

Alexandre KARAVAÏEV,
*Directeur général adjoint du Centre d'études postsoviétiques
Université d'État Lomonossov de Moscou*

L'EXPÉRIENCE AZERBAÏDJANAISE DU «TOUS AZIMUTS»: ANALYSE COMPARATIVE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE BAKOU, TBILISSI ET EREVAN





La majorité des États du monde déclarent vouloir faire de tous azimuts la stratégie globale de leur politique étrangère. Mais ils ne sont pas toujours en mesure de le réaliser en pratique, étant donné qu'ils ne disposent pas tous des mêmes ressources macro-économiques au service de leur politique extérieure. Pour apprécier pleinement la qualité de la politique étrangère de l'Azerbaïdjan, il convient de la mettre en perspective avec l'histoire et aussi de la comparer avec l'expérience de la stratégie tous azimuts de ses voisins.

Le tous azimuts: compétitif ou ponctuel. Il n'existe pas jusqu'à présent de description scientifique rigoureuse du tous azimuts en diplomatie et en politique, que l'on désigne aussi du nom de «multivectorialité». Certes, des tentatives prometteuses ont été faites d'en décrire la mise en application. Par ailleurs, on a vu se manifester aussi bien des partisans que des adversaires de cette conception au sein de l'establishment politique des États postsoviétiques. En fait, **pour les nouveaux États indépendants, la multivectorialité caractérise un style diplomatique, une façon habile de conduire une politique extérieure permettant de réaliser au mieux les intérêts nationaux** tels que formulés par l'élite au pouvoir. Cette pratique s'est instaurée progressivement par tâtonnements. Ce n'est qu'au début des années 2000, que cette méthode est

devenue le critère de l'efficacité d'une orientation de la politique extérieure, une valeur de référence.

Quand on étudie la pratique du tous azimuts dans la CEI, on constate des particularités individuelles dans chacun des États ralliés à cette conception stratégique. L'aspiration des élites des différents États membres de la CEI à contrebalancer les influences exercées sur eux par les grandes puissances dominantes sur l'échiquier mondial n'est réalisable que dans l'idéal. Pour une période donnée, c'est tantôt un vecteur, tantôt un autre qui prévaut. Mais c'est tout l'art de la diplomatie que de tenir l'équilibre, le «juste milieu», de réduire les dommages causés par la prédominance du vecteur le plus fort à un moment donné. Il faut bien prendre conscience du fait que **la pratique du tous azimuts ne résulte pas que du jeu des mécanismes de la politique extérieure. Elle dépend aussi dans une large mesure de la situation intérieure, des mouvements de l'opinion; elle est sensible à la diffusion des crises interethniques et politiques.** C'est pourquoi, quand on l'étudie, on se heurte à la fois à un phénomène stable, mais aussi à une situation plus fluide, sujette aux crises.

Les États du sud du Caucase, engagés entre eux dans des conflits ethniques et territoriaux, manifestent chacun sa façon propre de mettre en œuvre la multivectorialité. Aux différentes périodes de l'histoire contemporaine,



tous les États de la région en sont venus au refus délibéré ou forcé d'une multivectorialité bien répartie en faveur du choix préférentiel des partenaires dont le soutien était décisif à un stade donné de développement d'une crise. On en vient ainsi à constater l'émergence d'un modèle compétitif de multivectorialité. C'est **une façon de concevoir la multivectorialité comme l'un des moyens de défendre ses intérêts contre un État voisin auquel on est opposé par un conflit ethno-territorial.**

Par exemple, la **multivectorialité ponctuelle de la Géorgie** (précisons: le refus d'une interaction diplomatique avec la Russie ne veut pas dire que l'on rejette le principe de multivectorialité en politique) vise à créer les conditions sinon d'une récupération de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, du moins de la limitation du développement de ces territoires dans le cadre de l'alliance russe. **La multivectorialité de l'Arménie** est moins affectée par le conflit du Karabagh que par la lutte pour l'affirmation de ses dogmes idéologiques nationaux (ainsi précisément apparaissent les conséquences de la confrontation commune à tous les Arméniens avec la Turquie à propos de la reconnaissance du «génocide» de 1915). **La multivectorialité de l'Azerbaïdjan** est su-

bordonnée à la restitution du Karabagh et des districts qui l'entourent. Par suite, l'acquisition de soutiens internationaux, l'accroissement de l'influence économique régionale de Bakou, l'obtention d'autres résultats importants et indépendants du conflit du Karabagh (par exemple, l'accès au marché mondial des hydrocarbures) sont tous subordonnés à la tâche dominante de la récupération des territoires occupés.

Les trois stades de l'émergence de la multivectorialité. Le tous azimuts «compétitif» est un processus dynamique résultant de la synthèse de plusieurs composantes qui, par elles-mêmes, prises séparément, sont des facteurs intervenant dans la définition de la politique extérieure. Pour les États du Sud-Caucase, on peut distinguer trois stades successifs de l'instauration de la multivectorialité.

La manœuvre en souplesse est le premier stade. Au début de la période postsoviétique, la première élite national-démocratique est consciente de la nécessité d'élargir le cercle de ses alliés et de s'assurer un mécanisme efficace lui permettant d'en trouver sans cesse de nouveaux. Le tous azimuts n'avait pas encore été proclamé publiquement stratégie de politique extérieure, mais il en devint peu à peu un élément. Cependant, étant donné que les nouvelles républiques postsoviétiques étaient liées à la Russie par des centaines d'attaches informelles et dépendaient sensiblement des personnels diplomatiques formés à la période soviétique, il leur était difficile de pratiquer la multivectorialité. Cette situation engendra une déformation de la perception politique des élites: **la multivectorialité pratique était pensée comme un éloignement de la Russie, comme une alternative à la ligne prorusse.** Les nouveaux gouvernants voyaient en Moscou un dangereux adversaire, une métropole faisant obstacle au déploiement de leur souveraineté. À Tbilissi cette attitude était confortée par le soutien militaire accordé par la Russie aux séparatistes dans les conflits de la Géorgie avec l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud. Un tableau similaire s'observait à Bakou, là aussi en raison de l'appui militaire offert par le Kremlin à la partie arménienne. C'est ainsi qu'apparut à Bakou et à Tbilissi une certaine dualité: d'un côté, le désir de couper avec Moscou en faisant intervenir dans ses problèmes un plus grand nombre de joueurs extérieurs, et, d'un autre côté, la conscience de l'impossibilité objective de rompre les liens socio-culturels et économiques qui s'étaient formés durant plusieurs dizaines d'années au XX^e siècle. **Depuis 1991 jusqu'en 1995, il est possible, en forçant un peu, de parler d'un cycle com-**



plet de formation de la multivectorialité: d'abord, désillusion envers la Russie, tentative d'ignorer le facteur russe, puis prise de conscience de la nécessité de s'appuyer sur la Russie, ou de trouver en elle un allié. Tel est précisément l'objectif que s'est fixé Bakou à la venue au pouvoir de Heidar Aliyev. Il serait donc erroné de considérer que la «stratégie du pipeline» d'Aliyev a été adoptée pour «échapper» au vecteur russe. Après avoir choisi d'accéder directement aux marchés mondiaux des hydrocarbures et multiplié des relations avec les investisseurs occidentaux de niveau un, Heidar Aliyev a attendu que se réveille l'intérêt de Moscou pour l'instauration de liens avec le nouvel Azerbaïdjan. Finalement, le leader azerbaïdjanais a eu raison: le tournant a été pris avec l'accession de Vladimir Poutine à la présidence. La multivectorialité azerbaïdjanaise a pris dans toute son ampleur sa dimension russe.

L'équilibrage de l'intérieur et de l'extérieur est le second stade. Il s'agit de l'émergence d'une large pulsion intérieure vers une politique tous azimuts. **La mondialisa-**

tion croissante des économies fait apparaître dans le Caucase du Sud des groupes d'élites portées à préférer réaliser des opérations industrielles et commerciales selon un vecteur précis. Même si l'on ne distingue pas du premier coup de frontière nette entre les intérêts économiques, le monde des affaires a certaines préférences. C'est particulièrement visible pour les petites et moyennes entreprises (la diaspora joue là un rôle notable, car elle crée des réseaux de commerce et d'investissement liés au pays d'accueil). De plus, les préférences dominantes propres au groupe dirigeant (qui en fait s'articulent en tant qu'intérêts nationaux) ne manifestent pas, à ce niveau élevé, de contradictions particulièrement marquées. Pour prendre un langage familier, nous dirons que l'élite au pouvoir ne met pas tous ses œufs dans le même panier. C'est pourquoi, dans le Sud du Caucase, nous voyons à l'œuvre une multivectorialité préparée par des conditions économiques préexistantes. Ce qu'on pourrait aussi exprimer de la façon suivante: nous constatons pour le moins les



conditions économiques de la mise en œuvre future d'une telle politique.

C'est ainsi qu'il existe un terrain économique favorable à l'élargissement des liens économiques entre l'Arménie et la Turquie, et donc naissent aussi les conditions préalables à l'établissement de relations diplomatiques entre ces deux pays, ce qui conférerait une authentique multivectorialité à la politique arménienne. Cette perspective n'est bloquée que par l'occupation de territoires azerbaïdjanais. **Dans le cas d'une restitution de ces territoires, l'Azerbaïdjan et la Turquie sont prêts à rétablir sans délai de vastes courants d'échanges commerciaux et économiques avec l'Arménie.**

L'exemple de l'Azerbaïdjan nous présente déjà une multivectorialité vraiment mise en œuvre. Ce sont les projets pétroliers et gaziers, avec le large concours du capital occidental, qui en sont la locomotive. Et parallèlement nous observons un accroissement des échanges commerciaux et économiques avec la Russie et l'intégration du capital azerbaïdjanais aux projets russes d'infrastructure (Araz Agalarov, propriétaire de la holding Crocus, a été l'un des principaux aménageurs de l'île Rousski en prévision du sommet de l'APEC-2012).

Concernant la Géorgie, on peut aussi constater que les entreprises russes conservent certaines positions, ce qui peut favoriser l'amélioration des relations russo-géorgiennes dans les dizaines d'années à venir.

Le renforcement de l'influence est le troisième stade, qui se caractérise par le développement de l'habileté à combiner avantageusement plusieurs vecteurs et à les mettre au service de ses intérêts. Dans le cas précis, il s'agirait déjà de l'aptitude à faire converger plusieurs axes de la politique étrangère, ainsi qu'à amortir les problèmes posés par cette politique, ce qui n'est pas une mince affaire.

La multivectorialité active devient d'un coup un facteur de la géopolitique. L'exemple le plus parlant en est fourni par **la dichotomie des rapports azerbaïdjano-iraniens et azerbaïdjano-américains. Le vecteur israélien de la politique azerbaïdjanaise est venu s'ajouter à ce champ de tensions** sans pour autant gêner le maintien de relations normales avec Téhéran. En effet, l'interaction entre l'Azerbaïdjan et l'Iran est marquée par la présence dans ce dernier pays de millions d'Azerbaïdjanais. Tous les partenaires de l'Azerbaïdjan en tiennent compte. Mais la croissance de la coopéra-

tion entre l'Azerbaïdjan et Israël demeure un fait sans équivalent dans un pays musulman, surtout si nous savons qu'existe en toile de fond un conflit turco-israélien. Si l'on considère les États du Caucase du Sud dans leur ensemble, l'aptitude à tenir la balance égale entre les intérêts des puissances (la Russie, la Turquie, l'Iran) qui considèrent que le Caucase fait partie de la zone de leurs intérêts nationaux, est une condition indispensable à la stabilité de leur développement.

Le positionnement en force de la multivectorialité. L'Azerbaïdjan est le seul pays à parvenir à la maturité en matière de mise en œuvre de la multivectorialité, car ce pays est passé, il y a déjà plusieurs années, au rang des acteurs de la géopolitique. Jusqu'à présent il n'y avait pas eu dans l'histoire de l'Azerbaïdjan de période où Bakou, en tant que capitale d'un État indépendant, aurait joué un rôle aussi remarquable dans l'arène mondiale. Bien sûr, l'Azerbaïdjan est encore bien loin du groupe des superpuissances. Cependant, **il peut être en mesure, dans les décennies à venir, de lutter pour prendre place parmi les vingt leaders informels en termes d'influence dans le monde.** Regardons donc, à partir d'exemples concrets, comment l'Azerbaïdjan obtient ses résultats grâce à sa stratégie de politique extérieure.

Dans ses rapports avec la Russie:

1. L'Azerbaïdjan est, de tous les voisins de la Russie, le seul à ne pas avoir eu, en 2005-2007, un conflit gazier avec Moscou. Ce qui est remarquable, c'est qu'il a réussi non seulement à prévenir les frictions possibles avec le monopole gazier russe, mais aussi à changer l'orientation de ses opérations gazières. La Russie est devenue consommatrice de gaz azerbaïdjanais.
2. L'Azerbaïdjan a été l'une des premières ex-républiques soviétiques à régler le problème du tracé de sa frontière avec la Russie. C'est d'autant plus à souligner que cette frontière ne passe pas dans des régions désertiques, mais traverse les villages du Caucase du Nord, où les parcelles agricoles s'enchevêtrent et où cohabitent différents groupes ethniques.
3. L'Azerbaïdjan a su adopter, sans dramatiser, une position ferme concernant le sort de la station radar de Gabala. Quand on compare avec les affrontements et conflits d'intérêts qui opposent Moscou aux autres voisins (l'Ukraine, le Kirghizstan, le Tadjikistan) ayant sur leur territoire d'importantes installations militaires russes, on ne peut que rendre hommage au travail diplomatique accompli par Bakou.

Dans ses rapports avec l'Iran:

1. Indépendamment de sa proximité culturelle et religieuse avec la société iranienne, dans laquelle les Azerbaïdjanais occupent une place importante, Bakou s'en tient dans sa politique intérieure aux principes laïcs. Néanmoins la politique de Téhéran trahit un certain sectarisme religieux qui se manifeste régulièrement dans des tentatives d'influencer l'Azerbaïdjan.
2. Le fonctionnement bien rôdé des services de sécurité et de la diplomatie azerbaïdjanais permet de déjouer les provocations politiques (libération de poètes azerbaïdjanais arrêtés illégalement en Iran) et les actions subversives organisées depuis le territoire iranien (prévention d'attentats durant l'Eurovision).
3. Par ailleurs, Bakou résiste à la pression de la coalition anti-iranienne occidentale dirigée par les États-Unis, qui cherche à étouffer l'Iran sous le poids des sanctions commerciales et économiques. Bakou, en outre, s'oppose vigoureusement aux scénarios d'opérations militaires contre Téhéran.

Dans ses rapports avec l'Union européenne:

1. L'Azerbaïdjan livre du pétrole et du gaz à l'Europe et soutient les projets de diversification du marché gazier européen. En même temps, Bakou ne cherche pas à assumer des charges supplémentaires en faisant du lobbying pour le gazoduc transcaspien. En effet, en faisant le jeu de Bruxelles et de Washington, il pourrait compromettre gravement ses relations avec Moscou.
2. L'Azerbaïdjan est disposé à étendre les projets européens communs visant à moderniser la vie socio-économique du pays. Mais Bakou n'est pas prêt à céder aux pressions des politiciens européens qui cherchent à imposer des principes démocratiques universels au détriment des conceptions nationales et de l'expérience locale de la vie sociale et politique.
3. L'opération réussie de retour de Hongrie du commandant Safarov, avec l'amnistie qui a suivi, a démontré l'aptitude du Bakou officiel à repousser les critiques diplomatiques insistantes en provenance des États européens et à ignorer patiemment la réaction négative des médias mondiaux influents.

L'élection de l'Azerbaïdjan comme membre non permanent du Conseil de Sécurité de l'ONU et sa participation active à l'Organisation de coopération islamique sont des exemples de son habileté diplomatique. **La capacité de l'Azerbaïdjan à défendre ses intérêts nationaux dans le champ d'attraction des grandes**

puissances, à amener des partenaires aussi ou même plus puissants que lui à servir les objectifs de sa politique nationale a contribué à étendre la présence géographique de l'Azerbaïdjan: si il y a dix ans, il avait des ambassades dans 38 pays, ce chiffre est passé aujourd'hui à 70.

Quand la diplomatie est impuissante. La modulation multivectorielle des lignes de politique étrangère n'aboutit à faire nettement progresser les intérêts nationaux que dans le cas où le pouvoir sait jouer de tous les instruments de politique étrangère, en exerçant une influence non seulement sur l'appareil d'État, mais aussi sur les élites, et en modelant les différents secteurs de l'opinion grâce aux médias. L'une des tâches les plus complexes de la politique du tous azimuts est de créer un mouvement d'opinion favorable à la coopération avec un État donné. **Le maintien d'un champ de forces durable de la multivectorialité est l'un des défis du monde moderne, et tous les États ne sont pas capable de bien y faire face. Dans le Caucase du Sud, seul l'Azerbaïdjan se montre pour l'instant capable de relever ce défi.** L'Arménie et la Géorgie, pour différentes raisons, sont tombées dans le piège de certaines limitations de la multivectorialité. Cependant, même dans ces pays, on peut constater l'existence d'une marge de manœuvre qui compense les insuffisances de la multivectorialité ponctuelle. Erevan possède, avec la diaspora arménienne, un instrument efficace de politique étrangère. Le lobbying des intérêts arméniens au Congrès et au Sénat des États-Unis est un exemple d'efficacité. Il faut néanmoins noter qu'**une forte diaspora dictant ses décisions politiques à sa métropole peut rendre à celle-ci un mauvais service en aggravant ses contradictions.** En outre, dans le cas de l'Arménie, les motivations idéologiques de la diaspora sont sensiblement plus fortes que celles d'Erevan. Dans le cas de la Géorgie, les limitations de la multivectorialité sont liées à l'affaiblissement de la ligne russe et sont à l'origine d'une grave crise économique et sociale. Mais le choix par la nouvelle élite géorgienne du vecteur occidental, surtout américain, n'a finalement pas tellement limité la Géorgie. Au contraire, il a permis de mobiliser des ressources, de réformer l'appareil d'État et de renforcer les positions internationales de Tbilissi. Et **à l'avenir, cette stratégie peut aboutir à une récupération pacifique d'au moins une partie des territoires perdus (principalement en Ossétie du Sud).** Cependant, à l'été de 2008, le président géorgien a été victime de grossières erreurs de programmation politique



et militaire, qui ont rejeté le pays de plusieurs années en arrière. Ce qu'on appelle le «facteur du leader», dans le cas de la Géorgie, a joué un rôle très négatif sur un fond de tendances dans l'ensemble positives.

Il est temps de tirer quelques conclusions. Pour les petits États aux possibilités politiques et économiques limitées, le tous azimuts comporte des risques certains. Le principal d'entre eux est de se retrouver l'enjeu de forces extérieures. C'est pourquoi, quand on déploie l'éventail des liens extérieurs dans toutes les directions possibles, il est indispensable de conserver l'initiative de la prise de décision.

Lorsqu'on dresse le bilan de **l'expérience de la multivectorialité dans le Caucase du Sud, on peut dire que la pratique fait apparaître deux possibilités positives.**



En premier lieu, il s'agit de la possibilité de créer des alliances politiques souples, et même à une certaine étape, des structures quasi-intégrationnelles. Ainsi, seul le régime de la multivectorialité permet une initiative comme celle de la Turquie, baptisée «Plate-forme de stabilité et de coopération pour le Caucase». La multivectorialité ouvre aux États du Caucase la possibilité de faire appel à des organisations contributrices aussi bien de l'Est (la Banque de développement de l'OCI) que de l'Ouest (la BERD), de participer également aux structures postsoviétiques (CEI, EurAsec, OTSC) et au programme de l'UE «Partenariat pour l'Est», de recourir dans sa politique à différents systèmes de sécurité régionale.

En second lieu, la multivectorialité est **l'un des moyens efficaces d'assurer la stabilité d'un régime**: elle permet de diviser les risques en les plaçant dans

des «paniers» différents. Si l'un des vecteurs (celui de l'Ouest) porte des appréciations sur le régime politique mais qu'il est en même temps le principal contributeur, les liens tissés selon d'autres vecteurs (Nord, Sud, Est) peuvent jouer un rôle important en soutenant l'élite locale sans lui imposer de l'extérieur des options idéologiques. Des acteurs de vecteurs tiers peuvent paraître des joueurs non impliqués, mais disposant de projets avantageux. Peuvent jouer ce rôle vis-à-vis de l'Azerbaïdjan la Chine, la Corée du Sud, le Japon et d'autres pays asiatiques.

Tous ces exemples démontrent que le tous azimuts est pour le Caucase du Sud la stratégie de politique extérieure la plus efficace de toutes. Mais seul l'Azerbaïdjan a su utiliser pleinement les potentialités de cette stratégie. ❁

Bakou

