

Soutien de l'Union à la démocratie et à la paix dans le monde

RÉSUMÉ

L'Union européenne a été conçue de sorte à constituer un projet d'intégration visant à préserver la paix parmi ses États membres, défi crucial qu'elle relève avec brio depuis plus de 60 ans. En tant que communauté d'États partageant les mêmes idées, l'Union repose également sur des valeurs fondamentales, telles que la démocratie et l'état de droit, qu'elle aspire à promouvoir, aussi bien en son sein qu'en dehors de son territoire, et qui constituent le fil d'Ariane de l'ensemble de ses actions. Dans cette perspective, l'Union élabore des politiques spécifiques afin de soutenir la démocratie et la paix dans le monde. Elle tend également à intégrer la quête de la paix et de la démocratie dans toutes les autres actions extérieures qu'elle mène dans des domaines tels que le commerce, le développement, les politiques d'élargissement et de voisinage, sa politique étrangère et de sécurité commune, et les relations politiques et diplomatiques entretenues avec des pays tiers et des institutions multilatérales. L'Union s'est forgée une réputation, d'une part, d'organisation à la puissance douce guidée par une vision normative et, d'autre part, d'acteur œuvrant de manière efficace en faveur de la paix et de la démocratie.

Le renforcement de la paix et de la démocratie dans le monde n'a jamais été une tâche aisée, mais le contexte géopolitique actuel pose de nouveaux défis. La multiplication, l'aggravation et la prolongation des conflits, dont certains ont pour théâtre le voisinage immédiat de l'Union européenne, ainsi que l'émergence de menaces nouvelles, telles que le terrorisme ou la prolifération nucléaire, et la crise des systèmes libéraux incitent l'Union à intensifier ses efforts et à en accroître la portée. Ces défis ont également fait naître une nouvelle approche de l'action qui s'appuie sur le concept de « société résiliente », lui-même fondé sur deux piliers se renforçant mutuellement, à savoir la paix et la démocratie, et se sont traduits par l'octroi d'une attention particulière aux États fragiles. Dans ce contexte, des études menées récemment montrent que les citoyens attendent de l'Union qu'elle joue un rôle encore plus actif dans la promotion de la paix et de la démocratie en dehors de son territoire, ce qui devrait certainement renforcer sa détermination à réaliser des avancées supplémentaires dans ces domaines cruciaux.

Le présent document est une mise à jour d'une note plus ancienne, publiée avant les élections européennes de 2019.



Contenu du briefing

- État d'avancement
- État d'avancement
- Attentes des citoyens concernant l'action de l'Union
- Cadre européen
- Résultats obtenus pendant la législature 2014-2019
- Perspectives d'avenir

État d'avancement

Après les guerres tragiques qui ont sévi au siècle dernier, la paix est devenue le pilier central du système multilatéral international, en premier lieu incarné par l'Organisation des Nations unies (ONU). Aujourd'hui, il s'agit d'une valeur universellement acceptée à laquelle toutes les nations aspirent. Selon une [théorie](#) faisant consensus dans les milieux universitaires, la démocratie est une garantie de paix. Les données empiriques recueillies sur les conflits antérieurs montrent ainsi que les nations démocratiques sont nettement moins susceptibles de partir en guerre les unes contre les autres et contre les nations non démocratiques. Les démocraties effectives se distinguent également par leur supériorité, par rapport aux régimes autoritaires, dans la promotion des droits de l'homme et d'un [niveau de vie décent](#). Même si elle n'a pas encore été universellement avalisée, la démocratie, dans sa variante libérale, qui protège les droits fondamentaux et repose sur l'état de droit et la séparation des pouvoirs, était le système le [plus solidement établi](#) dans le monde fin 2017.

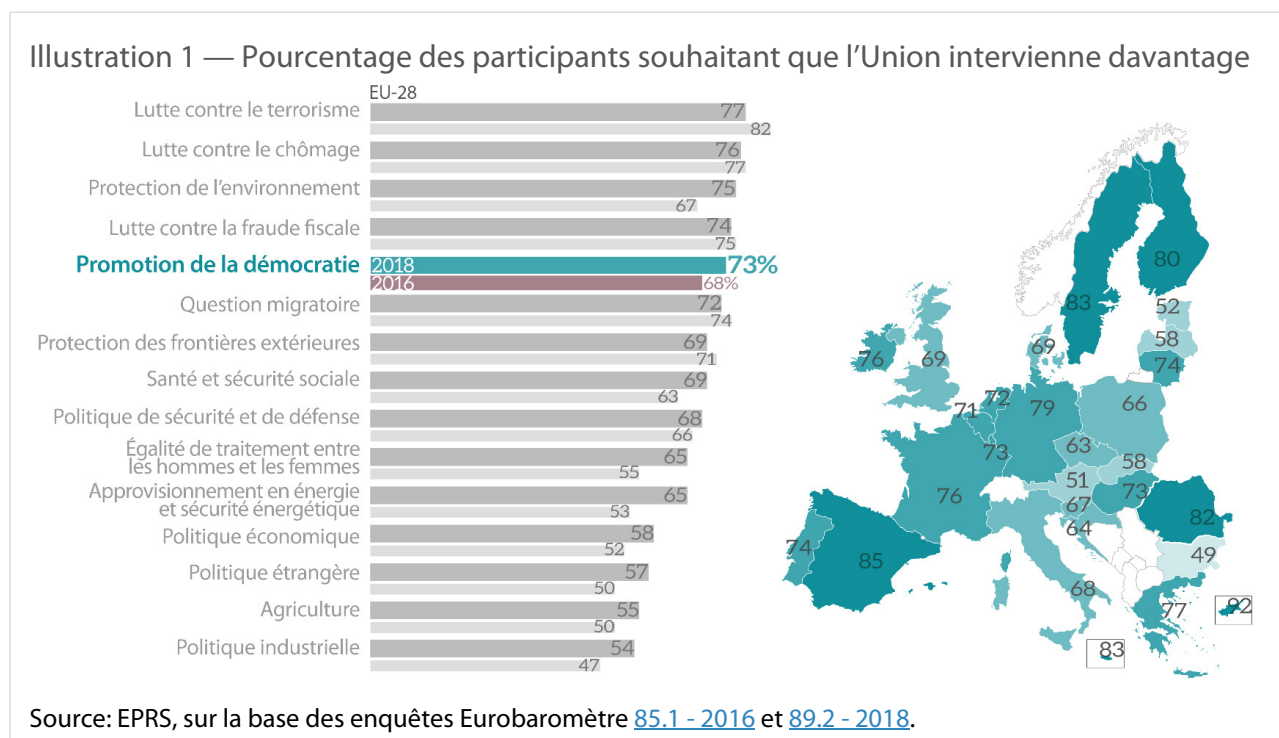
Le contexte géopolitique actuel pose certains défis pour la paix et la démocratie. Ces dernières années, [les conflits se sont multipliés](#), mais sont plus localisés que ne l'étaient les guerres à grande échelle du siècle dernier. Ainsi, bon nombre d'entre eux ont éclaté au sein d'un pays, s'inscrivant dans une tendance à plus long terme: depuis les années 50, le nombre de conflits civils a clairement [dépassé](#) celui des guerres interétatiques. En revanche, les conflits sont plus longs et leurs incidences humanitaires plus graves, le nombre de personnes déplacées [ayant augmenté](#) et les atrocités étant commises à plus grande échelle. En effet, les acteurs non étatiques prenant part aux conflits qui ont récemment éclaté, comme l'EIL/Daech et Boko Haram, violent les principes les plus fondamentaux du droit international humanitaire et des droits de l'homme, en commettant des actes haineux qui appellent une réponse ferme de la communauté internationale. Les difficultés rencontrées pour obtenir une désescalade de ces conflits et éradiquer les groupes radicaux violents mettent en évidence la nécessité primordiale de prévenir les conflits en renforçant la [résilience des sociétés](#). C'est la vision adoptée par l'Union européenne. Une [approche globale](#) similaire est nécessaire dans les situations et la reconstruction au lendemain des conflits.

La paix profite sans nul doute à l'ensemble de l'humanité, notamment parce que le coût des conflits est considérable. Selon l'Institute for Economics and Peace, les [conflits et la violence](#) auraient coûté 14 300 milliards de dollars des États-Unis (USD) en 2016, soit 12,6 % du produit intérieur brut mondial. En comparaison, l'aide au développement fournie en 2016 par les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a seulement représenté 1 % de cette somme, soit [142,6 milliards d'USD](#). La diminution du nombre de conflits pourrait avoir une incidence majeure sur la réduction de la pauvreté dans le monde, étant donné que les pays théâtres de conflits sont souvent parmi les plus pauvres.

Tout comme la paix, la démocratie ne devrait pas être considérée comme acquise. La [«troisième vague»](#) de démocratisation, qui a déferlé au début des années 70, déclenchée par des mouvements démocratiques en Europe méridionale, et qui a atteint son apogée après la Guerre froide, lorsque l'expansion de la démocratie libérale dans le monde semblait imparable (une vision parfaitement résumée dans l'idée de la «fin de l'histoire»), est finalement retombée. Nous assistons désormais à une [stagnation](#) de la démocratie, voire à sa récession, selon le point de vue. Tandis que les sujets relatifs aux contrecoups de la démocratie et à la récession démocratique abondent dans les moyens de communication de masse, les [données scientifiques sur l'état de la démocratie](#) indiquent plutôt une stagnation globale du niveau de la démocratie dans le monde, accompagnée d'une légère baisse du nombre de démocraties libérales entre 2007 et 2017. Cependant, sur la même période, davantage de pays ont abandonné l'autocratie au profit de la démocratie électorale¹ que l'inverse. Toutefois, les régions les plus démocratiques au monde, à savoir l'Europe et les Amériques, ont enregistré un déclin de leurs normes démocratiques plus marqué qu'ailleurs, comme en Afrique subsaharienne, bien que leur niveau de départ ne fût pas le même. Ces dix dernières années, l'accentuation des inégalités économiques au lendemain de la crise économique, l'insatisfaction des citoyens face à l'action des dirigeants et des partis politiques ainsi que des institutions publiques,

l'émergence de risques pour la sécurité, tels que l'extrémisme violent, le terrorisme et les menaces hybrides qui profitent de la tolérance intrinsèque des démocraties libérales, et les difficultés rencontrées par les régimes démocratiques pour faire face à la [migration illégale](#) sont autant d'éléments qui ont renforcé le [mécontentement des citoyens](#) vis-à-vis des systèmes démocratiques. Parallèlement, les régimes autoritaires se sont adaptés aux nouvelles réalités et, sous le couvert de fausses allures démocratiques, ils répriment les partis de l'opposition, les défenseurs des droits de l'homme et les libertés essentielles à la démocratie, telles que les libertés d'expression, de réunion et d'association. En réduisant l'espace dévolu aux défenseurs des droits de l'homme et à la société civile, ils compliquent toujours plus la tâche à ceux qui entendent apporter leur soutien à ces moteurs essentiels de la démocratisation.

Attentes des citoyens concernant l'action de l'Union²

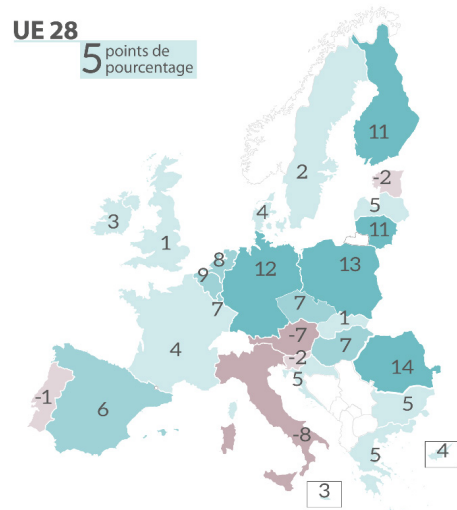


Le soutien extérieur à la démocratie répond aux attentes des citoyens aussi bien au sein qu'en dehors de l'Union. Nombreux sont ceux dans le monde qui [préfèrent](#) encore la démocratie aux autres systèmes de gouvernance, bien qu'ils expriment un certain mécontentement face au fonctionnement de leur gouvernement démocratique. En outre, les habitants de certaines régions du monde, par exemple en Afrique, réclament [plus de démocratie](#).

D'après une série d'enquêtes Eurobaromètre sur les «perceptions et attentes» réalisées pour le Parlement européen, la part des citoyens européens en faveur d'une plus grande intervention de l'Union dans le soutien à la démocratie et à la paix a augmenté, passant de 68 % en 2016 à 73 % en 2018 (voir illustration 2). Toutefois, les opinions varient fortement d'un État membre à l'autre. Ce sont les Chypriotes (92 %) et les Français (85 %) qui expriment le soutien le plus important à une action renforcée de l'Union en faveur de la promotion de la démocratie et de la paix dans le monde. En revanche, le soutien le plus faible à une action renforcée de l'Union dans ce domaine est constaté en Bulgarie (49 %) et en Autriche (51 %).

L'évolution globale du soutien à une action renforcée de l'Union en faveur de la promotion de la démocratie et de la paix est de 5 points de pourcentage (voir illustration 3). Au niveau national, la hausse la plus significative est enregistrée en Roumanie (soit 14 points de pourcentage) et en Pologne (soit 13 points de pourcentage). Cinq États membres affichent une baisse de la volonté de voir l'action de l'Union européenne en faveur de la démocratie et de la paix s'intensifier, mais cette

Illustration 2 — Attentes concernant un renforcement de l'action de l'Union: différence en points de pourcentage entre 2016 et 2018



Source: EPRS, sur la base des enquêtes Eurobaromètre [85.1 - 2016](#) et [89.2 - 2018](#).

Cette évolution positive dans l'évaluation de l'engagement de l'Union dans ce domaine est plus notable en Grèce (hausse de 18 points de pourcentage) et en Hongrie (hausse de 16 points de pourcentage). La tendance inverse est uniquement enregistrée dans trois États membres, principalement à Malte où la part des citoyens satisfaits à cet égard a chuté de 8 points de pourcentage. Les écarts constatés dans l'évaluation de l'action de l'Union par les États membres restent significatifs, 25 % seulement de citoyens jugeant l'action européenne adéquate dans ce domaine en France, mais 62 % en République tchèque.

La promotion de la démocratie et de la paix dans le monde est un domaine d'action pour lequel un écart est constaté entre les engagements actuels de l'Union et ceux souhaités par les citoyens. L'ampleur de cet écart est restée la même, étant donné que l'amélioration notée dans l'évaluation de l'action de l'Union compense le renforcement du souhait des citoyens de voir l'Union s'impliquer davantage dans le domaine de la démocratie et de la paix.

Cadre européen

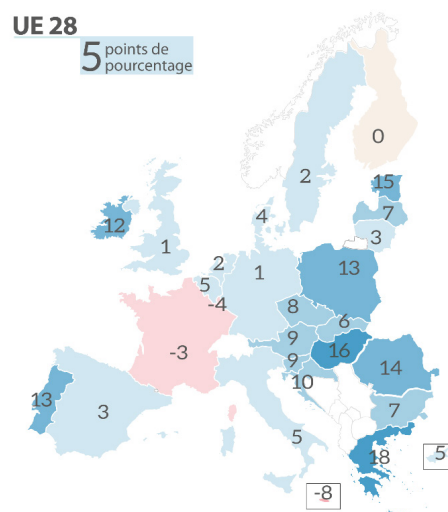
Cadre juridique

En tant qu'organisation ayant démontré sa capacité à garantir la paix parmi ses États membres depuis sa création, et en tant que défenseur fructueux des processus de démocratisation en Europe,

tendance n'est substantielle qu'au sein de deux d'entre eux, à savoir l'Italie (baisse de 8 points de pourcentage) et l'Autriche (baisse de 7 points).

En 2016, les Européens qui considéraient que l'action de l'Union en matière de promotion de la démocratie était insuffisante étaient considérablement plus nombreux que ceux qui estimaient qu'elle était adaptée (51 % contre 37 %). En 2018, en revanche, les groupes sont assez homogènes: 45 % la jugent insuffisante et 42 % adaptée. Ce changement s'explique en partie par la hausse (5 points de pourcentage) du nombre d'Européens qui considèrent que l'action actuelle de l'Union dans le domaine est adéquate.

Illustration 3 — Action actuelle de l'Union perçue comme adéquate: différence en points de pourcentage entre 2016 et 2018



Source: EPRS, sur la base des enquêtes Eurobaromètre [85.1 - 2016](#) et [89.2 - 2018](#).

l'Union européenne continue de jouer un rôle de premier ordre, dans sa région et dans le monde, en donnant l'exemple, en inspirant et en aidant les autres à partager ses valeurs fondamentales, y compris la paix, la démocratie et les droits de l'homme. Ce rôle est entériné dans ses traités fondateurs.

D'un point de vue historique, l'article J.1 du [traité de Maastricht](#) (entré en vigueur en 1993 et conférant à l'Union des compétences significatives, y compris la définition de politiques extérieures cohérentes) a introduit la promotion de la démocratie et la protection de la paix en tant que principes fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération au développement de l'Union. Le [traité sur l'Union européenne](#) (traité UE), tel que modifié par le traité de Lisbonne, reconnaît la démocratie en tant que valeur fondamentale de l'Union ainsi qu'en qualité d'objectif général et de principe directeur de son action extérieure. L'Union vise également à contribuer à la paix, à la sécurité et à la prévention des conflits au moyen de son action extérieure. Dans le cadre de sa politique de sécurité et de défense commune (PSDC), l'Union peut utiliser les moyens civils et militaires fournis par les États membres pour des missions de maintien de la paix, de prévention des conflits et de renforcement de la sécurité internationale au-delà de ses frontières, conformément aux principes de la charte des Nations unies.

En vertu du traité UE, l'Union est également tenue de respecter les principes du multilatéralisme, ainsi que le droit international et la charte des Nations unies. [Certaines cibles de l'objectif 16 des objectifs de développement durable](#), envers lesquels l'Union est tout aussi engagée, visent directement la démocratie et la paix, à savoir les cibles 16.1 («Réduire nettement, partout dans le monde, toutes les formes de violence et les taux de mortalité qui y sont associés») et 16.7 («Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions»).

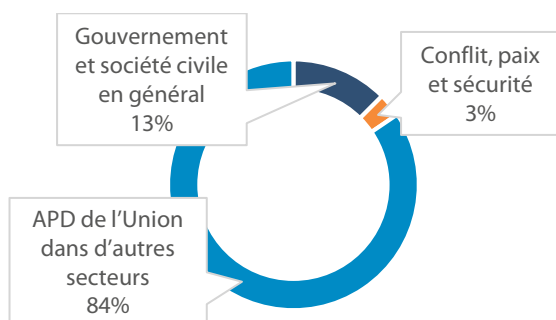
Principaux documents stratégiques

Les [conclusions](#) du Conseil sur le soutien à la démocratie dans le cadre des relations extérieures de l'Union, adoptées en novembre 2009, ainsi que le programme d'action de l'Union qui leur est annexé définissent les principales lignes directrices de l'action de l'Union. Plus important encore, la stratégie de l'Union doit être adaptée aux caractéristiques locales. Elle doit reposer sur le dialogue et le partenariat avec des pays tiers, en gardant à l'esprit que ces derniers, par le truchement de leurs institutions, acteurs politiques, organisations de la société civile et autres parties prenantes, sont responsables des processus de démocratisation nationaux, tandis que l'Union, dans ce domaine, doit se contenter d'apporter son concours. Le [plan d'action de l'Union en faveur des droits de l'homme et de la démocratie](#) pour la période 2015-2019 met en évidence plusieurs priorités qui revêtent leur importance pour la démocratie, à savoir le soutien à l'intégrité des procédures électorales et le renforcement des organismes de gestion des élections; l'optimisation des incidences des missions d'observation électorale (MOE); le soutien de la capacité des institutions parlementaires; l'appui des institutions publiques dans le renforcement de la bonne gouvernance et de l'état de droit; la dynamisation de la société civile et la réponse aux menaces pesant sur celle-ci; le soutien des défenseurs des droits de l'homme et de la liberté d'expression en ligne et hors ligne. Adoptée en juin 2016, la [stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne](#) esquisse une vision d'une «société résiliente» fondée sur l'hypothèse selon laquelle le lien entre la démocratie et la paix est bidirectionnel, chacun de ces principes présupposant et renforçant l'autre. Elle défend une approche intégrée des conflits et des crises, en utilisant toutes les stratégies et tous les instruments de prévention et de résolution des conflits.

Cadre financier

L'Union européenne a mis de côté une partie de ses ressources financières extérieures pour financer des programmes consacrés à la démocratie et à la paix. Au total, 13 % de l'aide au développement de l'Union (voir illustration 4) est octroyée aux mesures de soutien au gouvernement et à la société civile, tandis qu'un pourcentage moindre est réservé au maintien de la paix.

Illustration 4 — Part de l'aide publique au développement (APD) de l'Union en faveur de la paix et de la gouvernance (2014-2016)



Source: [Comité d'aide au développement \(CAD\) de l'OCDE](#), Système de notification des pays créanciers, base de données sur les activités d'aide publique au développement

Le soutien de l'Union au gouvernement et à la société civile couvre une grande variété de mesures (voir illustration 5). Certaines d'entre elles visent à renforcer la capacité du gouvernement à produire les résultats escomptés (gestion administrative et des finances publiques, décentralisation, réforme juridique et judiciaire, etc.), tandis que d'autres soutiennent les acteurs démocratiques (par exemple, les législateurs de l'Union et les partis politiques) et les actions démocratiques (telles que les élections et la participation démocratique). Le soutien apporté en vue d'améliorer la bonne gouvernance en général, notamment grâce à une meilleure gestion des finances publiques ou à l'adoption de mesures de lutte contre la corruption, devrait renforcer les institutions démocratiques et créer des ouvertures démocratiques là où elles font défaut, mais son efficacité dans la promotion de la démocratisation, en particulier dans les régimes

autoritaires, reste [controversée](#).

Dans le budget de l'Union, le principal programme consacré à la promotion de la démocratie est l'**instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)**. Doté de [1,33 milliard d'euros](#) (EUR) pour la période 2014-2020, il reste, sur le plan financier, le plus petit instrument de financement externe de l'Union. Près d'un quart de ses fonds sont destinés à l'assistance électorale, en particulier au financement de MOE, tandis que le reste est principalement utilisé aux fins du financement des organisations de la société civile et de l'aide aux défenseurs des droits de l'homme en danger. L'**instrument européen de voisinage (IEV)** est axé sur la promotion des droits de l'homme et de l'état de droit, sur la mise en place de démocraties solides et durables ainsi que sur l'avènement d'une société civile dynamique. Dans le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020, cet instrument représente **15,43 milliards d'EUR**. Doté d'une enveloppe de **19,66 milliards d'EUR** dans le cadre du CFP actuel, l'**instrument de coopération au développement** <https://epthinktank.eu/2017/12/13/how-the-eu-budget-is-spent-development-cooperation-instrument/> est le principal instrument financier dans le budget de l'Union destiné à financer l'aide aux pays en développement. Ses programmes géographiques, auxquels près des deux tiers de son budget sont consacrés, doivent dépenser au moins 15 % de leurs fonds en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance.

Le principal programme ne relevant pas du budget de l'Union et contribuant à la promotion de la démocratie est le **Fonds européen de développement (FED)**. Lancé en 1959, le FED a pour objectif d'offrir une aide au développement aux États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP). Ce fonds est financé par des contributions directes et volontaires versées par les États membres de l'Union. Ses ressources financières au titre du CFP 2014-2020 s'élèvent à **30,5 milliards d'EUR**. Une part importante (selon certaines estimations, [un tiers](#)) des fonds du FED est destinée au soutien de différents aspects de la gouvernance. Les priorités sont définies conjointement avec les gouvernements des pays partenaires au moyen des programmes indicatifs nationaux.

Illustration 5 — Aide au développement de l'Union accordée à la société civile et au gouvernement, répartie par secteur (2014-2016)

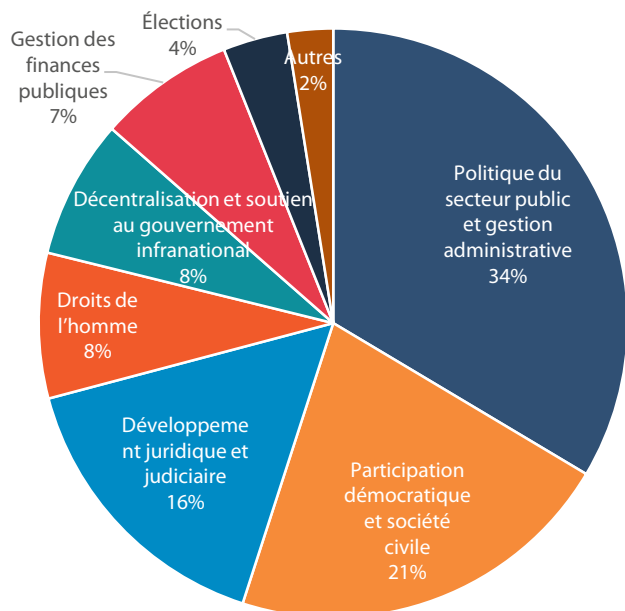
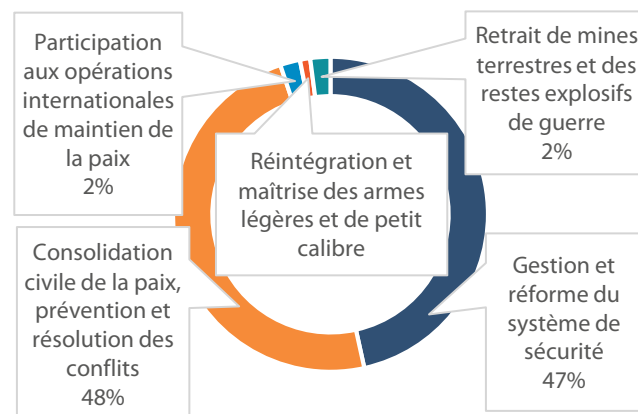


Illustration 6 — Aide au développement de l'Union pour la résolution des conflits, la paix et la sécurité, répartie par secteur (2014-2016)



Source: [CAD de l'OCDE](#), Système de notification des pays créanciers, base de données sur les activités d'aide publique au développement.

Le [Fonds européen pour la démocratie](#), institution indépendante régie par le droit privé et soutenue conjointement par les institutions européennes et un certain nombre d'États membres, soutient les fers de lance du changement démocratique à l'échelle locale, dans le voisinage européen, qui rencontrent des difficultés. Grâce à sa souplesse, il peut s'adapter aux circonstances locales, afin de parer les restrictions des gouvernements autoritaires.

Le principal instrument visant la paix est l'**instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP)**; il a été doté d'un budget de 1 milliard d'EUR pour la période 2014-2020. Il met l'accent sur la gestion des crises et la consolidation de la paix (à savoir la préparation aux crises, la réaction aux crises, la prévention des conflits et la consolidation de la paix) et sur la gestion des menaces mondiales et transnationales (telles que le terrorisme, la cybersécurité et différents trafics). En 2017, cet instrument a été révisé afin d'inclure de nouvelles possibilités de financement pour le renforcement des capacités militaires dans les pays tiers, ce qui s'est traduit par une dotation supplémentaire de 100 millions d'EUR. Les modifications apportées permettent à l'Union de contribuer au renforcement de la capacité des acteurs militaires dans les pays partenaires grâce à la formation et au mentorat, à l'approvisionnement en équipements non létaux et à la modernisation des infrastructures. Toutefois, les fonds versés par l'Union ne peuvent pas être utilisés pour financer des dépenses militaires récurrentes, l'acquisition d'armes et de munitions ou des formations exclusivement destinées à contribuer aux capacités de combat des forces armées.

Résultats obtenus pendant la législature 2014-2019

Initiatives politiques dans le domaine de la démocratie

Pour concrétiser les valeurs fondamentales que sont la démocratie et le respect des droits de l'homme au-delà de ses frontières, l'Union a conçu des actions spécifiques, certaines étant

autonomes, d'autres étant liées à d'autres politiques importantes, telles que l'aide au développement, le commerce et la politique étrangère et de sécurité commune.

- Ces dernières années, l'Union a redoublé d'**efforts sur les plans politique et diplomatique** en faveur de la démocratie. Créé il y a peu, le service européen pour l'action extérieure (SEAE) joue un rôle d'autonomisation décisif sur le terrain, facilitant les échanges avec les autorités nationales et la société civile. Même si elle ne consacre pas un dialogue spécifique à l'aide à la démocratie, l'Union inclut les problèmes démocratiques dans ses échanges en matière de politique et de droits de l'homme avec ses pays partenaires. La démocratie a été ajoutée en tant que dimension centrale des stratégies nationales relatives aux droits de l'homme et à la démocratie, élaborées par les délégations de l'Union aux fins de la définition des priorités de l'action de l'Union.
- En matière de **politique commerciale**, l'Union utilise son statut de plus grand bloc commercial au monde pour promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit dans les pays partenaires. Dans le cadre du mandat parlementaire actuel, l'Union inclut systématiquement les dispositions relatives à la démocratie et aux droits de l'homme dans les nouveaux accords bilatéraux qu'elle négocie, y compris avec des partenaires sur les territoires desquels les risques de voir apparaître des problèmes démocratiques sont faibles, comme le Canada et le Japon³. Le Parlement n'a cessé d'insister sur l'ajout d'une telle clause dans tous les nouveaux accords⁴. Les [préférences commerciales unilatérales](#) de l'Union contiennent un mécanisme similaire permettant leur suspension en cas de violations systématiques et graves des droits de l'homme, y compris des droits civils et politiques. Le régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance (SPG+) prévoit des incitations commerciales supplémentaires pour les pays en développement qui ratifient et respectent un ensemble important de conventions internationales, y compris le [pacte international relatif aux droits civils et politiques](#). Les révisions régulièrement entreprises par la Commission (en 2016 et en 2018) confirment que, même si des problèmes persistent, des progrès tangibles sont observables dans les pays couverts par le régime, y compris eu égard aux normes démocratiques. Les réformes politiques et juridiques entreprises au Sri Lanka ont convaincu l'Union de réinstaurer le régime SPG+ préférentiel pour ce pays en mai 2017. [Le rapport par pays 2018 relatif au SPG+](#) a mis en évidence, pour ce pays, une ouverture importante des espaces dévolus à la démocratie et à la société civile. L'Union a lancé la procédure de suspension des préférences commerciales avec le Cambodge en raison de la très mauvaise situation que présente ce pays en matière de droits de l'homme et du travail. La répression politique, les fortes restrictions appliquées aux moyens de communication de masse et les activités des partis d'opposition sont particulièrement préoccupantes. Si le pays ne résout pas ces problèmes, des sanctions prendront effet en août 2020.
- L'intégration de la démocratie dans l'**aide au développement** est un objectif majeur dans le cadre du CFP actuel. L'Union européenne continue de subordonner l'allocation directe de fonds aux gouvernements en tant que partie intégrante de leurs budgets nationaux («appui budgétaire») au respect des normes démocratiques. Publiées en 2017, les nouvelles [lignes directrices de l'appui budgétaire](#) renforcent cette démarche. La majorité de l'aide au développement et de la coopération dans ce domaine de l'Union dépend du respect des droits de l'homme et des normes démocratiques, conformément à la clause incluse dans les accords-cadres bilatéraux de l'Union, tels que l'accord de Cotonou conclu avec les pays ACP. Depuis 2014, la clause n'a été appliquée qu'une seule fois, en lien avec la crise politique sévissant au Burundi, et a entraîné la suspension de l'aide au développement fournie au gouvernement. Adopté en juin 2017, [le nouveau consensus européen pour le développement](#) reconnaît le lien étroit qui existe entre la démocratie et le développement, affirmant que les sociétés démocratiques dotées d'institutions responsables sont des «préconditions» au développement durable. Les pays fragiles et tourmentés par les conflits méritent une attention particulière.

- L'Union européenne est l'une des principales entités internationales œuvrant dans le domaine de l'**observation électorale**. Reconnaissant que les élections libres et justes comptent parmi les composants les plus importants de la démocratie, l'Union a mené plus de 30 MOE au cours de son mandat 2014-2019, la plupart en Afrique, mais également en Amérique latine ainsi qu'ailleurs dans le monde. Le Parlement européen joue un rôle central dans ces MOE. Sa délégation est intégrée dans les MOE de l'Union, qui sont toujours présidées par un député au Parlement européen. En sus, le Parlement participe souvent à des missions internationales d'observation électorale dirigées par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. L'[assistance électorale](#) de l'Union complète la mission d'observation et consiste en un soutien technique ou matériel au processus électoral, y compris un soutien aux organisations non gouvernementales. Les fonds de l'Union sont essentiels à l'organisation d'élections dans les pays en transition, comme en [Somalie, en 2016](#), où la participation de l'Union a représenté 40 % des financements apportés par des donateurs, lesquels ont couvert 60 % du coût total des élections.
- La **politique d'élargissement de l'Union** s'articule autour des [critères de Copenhague](#). Établis en 1993, ces critères imposent plusieurs exigences politiques aux pays candidats, notamment la stabilité des institutions garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme ainsi que le respect et la protection des minorités. Il s'agit d'une approche jugée très efficace. La [stratégie de l'Union européenne pour les Balkans occidentaux adoptée en 2017](#) reconnaît que, pour «renforcer leurs démocraties, il importe que ces pays entreprennent encore des réformes globales et convaincantes dans des secteurs clés», en particulier concernant l'état de droit. La Commission européenne a exprimé ses [inquiétudes](#) face à l'érosion du système de contre-pouvoirs et de la séparation des pouvoirs entre les branches exécutive et judiciaire en Turquie.
- La politique européenne de voisinage ([PEV](#)) continue d'appliquer le principe «donner plus pour recevoir plus», défini en 2011 au lendemain du tournant politique amorcé dans la région. Ce principe subordonne l'assistance de l'Union et la consolidation des liens à la réalisation de progrès dans les pays partenaires dans les domaines de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit. La [révision 2015 de la PEV](#) met un accent plus marqué sur le besoin de stabilité dans le voisinage méridional de l'Union et plaide en faveur d'une approche différenciée vis-à-vis de ces pays. La stratégie globale de l'Union européenne pour 2016 contient un chapitre sur l'investissement au profit de la résilience étatique et sociétale au sein des pays du voisinage de l'Union.
- La régression de la démocratie connue ces dernières années se traduit entre autres par une réduction de l'espace accordé à la **société civile** dans de nombreux pays. La communication de 2012 intitulée «[Les racines de la démocratie et du développement durable: l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures](#)» avait reconnu le rôle crucial de la société civile dans le renforcement de la démocratie et d'une société pluraliste, ainsi que dans la promotion de la paix et dans la résolution des conflits. Depuis, l'Union a entrepris de nouvelles démarches afin d'interagir en permanence avec les organisations de la société civile des pays tiers, par exemple, en créant des [feuilles de route par pays pour la coopération avec la société civile](#).

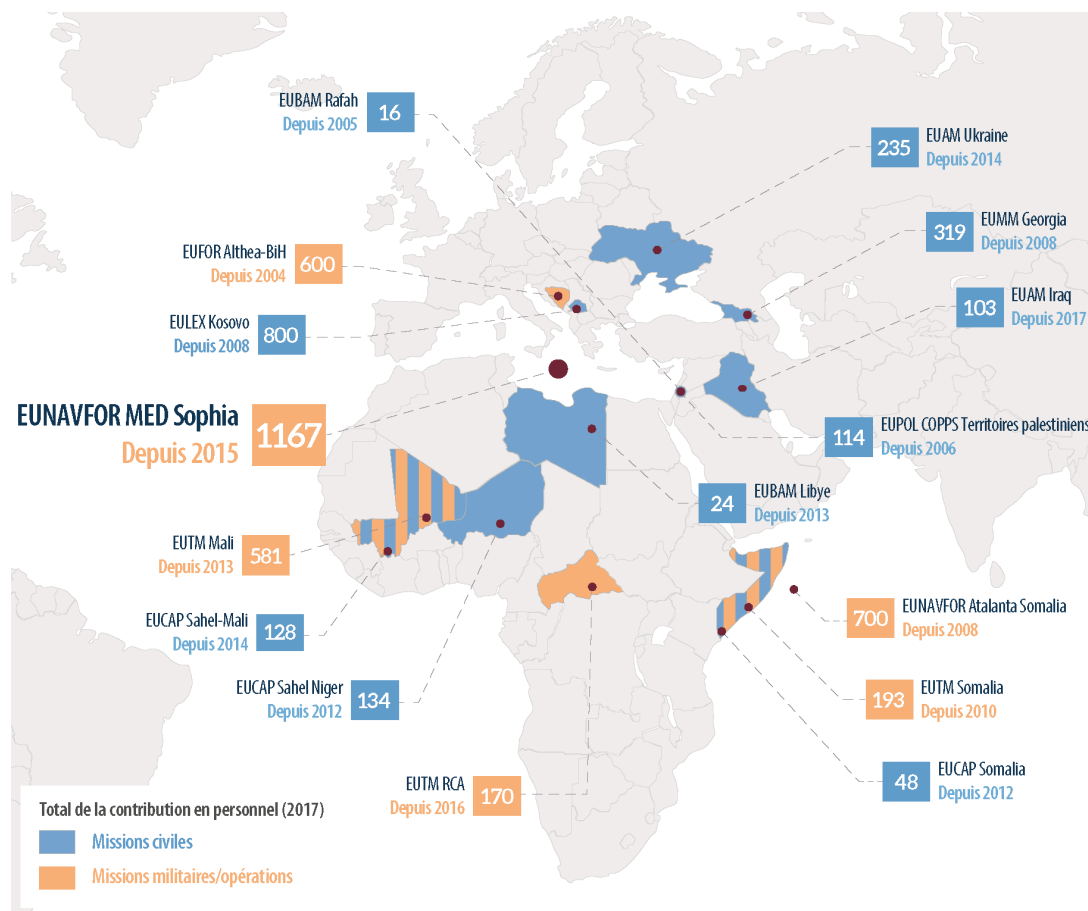
Les actions du Parlement européen

Le Parlement européen a mis en place ses propres mesures de soutien à la démocratie parlementaire dans les pays tiers considérés comme des partenaires prioritaires en matière d'aide à la démocratie. Certaines de ces mesures visent en particulier à renforcer la confiance et à faciliter le dialogue et la recherche de consensus sur les questions législatives entre les forces politiques en conflit, dans des environnements parlementaires caractérisés par un manque de confiance politique, comme en Ukraine. Le [groupe de soutien à la démocratie et de coordination des élections](#) du Parlement européen, créé en 2012 au format sous lequel il se présente actuellement (composé de [15 membres](#)), a pour mission de fournir des orientations politiques et de superviser l'observation des élections, la promotion de la démocratie parlementaire, y compris la formation du personnel et des députés, et la gestion des activités visant à soutenir les parlements des pays en phase de préadhésion.

Initiatives stratégiques dans le domaine de la paix

- En reconnaissant le lien étroit qui existe entre la démocratie et la paix en leur qualité de piliers de sociétés résilientes qui se renforcent mutuellement, la [stratégie globale de 2016](#) a introduit la **promotion de la résilience et du renforcement des capacités** dans les pays tiers comme objectifs directeurs de l'action extérieure de l'Union.
- Face à la multiplication et à la prolongation des conflits, l'Union **accorde une attention particulière aux pays fragiles** en octroyant [un quart de l'aide de l'Union](#) aux États les plus vulnérables au monde. Le nouveau [Fonds européen pour le développement durable](#) favorise les investissements en Afrique et dans les pays voisins de l'Union. Des suites d'un [amendement](#) proposé par le Parlement européen, une attention particulière est désormais accordée aux pays fragiles, afin de stimuler leur développement socio-économique et d'accroître leur résilience. L'Union européenne a également adopté des stratégies globales dans la Corne de l'Afrique et dans le Sahel, en entremêlant différentes politiques, en matière notamment de sécurité, de développement et d'aide humanitaire.
- L'Union européenne est active dans les domaines du **maintien de la paix et de la stabilisation** dans le monde. L'Union et ses États membres contribuent à hauteur de [33 %](#), environ, au financement des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Actuellement, l'Union supervise 16 opérations civiles et militaires de la PSDC sur trois continents, dotées d'un grand nombre de mandats (tels que la formation militaire, le renforcement des capacités, la lutte contre la piraterie, la réforme de l'état de droit et du secteur de la sécurité, et l'assistance aux frontières). Plus de 5 000 membres du personnel civil et militaire sont ainsi déployés (voir illustration 7). La plupart des missions de l'Union sont ou ont été menées en Afrique, souvent en parallèle d'opérations de maintien de la paix de l'ONU ou de missions de l'Union africaine. Au total, 6 des 16 missions susmentionnées sont des [opérations militaires actives](#) de l'Union et sont financées par l'intermédiaire d'un [fonds](#) spécial des États membres.

Illustration 7 — Missions et opérations de PSDC



Source des données: EPRS, [Peace and Security in 2019](#) (Paix et sécurité en 2019), 2019.

➤ L'Union promeut la paix grâce à sa participation à des actions de **médiation et de diplomatie**, y compris par l'intermédiaire des Nations unies. Elle a développé sa propre capacité de soutien à la médiation fondée sur le [concept](#) de renforcement des capacités de l'Union dans le domaine de la médiation et du dialogue de 2009. L'Union mène ses efforts en matière de médiation grâce à différents acteurs, notamment les représentants spéciaux de l'Union ainsi que les membres des délégations de l'Union et des missions de la PSDC. Ces dernières années, elle a pris part à des efforts de médiation en Afghanistan, en Libye, en République centrafricaine, en Syrie et au Yémen. Un certain nombre d'[initiatives de médiation](#) ont été assurées par des députés au Parlement européen. D'ailleurs, le Parlement demande l'amélioration des politiques et outils de prévention et de gestion des conflits⁵. Conformément à son approche générale du conflit, l'Union a [lancé](#), en 2017, sa première [mission de stabilisation préventive](#) dans le centre du Mali.

Perspectives d'avenir

Perspectives budgétaires

Le 14 juin 2018, la Commission a publié sa proposition de règlement établissant un nouvel instrument de financement extérieur pour le CFP 2021-2027, à savoir l'[instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale](#), qui fusionne la plupart des instruments antérieurs en un seul outil afin de renforcer la souplesse du financement. Cela permettra d'utiliser et de réutiliser les fonds qui n'ont pas été investis sur une base pluriannuelle. La partie thématique de ce nouvel instrument inclut quatre programmes relatifs, respectivement, aux droits de l'homme et à la démocratie, aux organisations de la société civile, à la stabilité et à la paix,

ainsi qu'aux défis mondiaux, et il est proposé de la doter d'un budget total de 7 milliards d'EUR. Selon la proposition, les droits de l'homme et la démocratie se verront attribuer 1,5 milliard d'EUR (une légère hausse par rapport à la somme de 1,3 milliard d'EUR allouée à l'IEDDH dans le cadre du CFP actuel), contre 1 milliard d'EUR pour la stabilité et la paix (aucun changement par rapport à l'enveloppe actuelle). Le programme thématique sur les droits de l'homme et la démocratie conservera les caractéristiques de l'IEDDH en ce sens qu'il fournira une assistance indépendamment du consentement des «gouvernements» des pays tiers, et pourra être mis en œuvre aux quatre coins du globe.

La proposition de la Commission indique explicitement que l'aide au développement de l'Union, en général, doit adopter une approche globale du soutien de la démocratie dans tous les aspects de la gouvernance démocratique. Conformément à cette approche, le programme géographique de voisinage — qui reprend le flambeau de l'IEV — établit une approche fondée sur la performance afin de refléter l'engagement des pays voisins «en faveur de l'instauration d'une démocratie solide et durable et de [leurs] progrès en ce sens». En ce qui concerne l'appui budgétaire aux pays en développement, la proposition réaffirme la démarche existante, selon laquelle il doit reposer sur «l'attachement commun à des valeurs universelles, à la démocratie, aux droits de l'homme et à l'état de droit».

Le Parlement européen a adopté en mars 2019 sa position relative au projet de règlement établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale avec une écrasante majorité de 420 voix pour, 146 contre et 102 abstentions. La [résolution](#) adoptée par la plénière contient plusieurs propositions de [modifications](#), dont plusieurs concernent le soutien de l'Union à la démocratie, aux droits de l'homme et à la société civile:

- renforcement de l'importance accordée à la démocratie et aux droits de l'homme par l'introduction de références supplémentaires aux articles y afférents dans les traités européens, aux documents stratégiques de l'Union concernant ce domaine, ainsi qu'aux normes internationales en matière de droits de l'homme;
- proposition d'augmentation de 4 milliards d'EUR du budget de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, y compris une hausse des financements de l'Union en faveur des organisations de la société civile. Les fonds alloués aux actions relatives aux droits de l'homme et à la démocratie dans le monde devraient être portés à 2 milliards d'EUR au moins au titre de la composante thématique «droits de l'homme»;
- insistance sur le renforcement de la conditionnalité démocratique. Le Parlement estime qu'en cas de violations persistantes des principes de la démocratie, de l'état de droit, de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le soutien de l'Union devrait être partiellement ou pleinement suspendu. La Commission est habilitée à suspendre l'aide en tenant compte des résolutions du Parlement européen.

Débats et stratégies politiques

Le soutien à la démocratie et à la paix dans le monde est une politique complexe, dont les résultats peuvent ne pas couler de source et ne sont pas toujours immédiatement visibles. D'ailleurs, il n'est pas rare que les progrès démocratiques soient disproportionnés par rapport aux efforts consentis. Par conséquent, la consolidation démocratique requiert une perspective à plus long terme. Comme souligné dans la stratégie globale de l'Union, il est plus efficace de maintenir la paix en prévenant les conflits et en édifiant des sociétés résilientes, ce qui demande également du temps. Ces objectifs à long terme sont parfois difficiles à concilier avec les impératifs d'efficacité et d'efficience à court terme des politiques. En outre, la démocratie est, par nature, l'expression de la volonté du peuple et, partant, ne saurait être imposée de l'extérieur. Comme le reconnaissent explicitement plusieurs documents stratégiques de l'Union, le soutien de celle-ci à la démocratie à l'extérieur peut uniquement jouer un **rôle d'assistance** aux acteurs nationaux et locaux, lesquels restent en charge des véritables procédures de changement requises pour construire et renforcer la démocratie.

Dans le contexte actuel de «**régression**» de la **démocratie** et de renforcement de l'autoritarisme dans de nombreux pays, l'aide à la démocratie doit répondre au double défi que constituent l'ouverture d'espaces démocratiques au sein des régimes autoritaires, d'une part, et le soutien aux démocraties émergentes fragiles (telles que la Tunisie dans le voisinage de l'Union), d'autre part. Dans la majorité des cas, pour faire face à la hausse des tendances autoritaires, l'Union se concentre sur son soutien à la société civile indépendante. La nouvelle proposition financière de la Commission reconnaît, toutefois, que le rétrécissement de l'espace dévolu à la société civile pose des difficultés supplémentaires pour le soutien à la démocratie, complexifiant le travail sur ces points. Il est par conséquent nécessaire de définir de [nouveaux moyens](#) de soutenir la société civile au sein d'environnements toujours plus restrictifs. En ce qui concerne les démocraties qui ont besoin d'être consolidées, le manque de réformes relatives à l'état de droit et aux normes démocratiques, voire leur détérioration, dans plusieurs pays candidats ainsi que dans des pays voisins, comme l'Ukraine, et ce, malgré les efforts considérables consentis par l'Union, jette une lumière crue sur les difficultés rencontrées par cette dernière dans ses travaux de soutien à la démocratie. Pourtant, le Parlement européen n'a de cesse de demander à l'Union d'adopter une position plus ferme eu égard aux normes démocratiques dans ses relations avec ses partenaires. Par exemple, dans ses résolutions de [2016](#) et de [2017](#), il appelle au gel des négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union en raison de la réforme constitutionnelle turque ne respectant pas les principes fondamentaux de la séparation des pouvoirs et n'établissant aucun système de contre-pouvoirs, en violation des critères de Copenhague.

La nature changeante des processus démocratiques, qui s'inscrit dans le contexte de l'apathie et du mécontentement politiques des citoyens, constitue un autre défi. De nombreux pays de l'Union voient se gonfler les rangs de celles et ceux qui préconisent **une participation plus importante et plus directe des citoyens** dans la prise de décision. Pour améliorer l'inclusion des groupes mécontents ou moins actifs sur le plan politique (comme les jeunes), de nouvelles formes de participation mieux adaptées à l'ère numérique doivent être explorées. Les actions extérieures de l'Union ainsi que ses outils de financement ont commencé à répondre à de tels enjeux.

Parallèlement à ces défis pour la démocratie, de nouveaux types de **menaces et facteurs d'insécurité**, comme le changement climatique, le terrorisme et la migration incontrôlée, exigent la définition d'approches innovantes et globales qui associent divers domaines d'action. La résurgence de la concurrence stratégique interétatique à long terme menée par des pouvoirs autoritaires (Chine et Russie), mais aussi, plus récemment, par les États-Unis, ainsi que l'affirmation des «États voyous» (Corée du Nord) et les actions d'acteurs non étatiques violents, tels que les groupes terroristes, refaçonnent en profondeur l'environnement mondial de la sécurité et invitent l'Union à formuler des réponses adaptées. L'Union est un fervent défenseur de l'action multilatérale. Cependant, d'autres pouvoirs importants qui favorisent parfois l'action unilatérale et la concurrence géostratégique s'intensifient sur la scène internationale, il est essentiel que l'Union consolide sa capacité à agir de façon plus autonome sur la scène internationale, comme le soulignait le président Juncker dans son [discours](#) sur l'état de l'Union prononcé en septembre 2018. Plus particulièrement à une époque où les États-Unis, qui étaient depuis des décennies le moteur du système multilatéral reposant sur des valeurs, semblent revoir à la baisse leur engagement vis-à-vis du programme de valeurs libérales, il est nécessaire que l'Union intervienne pour soutenir ce système.

De par sa nature, l'Union reste une puissance normative engagée en faveur des valeurs fondamentales entérinées dans ses traités, y compris la protection de la paix par l'intégration, modèle qu'elle promeut dans le monde entier. Sa politique extérieure reflétera donc nécessairement ces ambitions internes. Même si elle renforce ses capacités militaires, l'Union reste avant tout une puissance douce qui privilégie la coopération multilatérale, la diplomatie et la médiation pour résoudre les conflits. Toutefois, l'Union rencontre des difficultés pour **atteindre un consensus parmi ses États membres** sur la promotion de ses valeurs fondamentales dans le monde. Cette tâche qui est la sienne constitue un défi de taille, comme l'a reconnu le

président Juncker dans son discours de 2018 sur l'état de l'Union. Le recours au vote à la majorité, par exemple pour décider des missions civiles de l'Union, est une solution envisagée. En outre, dans certains cas, la poursuite de valeurs fondamentales par l'Union peut être contraire aux intérêts à court terme de ses États membres dans les domaines de l'économie et de la sécurité, comme ceux liés au commerce et à l'investissement (tels que l'exportation d'armes ou l'importation de pétrole et de minéraux indispensables en provenance de régimes non démocratiques), ou à la gestion de la migration irrégulière et à la formulation de réponses aux menaces pesant sur la sécurité (requérant parfois la coopération de régimes non démocratiques).

Le soutien aux droits de l'homme et à la démocratie n'est pas uniquement une question d'engagement de principe, mais peut également aider l'Union à gérer ses propres **enjeux politiques internes**. Par exemple, la consolidation de systèmes démocratiques respectueux des droits de l'homme dans les pays fragiles dont est issue la migration irrégulière à destination de l'Union, tels qu'en Afrique subsaharienne, est considérée comme très efficace dans la lutte contre les causes profondes de ce type de migration. Les [données disponibles](#) montrent que la moitié des migrants provient de pays autoritaires et qu'une partie importante d'entre eux migre vers des démocraties libérales. Un monde plus paisible et plus démocratique améliorera sans aucun doute la sécurité de l'Europe.

PRINCIPALES REFERENCES

Lazarou, E. et al., [Peace and Security in 2019: Overview of EU action and outlook for the future](#) (Paix et sécurité en 2019 — Panorama de l'action de l'Union européenne et perspectives pour le futur), EPRS, mai 2019.

Zamfir, I., [Democracy support in EU external policy](#) (Le soutien à la démocratie dans la politique extérieure de l'Union), EPRS, février 2018.

Gómez Isa, F. et al., [Challenges to the Effectiveness of EU Human Rights and Democratisation Policies](#) (Les obstacles à l'efficacité des politiques de l'Union en matière de droits de l'homme et de démocratisation), FRAME n° 12.3, 2016.

[EU Annual report on human rights and democracy in the world in 2016](#) (Rapport annuel de l'Union sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde en 2016), Conseil de l'Union européenne, octobre 2017.

NOTES

¹ Une démocratie électorale est un système politique qui organise des élections libres et multipartites équitables, mais qui présente de sérieuses lacunes pour ce qui est de l'état de droit, des droits libéraux et du système de contre-pouvoirs du gouvernement. La classification opposant les démocraties libérales aux démocraties électorales ainsi que les informations correspondantes proviennent du [rapport annuel 2018 de l'institut V-DEM sur la démocratie](#).

² Cette section a été rédigée par Alina Dobrova, les graphiques ayant été réalisés par Nadejda Kresnichka-Nikolchova.

³ Les accords commerciaux font référence à une clause utilisée dans le cadre d'accords de coopération qui établit que la démocratie et les droits de l'homme sont des «éléments essentiels», dont la violation par l'une des parties autoriserait l'autre à adopter des mesures adéquates, y compris la suspension de l'accord. Les accords de partenariat stratégique signés avec le [Canada](#) en 2016 et avec le [Japon](#) en 2018, en parallèle des accords de libre-échange conclus avec ces pays, incluent une clause sur la démocratie, valable jusqu'à échéance desdits accords. Le Parlement européen donne son approbation pour les deux types d'accord.

⁴ Voir, par exemple, [résolution du Parlement européen du 25 février 2016 sur l'ouverture de négociations pour un accord de libre-échange entre l'Union européenne et la Tunisie \(2015/2791\(RSP\)\)](#), et [recommandation du Parlement européen du 14 septembre 2017 au Conseil, à la Commission et au service européen pour l'action extérieure sur les négociations relatives à la modernisation du pilier commercial de l'accord d'association UE-Chili \(2017/2057\(INI\)\)](#).

⁵ Voir, par exemple, [résolution du Parlement européen du 7 juin 2016 sur le rapport 2015 de l'Union sur la cohérence des politiques pour le développement \(2015/2317\(INI\)\)](#), [résolution du Parlement européen du 14 février 2017 sur la révision du consensus européen pour le développement \(2016/2094\(INI\)\)](#), et [résolution du Parlement européen du 5 avril 2017 sur la gestion des flux de réfugiés et de migrants: le rôle de l'action extérieure de l'Union \(2015/2342\(INI\)\)](#).

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITE ET DROITS D'AUTEUR

Le présent document est rédigé à l'attention des députés et du personnel du Parlement européen dans le but de les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu de ce document relève de la responsabilité exclusive des auteurs et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

La reproduction et la traduction sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable du Parlement européen et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

© Union européenne, 2019.

Crédits photographiques: © iberoz / Fotolia.

eprs@ep.europa.eu (contact)

www.eprs.ep.parl.union.eu (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/home.html> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blogue)

