021687-98f9-4727-9e8b-836e0bc1f6fb.html)>, consulté le 1/11/2018>.

en avant » dans les relations entre le CdE et le monde communiste (entretien avec un ancien responsable du service des relations externes du CdE, juillet 2016). La fin de la guerre froide marque l'expansion spectaculaire des frontières du « monde libre ». L'absorption dans sa culture institutionnelle du paradigme transitologique et de l'approche en termes de démocratisation<sup>13</sup>, entremêlant conceptualisation académique et logiques politiques de qualification de régimes (Guilhot, 2001 ; Guilhot, 2005), donne une nouvelle impulsion au CdE. Dans ce nouveau contexte, l'octroi du statut de membre auprès de l'organisation devient à la fois le signe de reconnaissance d'une « transition démocratique » et un instrument présumé de démocratisation. Ce paradigme reste le principe conducteur de l'action du Conseil, inscrit dans ses pratiques institutionnelles.

Dans les années 1990, le CdE s'engage activement dans la promotion internationale de la démocratie, domaine alors en pleine expansion. Entre 1990 et 2003, vingt-et-un États post-communistes, y compris la Russie, rejoignent l'organisation, doublant ainsi le nombre de ses membres. L'aspiration des élites post-communistes à « se faire accepter comme une démocratie naissante » (Jordan, 2003 : 285<sup>14</sup>) et l'engouement pour la perspective d'une démocratisation à grande échelle parmi les diplomates et élites politiques occidentales (y compris les membres de l'APCE qui donnent alors le feu vert aux demandes d'adhésion) expliquent certainement cet élargissement spectaculaire. Les interviewés qui travaillaient à l'APCE à l'époque évoquent un enthousiasme optimiste partagé au sein de l'Assemblée qui a contribué à accepter l'adhésion des nouveaux États, même s'ils ne respectaient pas entièrement les standards du CdE :

« Parfois on était sceptiques. Mais ce n'était pas une attitude majoritaire, certainement pas à l'Assemblée parlementaire. On était parfois sceptiques par rapport à certains pays où il y avait des problèmes très sérieux, en particulier, bien sûr, la Fédération de Russie. Et il y avait un débat sur la question de savoir si les États du Caucase pouvaient adhérer, s'ils étaient européens. Mais il n'y avait pas d'opposition forte contre les pays du Caucase. L'Assemblée a dit : "Bon, s'ils se déclarent, s'ils se considèrent européens et s'ils veulent adhérer au club européen, alors ils devraient pouvoir le faire". Avec la Russie, bien sûr, [les oppositions étaient] plus sérieuses, mais les Russes ont accepté de nouveaux engagements. Et les Russes étaient

13 Cette absorption est visible dans la terminologie et la vision des objectifs qui transparaissent dans les documents et les discours officiels, aussi bien que dans les publications de l'organisation. Voir par exemple International Institute for Democracy, 1997.

14 Traduction des auteurs.

aussi d'accord pour que le CdE envoie une mission en Tchétchénie pour observer et essayer d'améliorer la situation des droits de l'Homme, même si en pratique cela est apparu bien plus difficile que ce à quoi on pouvait s'attendre au début. Mais le gouvernement et le parlement russes ont fait des concessions, et cela a permis à la fin l'adhésion de la Russie. Je pense que, le cas de la Russie mis à part, il n'y a pas eu de fortes oppositions. Au contraire, on croyait qu'avec le suivi, avec les programmes de coopération, on pourrait accomplir beaucoup. [...] Dans les années 1990, il y avait un certain optimisme, on croyait que les choses s'arrangeraient. [...] [Les gouvernements des États-membres du CdE] voulaient que tous les pays communistes adhèrent aussi rapidement que possible. Et on attendait d'eux qu'ils se conforment, qu'ils respectent les standards et les valeurs du CdE, et que cela crée paix et stabilité en Europe. C'était leur philosophie.<sup>15</sup>

(La question de l'adhésion) n'était pas problématique pour les pays comme la Hongrie, cela est passé comme une lettre à la poste. Pour la Tchécoslovaquie aussi. Mais là où il y avait des débats, c'était surtout pour la Russie. Alors là... Je recevais encore des appels [d'une fondation politique allemande] : si jamais vous acceptez la Russie, nous ne ferons plus jamais quoi que ce soit avec le CdE [...] Mais à l'époque Daniel Tarschys [universitaire et homme politique libéral suédois] était le Secrétaire général du CdE, et c'est lui qui a dit : "On peut toujours essayer, il y a le principe optimiste, on peut partir du principe qu'il vaut mieux les avoir dedans que de les exclure" [...] Et les Russes avaient promis — ils ont vu qu'ils avaient du retard, mais ils ont dit : "On ne fait que commencer, on va les remplir les standards". »<sup>16</sup>

Néanmoins, il est probable que les inquiétudes des responsables du CdE face à l'émergence de concurrents potentiels dans la promotion de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit au niveau pan-européen, notamment l'OSCE avec sa « dimension humaine » et son Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme (BIDDH), et la Communauté des États indépendants (CEI) avec sa Convention des droits de l'Homme adoptée à Minsk en 1995<sup>17</sup>, jouent également un rôle. Progressivement, le statut de membre

15 Entretien avec un ancien responsable du service des relations externes du CdE, juillet 2016.

16 Entretien avec un ancien collaborateur de l'APCE, juillet 2016.

17 La volonté d'éviter la dilution des standards dans le domaine des droits de l'Homme, au cas où les États post-soviétiques préféreraient ces nouveaux mécanismes au CdE a été avancée comme une

du CdE commence à constituer une étape nécessaire de fait pour l'adhésion à l'UE, et l'exécution de certaines demandes du CdE peut être intégrée en tant que condition dans les négociations d'adhésion à l'UE<sup>18</sup>. Aujourd'hui, le CdE réunit 47 États membres ; le seul État européen (parmi ceux universellement reconnus) qui reste en dehors de l'organisation est le Bélarus.

En règle générale, les adhésions au CdE ne sont pas groupées, mais se font au cas par cas, même si plusieurs adhésions peuvent s'effectuer la même année (voir le tableau). Lors de ces élargissements successifs étalés sur les décennies 1990 et 2000, il est reconnu que la plupart, sinon tous les nouveaux membres ne respectent pas entièrement les standards du CdE. Néanmoins, après de longs débats à l'APCE, le choix retenu est d'accepter les « nouvelles » (et imparfaites) démocraties sur la base des engagements spécifiques de leurs gouvernements dans les domaines de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit. Ces engagements sont détaillés dans les documents d'adhésion pour chaque nouvel État, y compris dans les « Avis sur les demandes d'adhésion » adoptés par l'APCE.

### **Encadré 3.**

#### **Obligations et engagements pris dans le cadre de l'adhésion : quelques exemples**

Les engagements spécifiques varient d'un pays à l'autre, leur liste devenant, au fil du temps, plus longue, structurée et détaillée.

Lors de son adhésion en 1993, la Lituanie, un des premiers États post-soviétiques à rejoindre le CdE, s'engage à signer et à ratifier la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), à reconnaître le droit de recours individuel auprès de la Commission européenne des droits de l'Homme et la juridiction obligatoire de la Cour européenne des droits de l'Homme et à signer et ratifier la Charte européenne de l'autonomie locale (Avis 168 (1993)).

La demande d'adhésion de la Fédération de Russie, en 1996, provoque des débats particulièrement vifs. Finalement, l'accord des autorités russes de soumettre la situation en Tchétchénie à l'observation de l'APCE (dans le contexte de la première guerre de Tchétchénie, 1994-1996) joue un rôle crucial dans la décision de l'Assemblée de donner le feu vert à l'adhésion (entretien avec un ancien responsable du service des relations externes du CdE, juillet 2016).

des explications de cet élargissement rapide (Drzemczewski, 2012).

<sup>18</sup> Par exemple, l'exécution du jugement de la Cour européenne des droits de l'Homme *Sejdic et Finci c. Bosnie-Herzégovine* du 22 décembre 2009 a été définie en 2010 comme une condition dans les négociations sur la candidature de la Bosnie-Herzégovine pour l'adhésion à l'UE.