

Démocratie en Développement

**Consultations globales sur le rôle
de l'Union européenne
dans la construction de la démocratie**

Démocratie en Développement

**Consultations globales sur le rôle
de l'Union européenne
dans la construction de la démocratie**

Un rapport de l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale (International IDEA)

Démocratie en Développement : consultations globales sur le rôle de l'Union européenne (UE) dans la construction de la démocratie

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance
Juin 2009 pour l'édition en anglais.
Mai 2010 pour la présente édition en français.

Les publications d'International IDEA ne reflètent aucun intérêt spécifique, national ou politique. Les opinions exprimées dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement les opinions d'International IDEA, des membres de son Conseil ou de son Conseil d'administration.

Toute demande de reproduction ou de traduction, partielle ou intégrale, de la présente publication doit être adressée à :

International IDEA
SE - 103 34 Stockholm
Suède

Traduction : Tamarind Translations
Conception de la couverture : Helena Lunding et Kristina Schollin-Borg
Illustration de la couverture : Kristina Schollin-Borg
Conception graphique et impression : Bulls Graphics AB, Suède

ISBN : 978-91-85724-87-1

Cette publication a été élaborée avec le soutien du ministère des Affaires Étrangères suédois.

Table des matières

Avant-propos	7
Résumé des conclusions	12
Partie I : Introduction	14
Méthodologie et hypothèse	15
Définitions	16
Partie II : Intentions et perceptions	20
Intentions : documents stratégiques de l'UE relatifs à la construction de la démocratie	21
Perceptions des régions partenaires	28
Analyse de l'écart entre perceptions et intentions	33
Partie III : Une voie à suivre	36
Exploiter les expériences internes de l'UE pour améliorer l'action externe	37
Appliquer une compréhension large de la notion de démocratie	39
Réaffirmer les engagements à long terme	41
S'orienter vers des partenariats véritables	42
Quelques mots pour conclure	46
Références bibliographiques	47
L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) : En bref	50
Démocratie en Développement – Consultations globales sur le rôle de l'Union européenne dans la construction de la démocratie	53

Avant-propos

Le présent rapport expose le tout premier examen collégial des politiques et pratiques externes de l'Union européenne (UE) relatives à la promotion de la démocratie et de sa construction dans le monde. Soutenu par la Suède, qui a assuré la Présidence de l'UE à partir du 1^{er} juillet 2009, International IDEA a invité les institutions équivalentes et partenaires de l'UE établies en Afrique, en Amérique latine, dans les Caraïbes, dans le monde arabe, en Asie du Sud et Asie du Sud-Est¹ à participer à une série de consultations multirégionales. L'objectif consiste à connaître leur point de vue sur l'impact de ces politiques sur la démocratie et sa construction dans leurs régions respectives.

Nous avons organisé ce processus de consultations multirégionales en réponse à certains échecs monumentaux essuyés au nom de la promotion d'une démocratie internationale ces dernières années, notamment aux efforts visant à imposer des solutions démocratiques de l'extérieur, et au refus d'admettre les conséquences en la matière de l'intérieur. Aujourd'hui, il semble largement reconnu que la démocratie ne peut être imposée d'en haut, ni importée de l'extérieur. Cette acceptation doit de façon urgente se traduire par un dialogue entre pairs dans un esprit dynamique, critique et honnête, sans être agressif, condescendant ou injurieux.

La nécessité de nouvelles approches de la construction de la démocratie est davantage soulignée par les continuels changements de pouvoir politique et économique au niveau mondial. Le message véhiculé par les partenaires est que l'UE est bien placée pour assumer un rôle majeur dans la définition de nouvelles approches. Les institutions équivalentes dans les autres régions la perçoivent comme la plus grande réussite démocratique de l'histoire. Elle est considérée comme un partenaire de coopération intéressant et fiable, connu pour ses engagements à long terme et son programme transparent. Les propres réalisations internes de l'UE sont fréquemment une source d'inspiration en matière de paix, de démocratie, de développement économique, de cohésion sociale et d'intégration régionale.

Toutefois, les partenaires déplorent également l'incapacité de l'UE à endosser ce rôle de leader, et à retranscrire ses propres expériences d'intégration en une approche plus intégrée, visant à soutenir une démocratie durable à travers le monde. La politique étrangère et de sécurité, la coopération au développement, la politique d'élargissement ainsi que les dispositions en matière d'agriculture, de commerce et d'immigration... Toutes ces questions influent sur la possibilité d'instaurer une démocratie mondiale,

¹ Des tables rondes ont été organisées à partir de 2008 en collaboration avec l'Union africaine (UA), l'Organisation des États américains (OEA) et la Ligue des États arabes (LEA). En Asie du Sud et Asie du Sud-Est, les tables rondes ont été organisées en collaboration avec les principaux partenaires issus des groupes de réflexion de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) et de l'Association d'Asie du Sud pour la coopération régionale (SAARC), soit respectivement le Centre d'études stratégiques et internationales (CSIS) et le Centre d'études politiques d'Asie du Sud (SACEPS). Trois réunions mondiales englobant toutes les régions, y compris les institutions de l'UE, ont également été tenues lors du processus. En outre, des documents de travail et des articles ont été rédigés et des entretiens individuels organisés en soutien à la série de consultations.

et de la maintenir. Bien que les partenaires ressentent l'étendue de cet impact, ils ne perçoivent cependant pas l'action intégrée de l'UE.

Sur cette base, les participants aux consultations multirégionales recommandent vivement à l'UE d'exploiter ses capacités, afin d'améliorer ses politiques, pratiques et partenariats, en privilégiant quatre axes :

1. L'UE doit exprimer clairement ses propres expériences de construction de la démocratie afin de répondre au grand intérêt manifesté pour son histoire, et d'encourager un dialogue politique ainsi qu'un apprentissage réciproque dans l'ensemble des régions.
2. L'action externe de l'UE doit refléter ses réalisations internes. Elle doit également renvoyer l'image généralisée – et si probante en Europe même – d'une démocratie intégrant les droits politiques, sociaux et économiques. Un tel effort nécessitera une interdépendance plus marquée entre les divers domaines politiques au sein de l'UE.
3. L'UE doit rester fidèle à ses principes de base, en réaffirmant son engagement à long terme pour la démocratie, même lorsque les intérêts à court terme sont susceptibles de conduire à des compromis ardu.
4. L'UE doit faire de sa rhétorique du partenariat une réalité perçue par les partenaires, si une avancée dans la construction de la démocratie est poursuivie.

Partager la propre histoire de l'Europe

L'autocritique de l'Europe est souvent empreinte de pessimisme. Néanmoins, la bonne nouvelle est que l'UE représente, de toute évidence, une meilleure réussite dans d'autres régions que sur son propre territoire. Du point de vue du reste du monde, l'accession à la paix, à la démocratie et à la prospérité par les États membres de l'UE prend racine dans la violence et l'effusion de sang. Ils ont nourri une combinaison inégalée de liberté individuelle, de dynamisme économique et de protection et cohésion sociales.

Alors que de nombreux pays dans le monde s'efforcent de trouver le bon équilibre entre le citoyen et l'État, beaucoup se demandent comment l'Europe est parvenue à ce résultat, et quels processus politiques et économiques ont été mis en place pour en faire une telle réussite. Le fait que l'UE n'exploite pas davantage son succès laisse en réalité ses partenaires plutôt perplexes. Ces derniers émettent la demande commune d'instaurer un partage de l'information entre homologues qui servira de base au dialogue politique et aux programmes d'assistance. C'est la raison pour laquelle ils souhaitent voir l'UE retranscrire clairement sa propre expérience en une politique plus cohérente, visant à soutenir la construction de la démocratie dans le monde.

Appliquer à l'étranger les politiques intérieures

Les autres régions voient dans les démocraties européennes, plus qu'une démocratie purement électorale. Elles constatent que les droits de l'homme sont appréhendés et appliqués comme un ensemble interdépendant : droits civils et politiques, ainsi que droits sociaux, économiques et culturels. Elles voient des démocraties qui, généralement parlant, œuvrent selon les besoins et attentes de leurs citoyens.

Cette capacité même de la démocratie à engendrer un développement social et économique est l'objectif premier du programme des partenaires de l'UE établis en Afrique, en Asie, en Amérique latine, dans les Caraïbes et dans le monde arabe. Le manque de cohésion sociale alimente l'insécurité humaine et l'instabilité politique. Un État incapable de stimuler le développement social et économique finit souvent par être déçu du mode de fonctionnement de la démocratie. Cette déception induit, de ce fait, une certaine insatisfaction vis-à-vis de l'aide internationale à la démocratie, qui est perçue comme prônant la liberté et l'équité électorales, mais pas toujours la liberté au quotidien.

En cela réside l'énorme paradoxe que doit examiner l'UE : lorsque les autres régions mettent en pratique les politiques externes de l'UE, elles y entrent par une approche procédurale et électorale plus étroite que celle qui caractérise avec succès les démocraties européennes. Si l'UE compte capitaliser sur sa propre expérience et son influence, il lui faut rechercher des synergies entre la démocratie et la coopération au développement. Cette recherche, à son tour, nécessite d'établir un rapprochement entre la coopération au développement et la politique étrangère et de sécurité.

Tenir ses engagements à long terme et éviter la politique de deux poids, deux mesures

Même si la démocratie occupe une place centrale dans l'histoire de l'Europe, l'UE est largement connue dans le reste du monde en tant que bloc commercial. De manière pour le moins surprenante, elle semble agir timidement lorsqu'il s'agit de préserver les principes fondamentaux de l'Europe, la démocratie cédant souvent place, ce faisant, à des priorités économiques ou sécuritaires à court terme. Les institutions équivalentes et partenaires ne peuvent donc qu'exprimer des doutes quant à l'engagement de l'UE pour la démocratie dans les autres régions du monde.

En période difficile, l'engagement pour la démocratie et les droits de l'homme doit-il être le premier à vaciller ? Sans aucun doute : la réalité politique veut que les intérêts et les priorités rivalisent en permanence. Le message des partenaires à l'UE est qu'elle doit faire ses choix en toute transparence, dès lors qu'il est donné la priorité à d'autres objectifs. Cette transparence contribuerait à une meilleure gestion des attentes, et renforcerait la crédibilité et la légitimité de l'engagement durable de l'UE pour la démocratie. Le manque de transparence, en revanche, ouvre la voie aux allégations de politique de deux poids, deux mesures.

La réaction européenne à la victoire du Hamas lors des élections palestiniennes de 2006 est citée dans toutes les régions, et pas seulement dans le monde arabe, comme le meilleur exemple de politique de deux poids, deux mesures, discréditant les appels de l'UE à promouvoir la démocratie et la liberté électorale. La crédibilité européenne est également mise à mal par des politiques agricoles, commerciales et migratoires qualifiées de protectionnistes. Pour les institutions équivalentes de l'Europe, le commerce n'est pas seulement une question économique ; il s'agit également de la question cruciale de savoir si les gouvernements démocratiques des pays les moins riches auront la possibilité d'engendrer un développement social et économique de l'intérieur et, ce faisant, de renforcer le maintien et la responsabilité de leurs propres démocraties.

Partenariats et dialogue, plutôt que sermons et déclarations

Bien que le terme « partenariat » soit bien établi dans les relations de l'UE avec les autres régions, il l'est beaucoup moins dans la pratique. Les institutions équivalentes de l'UE tiennent à avoir avec cette dernière un dialogue de partenaire à partenaires, et non de maître à élèves. L'approche du partenariat fondé sur le rapport « donneur/receveur » doit être abandonnée. Les résolutions, les sanctions et l'isolement ne mènent généralement nulle part. Le dialogue avec les partenaires devrait s'attacher à encourager les initiatives conçues de l'intérieur. Pour cela, le langage de la promotion de la démocratie, laquelle est perçue comme une activité à sens unique, devrait laisser place à un langage plus collaboratif, visant à une construction commune de la démocratie. Dans un monde où les relations de pouvoir sont instables, il est urgent que l'UE prenne acte de ce message important.

On peut se demander si une telle approche cadre harmonieusement avec la réaffirmation nécessaire des principes de l'UE. La réponse émergeant des consultations multirégionales est unanime : oui, un partenariat véritable suppose également un dialogue honnête sur les questions ardues, la volonté d'écouter l'interlocuteur, y compris en cas de désaccord. En fait, le processus même de consultations décrit dans le présent rapport a su démontrer le potentiel du dialogue. L'invitation adressée aux partenaires afin d'obtenir leurs opinions sur la politique de l'UE a dépassé l'objectif initialement fixé. En effet, les délibérations ont été caractérisées par une franchise égale en ce qui concerne les points faibles de la démocratie et les obstacles à son instauration dans les différentes régions elles-mêmes. Elles ont également laissé transparaître le désir d'approfondir les débats, afin d'établir un programme commun pour la construction de la démocratie dans l'ensemble des régions. La volonté d'engager un tel processus est même plus prometteuse que le rapport lui-même.

Stockholm, juin 2009

A handwritten signature in black ink, reading "Vidar Helgesen". The signature is fluid and cursive, with the first name "Vidar" and the last name "Helgesen" clearly distinguishable.

Vidar Helgesen

Secrétaire général
International IDEA

Résumé des conclusions

Intentions de l'UE	Perceptions des partenaires	Écart	Choix politiques
La démocratie constitue l'un des objectifs fondamentaux de l'action externe de l'UE.	L'UE est principalement un partenaire commercial et un acteur économique.	Les idées divergent en ce qui concerne les politiques menées par l'EU, et le rôle qu'elle pourrait et doit jouer dans la construction de la démocratie.	L'UE doit se servir de ses propres expériences pour améliorer son action externe. L'UE doit mettre en pratique une compréhension large de la notion de démocratie. L'UE doit tenir ses engagements à long terme. L'UE devrait s'orienter vers des partenariats véritables.
Exploiter les expériences internes de l'UE pour améliorer l'action externe			
La seule référence explicite aux expériences internes de l'UE se trouve dans la politique de sécurité.	Les partenaires trouveraient utile d'avoir des informations sur les expériences internes de l'UE dans un plus grand nombre de domaines politiques.	Les expériences internes de l'UE dans un large éventail de domaines représentent une ressource sous-utilisée qui pourrait être davantage exploitée.	L'UE doit formuler sa propre conception de la construction de la démocratie en s'appuyant sur les expériences individuelles de ses États membres, et sur l'histoire positive de l'intégration régionale qu'elle poursuit. L'intérêt de ces expériences tient à un éventail de domaines, notamment les programmes d'intégration réussie, l'égalité entre hommes et femmes, les régimes fiscaux, les politiques de lutte contre la corruption, la protection des minorités, la gestion de la diversité, la réforme judiciaire, et le contrôle démocratique des armées. L'UE doit faire connaître ces expériences à l'échelle mondiale grâce à des instruments de communication accessibles.
Appliquer une compréhension large de la notion de démocratie			
L'UE soutient la construction de la démocratie principalement par le biais de l'assistance électorale et de la promotion des droits de l'homme. Dans le cadre de sa coopération au développement, la démocratie constitue un objectif bien défini.	L'engagement de l'UE pour la construction de la démocratie est trop axé sur l'assistance électorale et la promotion des droits de l'homme, et pas assez sur la capacité de la démocratie à servir les citoyens. En termes de politiques et d'initiatives liées à la construction de la démocratie, il existe un clivage entre le développement et la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Cette coupure se reflète dans les différentes expressions et compréhensions de la notion de démocratie.	L'UE applique une compréhension étroite de la démocratie, en ce qu'elle n'établit pas de corrélation convenable entre son soutien pour la construction de la démocratie et la capacité de celle-ci à servir les citoyens. On peut amplement explorer les synergies entre la PESC et la coopération au développement en s'appuyant sur leurs différentes caractéristiques et applications sur le plan démocratique.	L'UE doit appliquer dans son action externe une compréhension large de la démocratie, en considérant cette notion comme une procédure qui doit également répondre aux besoins des citoyens. Pour ce faire, la relation entre la politique étrangère et de sécurité et la coopération au développement doit être plus étroite. D'une manière générale, la politique de développement porte principalement sur la bonne gouvernance, tandis que la politique étrangère et de sécurité, dans une large mesure, encourage la construction de la démocratie au travers d'activités de défense des droits de l'homme, de l'assistance électorale et de la promotion des valeurs fondamentales. L'UE doit s'efforcer d'aligner davantage l'objectif, le contenu, l'approche et la méthodologie de ces deux thèmes. Elle pourrait appeler des experts à se regrouper en équipes spéciales « interinstitutionnelles », afin d'exploiter leurs visions différentes et de créer des synergies pour un meilleur soutien à la construction de la démocratie. L'éducation joue un rôle central dans la formation des futurs démocrates. L'UE et ses partenaires doivent tenir compte de cet aspect.

Tenir les engagements à long terme de l'UE			
La démocratie constitue l'un des objectifs à long terme de l'action externe de l'UE.	L'UE considère les objectifs de commerce et la stabilité à court terme prioritaires par rapport aux objectifs à long terme pour le soutien à la construction de la démocratie.	L'UE est incapable de maintenir ses objectifs de démocratie à long terme dans son action externe.	Crédibilité et légitimité sont les conditions préalables à une promotion efficace de la construction de la démocratie. L'UE doit faire connaître ses engagements et limites à ses partenaires de manière claire et transparente, afin de confirmer les objectifs à long terme et de gérer leurs attentes.
Les politiques et actions de l'UE sont cohérentes, en ce qu'elles tiennent systématiquement compte de la notion de démocratie.	Au niveau communautaire, l'UE donne parfois une impression d'incohérence et d'incapacité à trouver des positions communes. Elle ne tient pas compte des effets de sa politique migratoire, commerciale, agricole ou de sécurité sur la construction de la démocratie. Des différences s'élèvent entre l'UE, d'une part, et ses États membres, d'autre part, donnant lieu tantôt à la confusion, tantôt à des propositions subsidiaires.	La cohérence et la constance entre les domaines politiques ne sont pas toujours atteintes au niveau de l'UE. La démocratie n'est pas traitée dans son intégralité dans l'ensemble des principaux thèmes politiques qui concernent les partenaires. Les messages des États membres et institutions de l'UE sont parfois différents, en ce qu'ils reposent sur les mêmes concepts mais interprétés différemment.	L'UE doit explorer plus avant la possibilité de créer des synergies entre la PESC, la coopération au développement et d'autres domaines politiques pertinents, en reconnaissant et tenant compte des effets des politiques, telles que le commerce et l'immigration, sur la construction de la démocratie dans les autres régions. L'UE doit tirer avantage de sa composition géographique (27 États membres différents) pour consolider le programme commun, tout en décourageant les écarts entre les actions menées par les États membres et le programme UE convenu, lorsque celles-ci entravent la construction de la démocratie.
S'orienter vers des partenariats véritables			
L'UE a recours à la « promotion de la démocratie » pour atteindre ses objectifs.	La « promotion de la démocratie » est interprétée comme une communication à sens unique. Elle implique un rapport « donneur/ receveur ».	L'UE et ses partenaires comprennent différemment le terme « partenariat véritable ».	Les partenariats doivent être conclus dans un esprit de recherche de bénéfices mutuels. Le dialogue en constitue un élément essentiel. L'UE doit entreprendre un examen de ses politiques et procédures en vue de renforcer ses mécanismes de dialogue. Elle doit réévaluer ses processus de travail afin de s'assurer que le dialogue engagé avec les partenaires soit intégré à un stade précoce et dans l'ensemble du cycle de programmes.
L'UE adopte une <i>approche fondée sur le partenariat</i> pour atteindre ses objectifs à long terme concernant la construction de la démocratie. Elle en envisage les activités afférentes avec un large éventail d'acteurs.	L'engagement de l'UE pour le partenariat en tant qu'approche ne se traduit pas entièrement dans l'action, le dialogue ou les attitudes. Le soutien de l'organisation pour la construction de la démocratie est axé, de manière disproportionnée, sur les activités de la société civile.	Le potentiel de développer l'approche fondée sur le partenariat n'est pas totalement exploité. La portée des activités de l'UE pour la construction de la démocratie n'atteint pas un large éventail d'acteurs.	L'UE doit rencontrer les partenaires qui ont besoin de son aide. Elle doit continuer, s'il y a lieu, à développer des partenariats interrégionaux lorsque cela est possible. Des pistes de coopération au niveau régional pourraient éventuellement se dessiner avec les organisations régionales et leurs initiatives en matière de démocratie. À cet égard, le processus de consultation ouvert est un outil devant être utilisé plus souvent. Il convient d'établir des partenariats véritables à plusieurs niveaux et avec un large éventail d'acteurs.

Partie I

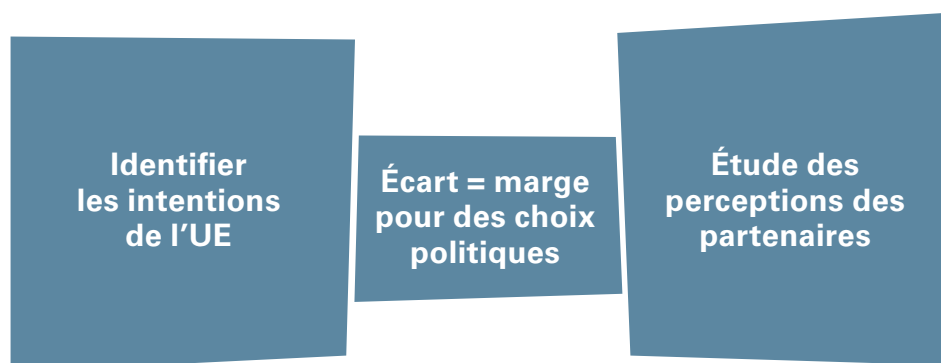
Introduction

Le présent rapport propose des possibilités de renforcer les politiques, pratiques et partenariats de l'UE en vue de soutenir la construction de la démocratie. Les choix politiques présentés découlent d'une comparaison entre les intentions de l'UE à ce sujet et les *perceptions* des partenaires à l'égard des politiques et actions de l'UE. En 2008 et 2009, avec son projet intitulé « Démocratie en Développement – Consultations globales sur le rôle de l'UE dans la construction de la démocratie », International IDEA a cherché à connaître les opinions des partenaires, en organisant des consultations avec les organisations régionales et groupes de réflexion de l'Afrique, du monde arabe, de l'Amérique latine, des Caraïbes, de l'Asie du Sud et de l'Asie du Sud-Est.

La partie I du rapport donne une description générale des objectifs et de la méthodologie du projet. La partie II compare les intentions de l'UE avec les perceptions qu'en ont ses partenaires, puis offre une analyse des éventuels décalages constatés. Enfin, la partie III propose des possibilités de politiques, pratiques et partenariats.

Méthodologie et hypothèse

L'hypothèse essentielle sous-tendant cette évaluation est qu'il existe un écart entre les intentions des politiques et actions de l'UE, et les perceptions des partenaires régionaux. L'identification et l'expression claire de ce décalage offre l'opportunité d'améliorer le



dialogue entre l'UE et ses partenaires, dans un effort d'optimisation des politiques, pratiques et partenariats.

Afin d'identifier les intentions de l'UE, le projet s'est appuyé sur les documents de l'UE (à savoir les traités, les documents politiques et les stratégies), révélant ses ambitions, engagements, valeurs et objectifs.

Les perceptions des interventions de l'UE ont été relevées en s'adressant directement aux partenaires ayant une expérience pratique de la mise en œuvre des politiques de l'organisation aux niveaux régional et national. Cinq régions étaient concernées : l'Afrique, le monde arabe, l'Amérique latine, les Caraïbes, l'Asie du Sud et l'Asie du Sud-Est. Les organisations régionales équivalentes de l'UE expriment par procuration les perceptions des partenaires.

« Les perceptions sont importantes, car elles constituent une base de compréhension et un socle sur lequel s'appuient les choix et décisions des acteurs. La compréhension des perceptions et perspectives de l'autre camp peut servir de base à l'amélioration de la communication et orienter les ajustements de politiques. »

**Mme Ingrid Wetterqvist,
Directrice, International IDEA**

Les consultations ont été organisées en étroite coopération avec les organisations régionales. Dans le cas de l'Afrique, du monde arabe, de l'Amérique latine et des Caraïbes, il s'agissait de l'Union africaine (UA), de la Ligue des États arabes (LEA), et de l'Organisation des États américains (OEA). Dans le cas de l'Asie du Sud et de l'Asie du Sud-Est, après un entretien avec l'Association d'Asie du Sud pour la coopération régionale (SAARC) et l'Association des nations

de l'Asie du Sud-Est (ANASE), les consultations ont été organisées avec leurs principaux groupes de réflexion, à savoir le Centre d'études politiques d'Asie du Sud (SACEPS) et le Centre d'études stratégiques et internationales (CSIS), respectivement.

Parmi les questions majeures traitées durant les consultations, on peut citer les suivantes : quelle image vous renvoie l'UE ? Quels sont, selon vous, les effets des politiques et actions de l'UE sur la construction de la démocratie dans votre région ? Quelles sont les réussites ? Quels sont les échecs ? Quelles actions de l'UE devraient, selon vous, être plus modérées, intensifiées, ou tout simplement modifiées ?

Les consultations se sont déroulées principalement sous la forme de tables rondes, complétées par des entretiens individuels. Plusieurs articles, dont la rédaction avait été sollicitée en amont du processus, ont servi de base aux débats. Les parties prenantes ont été réunies à Bruxelles, Strasbourg et Stockholm, afin de toucher un plus grand nombre d'acteurs.

Définitions

International IDEA ne souscrit à aucune définition officielle de la démocratie, toutefois son cadre d'évaluation « État de la démocratie » a permis d'établir une définition opérationnelle et utile du terme.

Encadré 1 : Les principes de démocratie du cadre d'évaluation « État de la démocratie » d'International IDEA

Selon le cadre d'évaluation « État de la démocratie » d'International IDEA, les deux principes fondamentaux de démocratie sont le contrôle du peuple sur les décisions et les décideurs, d'une part, et l'égalité de respect et d'expression entre les citoyens dans l'exercice de ce contrôle, d'autre part.

La réalisation de ces deux principes est rendue possible grâce aux sept valeurs médiatrices que sont la participation, l'autorisation, la représentation, la responsabilité, la transparence, la réactivité et la solidarité.²

La démocratie est perçue comme un régime politique où la prise de décisions publiques est soumise au contrôle du peuple, et où l'ensemble des citoyens jouissent équitablement du droit de participer à ce processus. Même s'il est difficile de comparer la démocratie entre les États et de l'évaluer, il existe des moyens d'apprécier sa qualité dans un État donné à un moment précis.

La construction de la démocratie consiste à créer les conditions qui permettent de mettre en pratique les principes de démocratie. Pour être efficace, il est nécessaire de déployer ces efforts au sein même d'un pays – bien qu'il soit possible de les soutenir de l'extérieur. La démocratie ne se développe pas dans le vide : les relations et actions internationales des parties externes peuvent également influencer sur les réalités nationales et locales.

La démocratisation est un processus à long terme et sans fin, visant à améliorer la qualité des institutions et mécanismes démocratiques, et à construire une culture démocratique.

D'autres définitions de la démocratie vont au-delà de la définition opérationnelle proposée par International IDEA et font référence à son contenu et sa substance. Ces points de vue et cette compréhension plus large de ce que constitue la démocratie ont émergé dans plusieurs régions au cours du processus de consultations (voir Encadré 2 : Trois définitions de la démocratie).

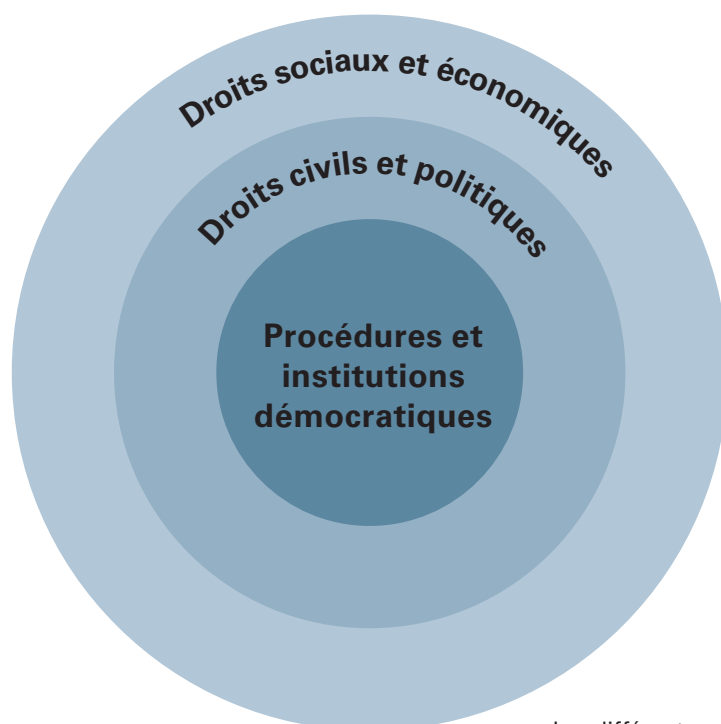
² International IDEA, 2008.

Encadré 2 : Trois définitions de la démocratie

Les « **définitions procédurales** » appréhendent la démocratie dans le cadre des deux dimensions suivantes : *contestation et participation*. La notion est perçue sur le plan des procédures et institutions liées aux élections.

Les « **définitions libérales** » ajoutent une référence à la protection des droits civils et politiques en tant que critère d'accès à la démocratie. Ces définitions contiennent toutes deux une dimension *institutionnelle et juridique*.

Les « **définitions substantielles** » exposent les types de droits qu'une démocratie doit protéger afin d'inclure les droits sociaux, économiques et culturels ; elles soulignent en outre l'importance de l'accès à un niveau de vie minimum (« aide sociale ») et la réalisation progressive des droits sociaux, économiques et culturels.³



Les différentes définitions de la démocratie présentées ici sont cumulatives.

³ Landman, 2009.

Partie II

Intentions et perceptions

La présente section passe en revue les documents stratégiques et traités pertinents de l'UE, afin de comprendre les intentions de cette dernière en matière de construction de la démocratie. Puis, elle offre une synthèse des perceptions identifiées, essentiellement, sur la base des conclusions tirées des consultations organisées par International IDEA avec les partenaires de l'UE établis en Afrique, dans le monde arabe, en Amérique latine, dans les Caraïbes, en Asie du Sud et en Asie du Sud-Est. Enfin, la dernière section propose une analyse des écarts entre les intentions et perceptions identifiées.

Intentions : documents stratégiques de l'UE relatifs à la construction de la démocratie

Afin de comprendre les intentions et limites de l'UE, la complexité institutionnelle de l'organisation doit être reconnue. Ses trois principaux organes sont le Parlement européen, représentant les peuples de l'Europe ; le Conseil de l'UE, représentant les gouvernements nationaux ; et la Commission européenne, représentant l'intérêt commun de l'UE. Le Parlement et le Conseil ont tous deux un Secrétariat. Au sein du Parlement, du Conseil et de la Commission, et à tous les niveaux, plusieurs unités organisationnelles assurent le suivi des différents domaines politiques. Certains de ces domaines sont définis au niveau communautaire, appelé « *premier pilier* » de l'UE, et comprennent par exemple les questions liées au commerce et à la coopération au développement. La politique étrangère et de sécurité commune, en revanche, relève de la compétence des États membres siégeant au Conseil, autrement dit du « *deuxième pilier* ». En outre, les États membres disposent de leurs propres programmes et politiques au niveau national.

La base juridique de l'engagement commun de l'UE pour la démocratie est exposée dans le traité sur l'Union européenne (modifié par les traités d'Amsterdam et de Nice),

qui définit la démocratie comme l'un des principes sous-tendant l'action externe de l'UE.⁴

Encadré 3 : Le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne : cadre juridique de la démocratie dans l'action externe de l'UE

« [L'UE] est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres ».⁵

« L'Union définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité, dont les objectifs sont : [...]

— le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales »⁶ ...

« La politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».⁷

La démocratie est désignée comme étant un objectif essentiel pour l'UE.⁸ Selon le traité sur l'Union européenne, il s'agit d'un objectif général mais également d'un objectif explicite devant s'appliquer à la coopération, au développement ainsi qu'à la coopération économique, financière et technique avec les pays tiers.⁹

Si le traité de Lisbonne entre en vigueur, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne deviendra juridiquement contraignante. Bien que la Charte porte principalement sur la protection des droits de l'homme, elle prévoit également plusieurs dispositions relatives à la démocratie. Le traité de Lisbonne, ainsi que l'actuel traité sur l'Union européenne, fait également référence à d'autres documents européens, tels que la Charte de Paris pour une nouvelle Europe (1990), qui définit la démocratie avec plus de précision.

Encadré 4 : Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

« Consciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de

solidarité ; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit ».¹⁰

⁴ Article 6, *Traité sur l'Union européenne*, 2006 ; avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la démocratie allait devenir l'une des valeurs sous-tendant la politique externe (voir article 2, *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, 2007).

⁵ Article 6, *Traité sur l'Union européenne*, 2006.

⁶ Article 11, *Traité sur l'Union européenne*, 2006.

⁷ Article 177, par. 2, *Traité instituant la Communauté européenne*, 2006 (voir également Article 181 A, *ibid.*, relatif à la coopération économique, financière et technique avec les pays tiers).

⁸ *Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers*, 2001, p. 4.

⁹ Article 177, par. 2 et Article 181 A, *Traité instituant la Communauté européenne*, 2006.

¹⁰ Préambule, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 2000.

En outre, l'engagement pour le respect, la promotion et la protection de la démocratie et de ses principes est souvent cité comme un *élément essentiel* des accords entre la Communauté et les pays tiers.¹¹

Exploiter les propres expériences de l'UE

Il est intéressant de noter que les propres expériences de l'UE en matière de démocratie et de gouvernance démocratique ne font pas l'objet d'une discussion poussée dans les documents stratégiques. Elles ne sont évoquées qu'au regard des *nouveaux États membres* et par rapport à la *politique de sécurité*. Dans le domaine de la prévention et de la résolution des conflits, les expériences internes de l'UE sont considérées comme une force, érigeant l'organisation en un modèle éventuel pour les autres régions.¹²

Comprendre la démocratie

Il est rare de trouver des définitions explicites de la démocratie dans les documents stratégiques de l'UE. La notion est plus souvent décrite sur le plan de ses procédures, structures et institutions. Les documents stratégiques en présentent différents concepts, dont la bonne gouvernance, la démocratie pluraliste, la gouvernance démocratique, la démocratisation, la promotion de la démocratie et la construction de la démocratie. Toutefois, il existe indirectement des définitions plus concrètes dans la Charte de Paris, telles que visées dans les traités.

Encadré 5 : La Charte de Paris pour une nouvelle Europe¹³

« Nous nous engageons à édifier, consolider et raffermir la démocratie comme seul système de gouvernement de nos nations ».

« Le gouvernement démocratique repose sur la volonté du peuple, exprimée à intervalles réguliers par des élections libres et loyales. La démocratie est fondée sur le respect de la personne humaine et de l'État de droit. Elle est le meilleur garant de la liberté d'ex-

pression, de la tolérance envers tous les groupes de la société et de l'égalité des chances pour chacun ».

« La démocratie, de par son caractère représentatif et pluraliste, implique la responsabilité envers l'électorat, l'obligation pour les pouvoirs publics de se conformer à la loi et l'exercice impartial de la justice. Nul n'est au-dessus de la loi. »¹⁴

¹¹ *Communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers*, 1995 ; *Consensus européen pour le développement*, 2006.

¹² *Communication de la Commission sur la prévention des conflits*, 2001.

¹³ L'article 11 du traité sur l'Union européenne fait référence aux objectifs de la Charte de Paris pour une nouvelle Europe en relation avec les dispositions relatives à une politique étrangère et de sécurité commune. La Charte de Paris est citée en rapport avec l'objectif stratégique de paix et de sécurité internationale ; toutefois, dans la mesure où elle établit un lien explicite entre la consolidation de la paix et les objectifs de démocratie, elle peut être perçue comme une passerelle entre ces deux thèmes politiques.

¹⁴ *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, 1990, p. 3-5.

D'une manière générale, les documents stratégiques traitant de la politique de développement privilégient la *bonne gouvernance* et la capacité associée de la démocratie à servir les citoyens,¹⁵ tandis que la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) se focalise davantage sur la *promotion de la démocratie* et le soutien aux droits de l'homme, aux institutions politiques et à la participation des citoyens via la société civile et les élections. L'observation et l'assistance électorales sont mises en exergue comme étant des maillons importants du soutien de l'UE à la construction de la démocratie.¹⁶ Cependant, l'UE réaffirme sa vision selon laquelle la notion ne se confine pas uniquement aux élections. Parallèlement, une communication de la Commission propose avec la *gouvernance démocratique* une compréhension plus large de la démocratie qui pourrait constituer une articulation entre les relations extérieures et la coopération au développement de l'UE.¹⁷

Il est souligné que les droits de l'homme et la démocratisation sont étroitement liés. Les droits de l'homme jouent un rôle majeur dans les documents stratégiques de l'UE relatifs à la démocratie. L'accent mis sur le lien précité est parfois si prononcé qu'il est accordé la même importance aux activités de défense des droits de l'homme qu'au soutien à la construction de la démocratie.¹⁸

Encadré 6 : Règlement (CE) n° 1889/2006 instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde

« La démocratie et les droits de l'homme sont indissociablement liés. Les libertés fondamentales que sont les libertés d'expression et d'association sont indispensables au pluralisme politique et au processus démocratique, tandis que le contrôle démocratique et la séparation des pouvoirs sont nécessaires

au maintien d'un système judiciaire indépendant et de l'État de droit, qui, à leur tour, sont essentiels pour protéger efficacement les droits de l'homme. »¹⁹

Intégration et cohérence

La démocratie est intégrée dans toutes les politiques. Elle est examinée dans plusieurs documents stratégiques en tant que condition préalable à la réalisation d'autres objectifs, liés, par exemple, au développement ou à la sécurité. Les liens existant entre

¹⁵ « La gouvernance a trait à la capacité d'un État à servir ses citoyens. La gouvernance concerne les règles, les processus et les comportements par lesquels les intérêts sont organisés, les ressources générées et le pouvoir exercé dans la société. » (Communication de la Commission, *Gouvernance et développement*, 2003, p. 3).

¹⁶ Voir, par exemple, la Communication de la Commission, du 11 avril 2000, *sur les missions d'assistance et d'observation électorales*.

¹⁷ *La gouvernance dans le consensus européen pour le développement, vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne*, 2006, p. 4.

¹⁸ Voir, par exemple, le document de la Commission intitulé *Furthering human rights and democracy across the globe* (Développer les droits de l'homme et la démocratie à travers le monde), 2007, qui, malgré son titre, ne porte que sur les droits de l'homme.

¹⁹ Règlement (CE) n° 1889/2006 instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde, par. 8.

la démocratie, d'une part, et le commerce, l'environnement, l'immigration et d'autres domaines politiques, d'autre part, sont également communément cités.²⁰

Les outils de la politique extérieure de l'UE comprennent des instruments financiers et diplomatiques traditionnels tels que l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH). Dans sa politique de sécurité, l'UE déclare qu'elle considère la démocratie et les objectifs de sécurité comme interdépendants.²² Toutefois, le texte n'aborde aucunement la manière d'intégrer le soutien à la construction de la démocratie dans la politique de sécurité.

La politique de développement de l'UE, thème relevant du « premier pilier », insiste également sur le fait que la construction de la démocratie constitue une condition préalable au développement. Le texte souligne, à plusieurs reprises, les liens existant entre le développement, la démocratie et, en particulier, la bonne gouvernance. Les outils servant la politique de développement comprennent, entre autres, des mesures incitatives, des conditions d'octroi des aides, et des éléments contractuels essentiels dans les accords, afin d'encourager la construction de la démocratie.

Les traités ne font aucune référence explicite à la démocratie en tant qu'objectif de *la politique commerciale* de l'UE.²⁴ Toutefois, étant donné que la démocratie constitue un objectif général de l'action externe de l'organisation, elle s'applique implicitement à ce thème politique également.²⁵ La démocratie et le dialogue politique sont souvent considérés comme faisant partie des composantes essentielles des accords de partenariat économique, de libre-échange et d'association négociés entre l'UE et ses partenaires.

La politique européenne de voisinage (PEV) est décrite comme « une relation privilégiée, basée sur un engagement mutuel en faveur de valeurs communes » dont fait partie la démocratie.²⁶ La PEV emploie régulièrement le terme « démocratie », soulignant ainsi l'importance de cette valeur commune pour l'ensemble de la politique de voisinage.

« Outre cette approche axée sur des programmes de coopération, la Commission, fidèle à son engagement de respecter la Charte de l'Union européenne, fera en sorte de bannir systématiquement tout impact négatif sur les droits de l'homme et la démocratisation dans la formulation d'autres politiques et, chaque fois que possible, d'adapter les politiques de telle sorte qu'elles aient un impact positif. »²¹

« Il est fondamental de progresser en matière de protection des droits de l'homme, de bonne gouvernance et de démocratisation, pour réduire la pauvreté et enclencher un processus de développement durable. »²³

²⁰ Commission européenne, *Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers*, 2001.

²¹ Commission européenne, *Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers*, 2001, p. 8.

²² *Communication de la Commission sur la prévention des conflits*, 2001.

²³ Consensus européen sur le développement, 2005, par. 86.

²⁴ Comparer l'article 133 du traité instituant la Communauté européenne, 2006, avec par exemple l'article 177, par. 2 du même traité relatif à la politique de développement. Voir également http://ec.europa.eu/trade/index_en.htm (en anglais).

²⁵ Article 6, traité sur l'Union européenne, 2006. Voir également l'article 301 du même traité.

²⁶ http://ec.europa.eu/world/enp/policy_fr.htm

Les *questions d'immigration* relèvent du domaine de la justice et des affaires intérieures. À défaut de référence à la démocratie dans les documents stratégiques pertinents en matière d'immigration, il existe néanmoins des liens entre la politique d'immigration et la coopération au développement, du fait de l'impact de la circulation du capital humain et de l'importance des envois de fonds.

La politique d'élargissement est généralement perçue comme le domaine politique où le soutien à la construction de la démocratie est le plus concluant. Les pays souhaitant devenir membres de l'UE doivent satisfaire à un ensemble de critères, dont l'établissement d'« institutions stables garantissant la démocratie ». ²⁷ Le terme démocratie figure dans l'ensemble des documents stratégiques relatifs à l'élargissement. ²⁸

Encadré 7 : Conditions d'adhésion à l'UE – les « critères de Copenhague »

En 1993, le Conseil européen de Copenhague a énoncé les critères d'adhésion à l'UE. Un nouvel État membre doit remplir certains critères politiques et économiques, dont la nécessité d'avoir « des institu-

tions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection... ». ²⁹

Plusieurs des différents documents stratégiques examinés relèvent la nécessité de renforcer la cohérence entre les divers domaines politiques et entre les institutions de l'UE, en vue de soutenir la construction de la démocratie.

« Les parties réaffirment que la démocratisation, le développement et la protection des libertés fondamentales et des droits de l'homme sont interdépendants et se renforcent mutuellement. Les principes démocratiques sont des principes universellement reconnus sur lesquels se fonde l'organisation de l'État pour assurer la légitimité de son autorité, la légalité de ses actions qui se reflète dans son système constitutionnel, législatif et réglementaire, et l'existence de mécanismes de participation. Sur la base des principes universellement reconnus, chaque pays développe sa culture démocratique. » ³⁰

Partenariat

De nombreux documents stratégiques de l'UE soulignent l'importance du *partenariat*. Plusieurs documents stratégiques et programmes de travail encadrent la coopération de l'UE avec chaque région partenaire. Bien que les traités de l'UE énoncent les mêmes principes fondamentaux pour l'ensemble de son action externe, les documents spécifiques à chaque région varient sur le plan de la langue, du champ d'intervention et des objectifs.

Les relations UE-Afrique sont guidées par le partenariat stratégique UE-Afrique qui définit les orientations politiques à long terme entre les deux régions. Le texte identifie huit partenariats thématiques, dont l'un porte sur la gouvernance démocratique et les droits de l'homme. Ce partenariat en particulier permet d'engager un « dialogue global de continent à continent et une coopération » sur les principes démocratiques, la lutte contre la corruption et la gestion responsable des fonds publics.

²⁷ *Conclusions de la Présidence*, Conseil européen de Copenhague, 1993.

²⁸ http://ec.europa.eu/world/what/enlargement/index_fr.htm

²⁹ *Conclusions de la Présidence*, Conseil européen de Copenhague, 1993.

³⁰ Article 9, par. 2, Accord de Cotonou, 2000.

La coopération entre l'UE et le monde arabe s'inscrit dans la coopération de l'UE avec la région méditerranéenne, ainsi que le spécifient les déclarations de Barcelone et Euromed.³¹ Ces textes ont essentiellement trait à la sécurité et aux relations commerciales, mais soulignent également le dialogue politique et l'importance de la démocratie. Cette dernière notion est évoquée de manière vague, laissant entendre que l'UE adopte une approche plus pragmatique dans sa coopération avec le monde arabe.

La stratégie UE-Amérique latine est globale. Le texte reconnaît que la majorité des pays d'Amérique latine et des Caraïbes sont parvenus à instaurer des démocraties. La stratégie s'attache donc à mieux comprendre les besoins et possibilités de cette région, en s'appuyant sur le concept de *gouvernance démocratique*. La stratégie définit la démocratie en des termes plus larges que ceux des autres stratégies régionales. Elle établit en effet un lien entre le soutien institutionnel à la construction de la démocratie et les aspects de la participation et de la démocratie, en tant que moyen de servir les citoyens en matière de droits sociaux, économiques et culturels, de cohésion sociale et d'égalité.³³

La coopération entre l'UE et l'Asie définit la démocratie, les droits de l'homme et la bonne gouvernance comme des objectifs que l'UE doit promouvoir dans toutes ses relations avec l'Asie. Toutefois, bien qu'encourageant le dialogue et le partenariat, les documents stratégiques évoquent les mesures à prendre sans donner de précisions.

Le cadre stratégique pour renforcer les relations de partenariat Europe-Asie³⁵ prévoit que l'UE contribue à la diffusion de la démocratie, de la bonne gouvernance et de l'État de droit afin de renforcer sa présence politique et économique dans la région asiatique. À cette fin, l'UE doit conforter le dialogue bilatéral et multilatéral avec les partenaires asiatiques, encourager le dialogue entre les sociétés civiles, et garantir l'intégration des droits de l'homme et des questions de gouvernance dans les activités de coopération.

« Les parties s'engagent à développer l'État de droit et la démocratie dans leur système politique tout en reconnaissant dans ce cadre le droit de chacun d'entre eux de choisir et de développer librement son système politique, socioculturel, économique et judiciaire. »³²

« En Amérique latine, la gouvernance démocratique et la cohésion sociale sont étroitement liées : l'exclusion, la pauvreté, l'accès limité à l'éducation et à la santé et le manque de perspectives limitent l'exercice des droits civiques et politiques. »³⁴

³¹ Communication de la Commission européenne, *Le processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée*, 1995 ; Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée, 2008.

³² Communication de la Commission européenne, *Le processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée*, 1995.

³³ Commission européenne, *Programmation régionale pour l'Amérique latine : Document de stratégie 2007-2013*, 2007.

³⁴ Commission européenne, *Un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine*, 2005, p. 8.

³⁵ Communication de la Commission, *Un cadre stratégique pour renforcer les relations de partenariat Europe-Asie*, 2001.

Le nouveau partenariat de l'UE avec l'Asie du Sud-Est³⁶ prévoit que l'organisation mette en place des partenariats constructifs avec l'ANASE et les autorités nationales de cette région, fondés sur le dialogue. Les nouveaux accords bilatéraux conclus avec des pays de la région doivent tous contenir la clause de « l'élément essentiel » relative aux droits de l'homme. En outre, reconnaissant le rôle crucial joué par la bonne gouvernance dans l'instauration d'une société stable et prospère, les efforts de coopération au développement déployés par l'UE mettent suffisamment l'accent sur le renforcement des cadres institutionnels et réglementaires, ainsi que sur la lutte contre la corruption en Asie du Sud-Est.

« ... la situation en matière de gouvernance, de droits de l'homme et d'État de droit est préoccupante. Elle sera abordée au travers de l'instrument pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme. »³⁷

Les relations de l'UE avec l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique (ACP) sont en outre guidées par l'Accord de Cotonou,³⁸ visant à promouvoir le développement des pays ACP. Cet accord s'attache également à « promouvoir

un environnement politique démocratique et stable ». Il se fonde explicitement sur les principes d'égalité entre les partenaires, la participation des acteurs gouvernementaux comme non gouvernementaux, le dialogue et l'exécution des obligations mutuelles, la différenciation et la régionalisation. L'accord définit la bonne gouvernance comme un élément essentiel, dont la violation est susceptible d'entraîner la suspension partielle ou totale de la coopération au développement.³⁹

« Je pense que l'Union européenne doit jouer le rôle de leader dans la promotion de la démocratie en dehors de l'Europe, car elle représente un modèle particulièrement crédible. »

**Mme Saumura Tiulong,
parlementaire, Cambodge**

Perceptions des régions partenaires

Bien que les cinq régions partenaires présentent des différences fondamentales, et en dépit du fait qu'elles entretiennent des relations très dissemblables avec l'UE, elles partagent néanmoins un très grand nombre d'opinions similaires.

Les cinq régions sont d'avis que l'UE, en tant qu'acteur politique, est un partenaire intéressant pour la construction de la démocratie. Parallèlement, il convient de signaler que l'UE est largement perçue comme un partenaire commercial et un acteur économique.

Intérêt des expériences internes de l'UE

L'UE est reconnue par ses partenaires comme symbolisant un modèle réussi de développement économique et de construction démocratique. Son histoire en matière d'intégration régionale économique et politique représente une source d'inspiration pour les autres régions cherchant à atteindre des niveaux similaires d'intégration. La réussite de l'UE dans la création de structures de coopération harmonieuses et dans le renforcement de l'intégration, a

« L'UE symbolise l'égalité en termes d'accès et d'opportunité. »

**L'Ambassadeur Muhammad Zamir,
ancien représentant permanent du Bangladesh
auprès des Communautés européennes**

³⁶ Communication de la Commission, *Un nouveau partenariat avec l'Asie du Sud-Est*, 2003.

³⁷ Commission européenne, *Programmation régionale pour l'Asie : Document de stratégie 2007-2013*, 2007.

³⁸ Accord de Cotonou, 2000.

³⁹ Article 9, Accord de Cotonou, 2000.

constitué le thème récurrent de divers débats, de même que les expériences de l'UE en matière de gestion de la diversité. L'ensemble des régions expriment le souhait d'en apprendre davantage sur les expériences de l'UE, notamment sur le plan de la construction de la démocratie.

L'UE est perçue comme étant parvenue à associer la politique démocratique à la stabilité sociale et au dynamisme économique. Les États membres de l'UE sont stables et satisfont les besoins fondamentaux des citoyens en matière de sécurité et de dignité humaine et d'égalité des chances, notamment entre hommes et femmes. Les niveaux de vie se sont, en outre, considérablement améliorés dans ces pays.

L'UE a parfaitement réussi sa transformation de continent ravagé par les guerres en une région réglant ses conflits pacifiquement. Le pouvoir militaire a laissé la place à la *suprématie du civil*, reposant sur des structures sociales elles-mêmes fondées sur des valeurs, l'État de droit et des régimes politiques ouverts.

L'UE est également un exemple d'intégration régionale réussie. En créant des structures et des mécanismes opérationnels au service de la coopération régionale, elle a rehaussé sa position dans les négociations mondiales. Les défis communs dans la région sont relevés plus efficacement grâce à des débats collectifs et des solutions communes. Bien que l'on reproche parfois à l'UE d'être trop bureaucratique, ou que ses décisions reposent sur le principe du « plus petit dénominateur commun », elle est néanmoins perçue comme un mécanisme imposant et fonctionnel pour la coopération entre États.

Compréhension étroite de la démocratie

L'ensemble des régions mettent l'accent sur la *cohésion sociale, l'inégalité, l'instabilité/la sécurité sociales*, ainsi que sur *l'incapacité des gouvernements à tenir leurs engagements*. Toutes les consultations ont relevé le lien existant entre un système démocratique et les changements visibles dans les sociétés. D'une manière générale, les partenaires considèrent que l'UE applique une compréhension étroite de la démocratie, en ce qu'elle n'établit pas de corrélation entre la démocratie procédurale et la capacité de celle-ci à servir les citoyens.

La terminologie de l'UE présente également une certaine incohérence. Le terme *démocratie* est utilisé dans la politique de voisinage ou dans la PESC pour faire essentiellement référence aux droits de l'homme et aux aspects procéduraux

« L'Europe peut montrer à l'Asie, en lui enseignant les bonnes pratiques, et pas seulement en lui faisant des sermons, comment elle est parvenue à développer ses communautés, à instaurer un système de protection sociale plus efficace, et à sortir tous ses citoyens de la pauvreté, alors que certains pays européens ont eux aussi souffert auparavant. »

Docteur Dewi Fortuna Anwar,
vice-présidente du département des Sciences Sociales et Humaines de l'Institut indonésien des Sciences

« Je pense que l'UE doit diffuser des informations sur son expérience dans la neutralisation des obstacles à la démocratie et dans l'obtention de la prospérité pour le peuple ; pas seulement sur l'intégration économique, mais également sur la manière d'éviter l'implication du pouvoir militaire, de surmonter les problèmes de pauvreté, de discuter de la redistribution des fruits du progrès national et régional ainsi que de la tolérance envers les minorités religieuses et de la défense de l'État de droit. »

L'Ambassadeur Rodolfo Severino,
ancien Secrétaire général de l'ANASE

« L'UE ne peut pas un jour jouer un rôle direct, car ces pays sont fiers et n'apprécient pas qu'on leur dicte ce qu'ils ont à faire. Il lui faut préférer une approche discrète, constructive et non agressive, en optant pour le partage de bonnes pratiques, par exemple. »

M. Amar Nath Ram,
ancien ambassadeur de l'Inde auprès de l'UE

« Le plus grand défi auquel nous devons faire face aujourd'hui est probablement la manière de faire de la démocratie un processus quotidien pour le peuple, et pas seulement un événement qui survient par intermittence une fois tous les quatre ans. »

Professeur Adebayo Olukoshi,
directeur exécutif du Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences sociales en Afrique (CODESRIA) et membre du Comité des conseillers d'International IDEA

« Une fixation sur les pratiques électorales naturelles, sans tenir compte des pratiques démocratiques plus larges de la sphère économique et sociale, fait naître le scepticisme. L'expérience africaine suffit amplement à suggérer qu'une vision plus large de la construction de la démocratie englobant la dynamique sociale n'est pas seulement nécessaire, mais également essentielle pour toute perspective politique que nous souhaitons instaurer. »

Son Excellence Sir Ketumile Masire,
ancien président du Botswana

« La protection des droits de l'homme n'est pas la démocratie. Les droits de l'homme sont essentiels pour la démocratie, et ces deux notions ne sont aucunement contradictoires. Cependant, la protection des droits de l'homme n'est pas une priorité dans la construction de la démocratie. »

Professeur S.D. Muni,
senior visiting scholar à l'Institut des Études d'Asie
du Sud de l'université nationale de Singapour

« Il est urgent que l'UE reconsidère son approche actuelle de la promotion de la démocratie dans le monde arabe. Des problèmes d'ordre structurel se reflètent dans un conflit entre les objectifs premiers de nombreux membres de l'UE : la sécurité et le commerce, d'une part, et la promotion de la démocratie, de l'autre. »

Docteur Kheir el-Din Haseeb,
directeur général du Centre des Études
de l'Unité arabe, Liban

« L'UE n'a pas vraiment élaboré de programme commun sur la démocratie. »

Professeur Rehman Sobhan,
fondateur et président exécutif du Centre pour
le Dialogue sur les politiques, Bangladesh

de la pratique démocratique. Dans les autres domaines politiques, soit le terme est absent, soit il apparaît sous la forme d'un adjectif. La coopération au développement met l'accent sur le concept de *bonne gouvernance*, qu'elle relie à la démocratie.

Toutefois, l'UE semble avoir séparé les aspects procéduraux et institutionnels de la démocratie des avantages qu'elle doit procurer. Les partenaires de l'UE ont l'impression qu'elle se focalise trop sur la société civile, les élections et les activités de défense des droits de l'homme. Ils rappellent également que la démocratie suppose plus que des élections, et ne doit pas uniquement être mise sur le même pied que les droits de l'homme, mais également servir les citoyens dans un sens plus large.

Engagements à long terme de l'UE

L'UE est souvent décrite comme un partenaire crédible qui préfère recourir au *soft power* dans les relations internationales, plutôt qu'au *hard power* ou à la puissance militaire. Du point de vue du développement, cela est considéré comme une caractéristique positive. L'UE doit envisager de valoriser davantage son approche de « *soft power* » plutôt que de trop se focaliser sur la difficulté qu'elle rencontre souvent en exerçant le « *hard power* ».

Sur un plan plus négatif, les partenaires ont l'impression que l'UE applique une politique de deux poids, deux mesures, et est incapable de traduire ses politiques en actions. Le soutien de l'organisation à la construction de la démocratie est parfois perçu comme un engagement sur le papier uniquement. En particulier, l'engagement de l'UE à défendre la démocratie, même face à la « *realpolitik* », est remis en question : l'organisation est accusée de laisser les intérêts économiques et de sécurité l'emporter sur le soutien à long terme pour la construction de la démocratie. Cela affecte parfois sa crédibilité.

L'écart entre les politiques et les actions de l'UE est une impression particulièrement frappante dans le monde arabe. Les élections de 2006 dans les territoires palestiniens sont fréquemment citées comme un exemple de l'échec de l'UE à tenir son engagement pour la démocratie, en ce qu'elle a donné l'impression de contester les résultats d'une élection largement reconnue comme libre et loyale. Un autre exemple est sa directive sur le retour en matière de politique

migratoire, considérée comme ayant influencé négativement le développement de l'Amérique latine. Ces deux exemples semblent affecter considérablement la crédibilité de l'UE.

L'UE ne propose pas de message cohérent dans le domaine de la construction de la démocratie. Elle est perçue comme véhiculant des messages décousus aux régions et pays partenaires, démontrant ainsi différents degrés d'engagement, et établissant différentes normes dans différents cas. Cette incohérence est considérée comme un obstacle à une coopération efficace.

On perçoit également certaines incohérences et contradictions entre la politique étrangère et de sécurité commune, et la politique de développement. Ces deux domaines politiques évoluent selon des logiques et des calendriers différents, en des piliers et cadres juridiques distincts, et utilisent des instruments dissemblables. Tant qu'ils opèrent de manière isolée, le manque de cohérence ne constitue pas un problème. Toutefois, dès l'instant où ils s'entrecroisent, comme cela est souvent le cas avec le soutien à la construction de la démocratie, le mode de fonctionnement de l'UE subit des tensions et contradictions inutiles.

Les documents stratégiques de l'UE sont clairs quant à l'engagement pour la cohérence et l'intégration de la démocratie. Le besoin de cohérence y est largement reconnu. Malgré cela, les partenaires de l'UE persistent à dire que le manque d'intégration et de cohérence est l'une des principales difficultés de leur relation avec celle-ci, et que l'organisation n'admet pas, ou ne considère pas, les effets que peuvent avoir ses actions sur la construction de la démocratie dans les régions partenaires. Le fossé entre le contenu des messages et les effets de la politique migratoire, de la politique agricole ou des tarifs douaniers/commerce, par exemple, en comparaison avec les ambitions de la politique étrangère et de sécurité et de la coopération au développement de l'UE, a été mis en évidence, notamment par les partenaires établis en Amérique latine et dans les Caraïbes. En outre, les efforts d'intégration ne semblent pas inclure l'ensemble des domaines politiques pertinents de l'UE.

Une autre source de scepticisme est le fait que de nombreux partenaires de l'UE observent parfois que les priorités de quelques États membres guident celles de l'organisation ; en pareil cas, l'UE est perçue comme un moyen de poursuivre des intérêts nationaux étroits. Les programmes de coopération nationaux ne sont pas nécessairement exécutés en accord avec le soutien de l'UE à la construction de la démocratie. Parfois, il est même constaté de la concurrence entre les États membres individuels et les programmes communautaires. Cette perception est cependant compensée par le fait que les partenaires reconnaissent que les différentes expériences et approches de chaque État membre constituent parfois un atout et peuvent être utiles à des fins de comparaison.

Les partenaires mettent l'accent sur la nécessité d'une approche à long terme. Aujourd'hui, le soutien à la construction de la démocratie est considéré comme trop momentané, alors que tous partagent l'idée que la construction doit constituer un effort à long terme.

« Si l'Europe n'aligne pas sa politique migratoire sur sa politique commerciale et sa politique en matière de promotion de la démocratie, nous risquons de nous retrouver dans une situation critique. Si l'Europe que nous connaissons est une Europe qui refoule les immigrants, impose des tarifs douaniers sur le commerce et, parallèlement, une Europe qui s'interroge sur la manière de nous aider, alors nous assistons à une très forte contradiction. Au contraire, le type de relation dont nous avons besoin doit être fondé sur un respect mutuel et un intérêt commun. »

**Docteur Daniel Zovatto,
Directeur régional pour l'Amérique latine,
International IDEA**

« L'UE s'engage, se désengage, s'associe puis se désassocie, si bien que ses efforts deviennent sporadiques et très décousus. À la fin de la journée, tout est fragmenté et rien ne forme un grand tableau cohérent. Je pense que l'UE doit avoir une vision complète de ce qu'elle souhaite que l'Afrique devienne, puis commencer à orienter son aide vers cette vision globale. »

**Docteur Annie Chikwanha,
membre du Comité des conseillers d'International IDEA
et principale chargée de recherche à l'Institut
des études de Sécurité d'Addis-Abeba, Éthiopie**

Partenariat

Les partenaires affirment catégoriquement que la démocratie doit être construite de l'intérieur. Ils condamnent la *promotion de la démocratie* en tant qu'approche incarnant essentiellement une communication à sens unique. La promotion de la démocratie est considérée comme arrogante, et fondée sur la conviction que les valeurs européennes peuvent être exportées aux autres régions.

« Il nous est nécessaire d'avoir une vision plus large de nos voisins et de réaliser qu'il nous reste encore beaucoup à apprendre, et que des partenariats fondés sur le respect mutuel s'avèrent bien plus bénéfiques. »

Son Excellence Sir Ketumile Masire,
ancien président du Botswana

« Les pays de l'UE sont des modèles de démocratie, laquelle est profondément ancrée dans leur culture et le régime politique. Mais dans le même temps, les problèmes de l'UE et ceux du monde en développement sont différents ; par conséquent, il est également nécessaire de mettre l'accent sur l'action locale et d'opérer des changements à ce niveau géographique. »

Docteur Shahabuddin Yaqoob Quraishi,
commissaire aux élections, Inde

« Un changement d'attitude est nécessaire. Nous nous mentons à nous-mêmes si nous disons que le partenariat est loyal, car nous savons tous que c'est faux. Nos voix sont parfois oubliées et nos inquiétudes passées sous silence. Ce n'est que lorsque nous l'admettrons que nous pourrons œuvrer à la formation d'un partenariat véritable. Faisons preuve de respect l'un envers l'autre, reconnaissons sa valeur, travaillons conjointement à la réalisation de nos objectifs communs, et restons à l'écoute de l'autre. »

M. Andrew Bradley,
Sous-secrétaire général chargé des Questions politiques et du Développement humain au secrétariat ACP de Bruxelles, Belgique

Leur perception est que la promotion de la démocratie, comprise dans une large mesure comme un moyen de faire des sermons, domine encore aujourd'hui le répertoire de l'UE. Les partenaires de l'organisation ont un intérêt à coopérer avec elle sur le plan de la démocratie et, par conséquent, insistent sur la nécessité de développer d'autres approches subsidiaires axées sur le *dialogue*.

Le désir de former un *partenariat véritable* est un thème récurrent dans l'ensemble des régions. Les partenaires mettent l'accent sur le besoin de processus permettant une participation égale des parties et un échange mutuel d'idées, de priorités et d'informations. Bien que l'UE soit souvent perçue comme se dirigeant dans la bonne direction à cet égard, la route semble encore longue. Il est trop fréquent que les initiatives liées à une région ou un pays soient effectivement élaborées à Bruxelles, puis présentées à la région ou au pays en question, plutôt que débattues avec celle-ci ou celui-ci.

Certains s'interrogent avec inquiétude sur le degré exact de participation au dialogue et aux négociations laissé aux partenaires. Ces derniers citent souvent les mécanismes internes de l'UE qui font que les 27 États membres consacrent la majorité de leur temps à l'élaboration et l'adoption de programmes. Les décisions résultant de ce marchandage laissent peu de liberté aux partenaires de pouvoir s'exprimer et d'être l'auteur de tel ou tel programme, puisque leur entrée dans le processus est trop tardive.

Les partenaires relèvent l'absence de mécanismes consultatifs entre l'UE et les partenaires régionaux dans l'élaboration des stratégies communes et des programmes de coopération soutenant la construction de la démocratie. Il s'agit là d'un domaine où le potentiel reste largement inexploité.

Enfin, certains ont la forte impression que quelques représentants de l'UE font preuve d'un manque de respect envers les partenaires de la coopération. Il est souvent allégué que les représentants de l'UE « parlent avec condescendance » à leurs partenaires, portant atteinte ce faisant aux fondements mêmes du partenariat.

Analyse de l'écart entre perceptions et intentions

La comparaison entre les intentions de l'UE et les perceptions des partenaires a révélé plusieurs écarts. L'UE a un intérêt à être un acteur mondial dans la construction de la démocratie, une vision qui a été approuvée lors des consultations menées auprès des partenaires. Cela fournit un socle commun à la poursuite des débats entre l'UE et ses partenaires sur les *résultats* nécessaires de cet engagement et la *manière* de poursuivre son développement.

Bien que l'UE se considère à la fois comme un acteur politique et un acteur économique, certains partenaires la perçoivent essentiellement comme une entité commerciale, et de ce fait, comme moins pertinente dans la construction de la démocratie. L'organisation ne véhicule donc pas l'image de l'acteur politique qu'elle aspire à être.

Intérêt des propres expériences de l'UE

Les réussites européennes sont un thème récurrent dans l'ensemble des autres régions. Bien que toutes les régions doivent adapter les solutions proposées au contexte régional et local, une majorité d'entre elles souhaitent cependant accéder à davantage d'informations sur les expériences de l'UE en matière de démocratie et de développement. Toutes désirent que l'organisation partage son expérience et son savoir de manière ouverte et honnête, en proposant des informations en guise de sources d'inspiration, et non de sermons.

Le fort intérêt des partenaires pour le partage d'informations sur l'expérience de l'UE n'est mentionné dans aucune des politiques de celle-ci. Les expériences internes de l'UE dans un large éventail de domaines représentent une ressource sous-utilisée qui pourrait être davantage exploitée.

Une compréhension étroite ou large de la démocratie

L'UE applique une compréhension étroite de la démocratie, en ce qu'elle n'établit pas de corrélation convenable entre son soutien pour la construction de la démocratie et la capacité de celle-ci à servir les citoyens. L'organisation peut amplement développer cette compréhension de la démocratie afin d'encourager de plus fortes synergies entre ce que ses politiques actuelles qualifient de « démocratie » et les activités définies par le terme « bonne gouvernance ».

La construction des pays européens repose elle-même sur une compréhension de la démocratie qui suggère que cette notion suppose plus que des élections et la garantie d'un minimum de droits civils ou politiques. Il existe, dans l'ensemble des États membres, des systèmes et des instruments destinés à s'assurer que les citoyens disposent des moyens et ressources nécessaires pour satisfaire leurs besoins fondamentaux. On pourrait en conclure qu'il serait donc facile pour l'UE

« L'image que me renvoie l'UE est celle d'une puissance mondiale ignorant la portée de son influence. Je vois une puissance mondiale qui a un problème d'identité. Elle a des difficultés à communiquer le sens de ce qu'elle représente. »

Docteur Marta Lagos,
directrice exécutive de Latinobarómetro, Chili

« Pour nous, il est formidable de constater que la paix règne sur l'ensemble de l'Europe. Vous, Européens, considérez peut-être cet état de fait tellement évident que vous ne réalisez pas combien cela relève du miracle pour nous autres. »

Mme Saumura Tioulong,
parlementaire, Cambodge

« Je pense que nous sommes à un stade où il nous faut passer de l'élection démocratique à la gouvernance démocratique. Nous devons aller au-delà des élections formelles et lutter contre la corruption, garantir la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la justice, l'égalité hommes-femmes et la liberté d'expression. »

Mme Irene Klinger,
directrice du Département des Affaires internationales,
Secrétariat des Relations extérieures de l'OEA

d'embrasser la compréhension large de la démocratie dans ses relations extérieures également. Il s'agit là d'un domaine où sa crédibilité politique reste inexploitée.

Différentes compréhensions de l'engagement à long terme de l'UE pour la démocratie

En cas de conflit de priorités, le soutien à la construction de la démocratie ne doit pas être considéré comme « la première à rayer de la liste ». Donner la priorité aux soucis de stabilité à court terme, plutôt qu'au partenariat à long terme et à la construction de la démocratie, ne résoudra pas les problèmes de sécurité, ce choix ne fera probablement que les différer. Il faut reconnaître que la construction de la démocratie fait partie intégrante de la solution, et qu'elle ne constitue pas un obstacle aux objectifs tels que le commerce et la sécurité. À long terme, l'approche la plus durable et la plus efficace consiste à soutenir ce processus en tant que socle du développement, du commerce et de la sécurité.

À l'heure actuelle, l'UE est incapable de maintenir ses objectifs de démocratie à long terme dans son action externe. La cohérence et la compatibilité entre les domaines politiques au niveau de l'UE ne sont pas toujours atteintes. La démocratie n'est pas traitée dans son intégralité dans l'ensemble des principaux thèmes politiques qui concernent les partenaires. Les messages des États membres et institutions de l'UE sont parfois différents.

Ces questions sont d'une importance capitale en raison des effets négatifs qu'elles exercent sur la *crédibilité* de l'UE en tant qu'acteur – crédibilité qui constitue l'une des pierres angulaires de la formation des partenariats.

Différentes compréhensions de l'approche fondée sur le partenariat de l'UE

Le *partenariat* et le rôle des partenaires – la nécessité d'établir des relations ouvertes et mutuelles – sont fréquemment mis en exergue dans les politiques et stratégies de l'UE. Les partenaires eux-mêmes sont conscients de cette démarche. Cependant, certains ont également le sentiment que l'UE joue un rôle encore trop dominant dans ces prétendues relations de coopération.

À cet égard, l'emploi récurrent du terme « promotion » dans le langage de l'UE n'est pas jugé utile, car il ne renferme pas l'idée de dialogue. Si l'UE croit réellement que la démocratie se construit de l'intérieur, elle doit alors parfois envisager de s'effacer légèrement et d'offrir des conseils constructifs sous forme d'options et d'informations. L'UE a plus de chances d'atteindre ses objectifs ambitieux en adoptant une approche plus humble, tout en étant préparée à agir de manière plus vigoureuse lorsque les valeurs fondamentales sont transgressées.

L'UE et ses partenaires comprennent différemment le terme « partenariat véritable ». Le potentiel d'approfondir l'approche fondée sur le partenariat n'est pas totalement exploité.

« Je souhaite que l'UE réexamine les différents aspects de notre relation, car elle est à nos yeux l'un des candidats les plus aptes, qui nous est le plus proche, et par conséquent celui qui doit le mieux nous comprendre. Cependant, elle et nous devons changer. Nous devons être capables de nous ôter de l'esprit le fait que l'UE poursuit un programme dissimulé, et elle doit, à son tour, arrêter de croire qu'elle seule sait exactement ce qu'il est nécessaire d'accomplir. »

**L'Ambassadeur Raouf Saad,
assistant principal du ministre
des Affaires étrangères, Égypte**

Les écarts de perception identifiés ici s'expliquent probablement par la combinaison d'une mauvaise communication et de difficultés à traduire les principes en actions véritables. Les documents stratégiques des différentes sources de l'UE qui véhiculent des messages distincts sont une source de confusion. Dans l'ensemble, les politiques de l'UE sont bien élaborées et contiennent déjà les bases et le cadre juridique d'une approche orientée vers l'avenir et d'un engagement pour la démocratie. L'organisation devrait peut-être rassembler ces politiques en une plateforme commune visant à soutenir la construction de la démocratie, et les compléter avec des mécanismes visant à mettre en œuvre les engagements.

« La démocratie doit se construire du bas vers le haut, et non dans le sens inverse. »

**Docteur Ibrahim Assane Mayaki,
Secrétaire exécutif du Nouveau Partenariat
pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et
ancien Premier ministre du Niger**

Partie III

Une voie à suivre

Dans l'ensemble des diverses régions, des écarts ont été identifiés entre les intentions de l'UE et les perceptions des partenaires. L'analyse a également proposé des options visant à combler ces écarts de perception et à alimenter les débats en cours sur le soutien de l'UE dans la construction de la démocratie. Quatre grands domaines appelant à un développement de politiques ont émergé : *l'exploitation des expériences internes de l'UE pour améliorer l'action externe, l'application d'une compréhension large de la démocratie, la réaffirmation des engagements à long terme, et l'orientation vers des partenariats véritables.*

Exploiter les expériences internes de l'UE pour améliorer l'action externe

L'UE doit formuler sa propre conception de la construction de la démocratie en s'appuyant sur les expériences individuelles de ses États membres et sur son expérience en matière de construction communautaire cohérente. Ces expériences concernent entre autres l'égalité entre hommes et femmes, les régimes fiscaux, les politiques de lutte contre la corruption, la protection des minorités, la gestion de la diversité, la réforme judiciaire, et le contrôle démocratique des armées. Elles ont également trait à l'intégration régionale. L'UE doit faire connaître ces expériences grâce à des instruments de communication accessibles, afin de les rendre publiques à l'échelle mondiale.

« Eu égard à nos différences, l'Union européenne est pour nous pas tant un modèle qu'une source d'inspiration. »

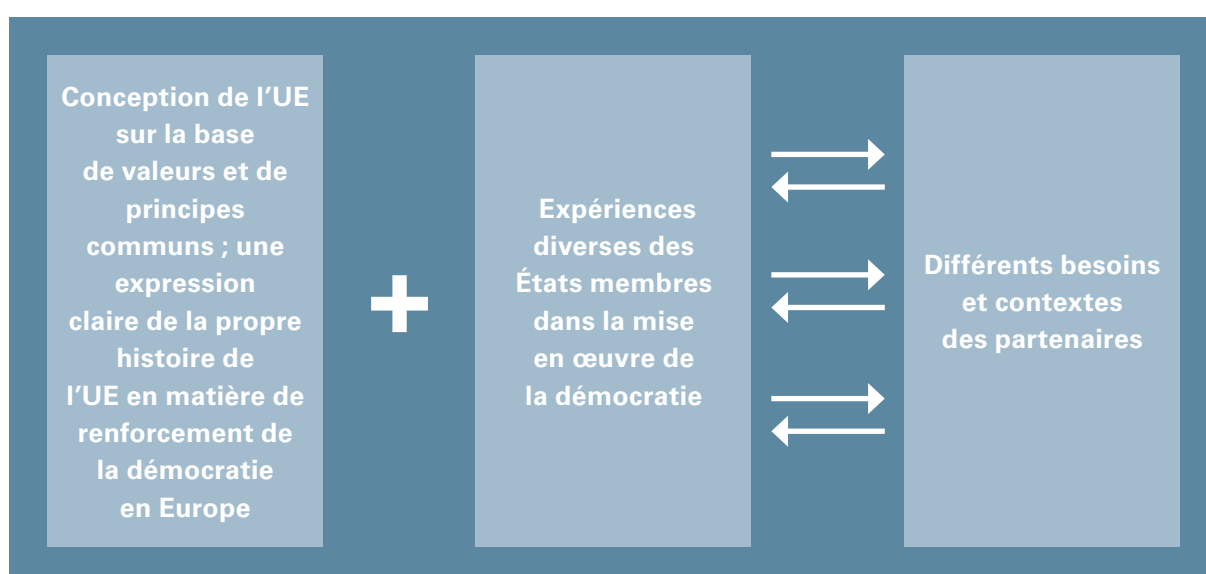
**Docteur Surin Pitsuwan,
Secrétaire général de l'ANASE**

Les partenaires perçoivent les propres expériences de l'UE comme un atout pouvant être exploité, mais que l'UE utilise très peu. Bien qu'il soit difficile d'appliquer les expériences européennes en n'importe quel autre lieu, les partenaires ont exprimé un fort intérêt à en tirer des enseignements.

L'UE doit formuler sa propre conception de la construction de la démocratie. Le partage d'informations – en tant que proposition sincère pour les partenaires intéressés, et non en tant que sermons – nécessitera un effort concerté de la part de l'UE afin de rassembler et de présenter ses propres expériences. Ce processus offrirait une plateforme fort nécessaire aux décideurs politiques de l'UE en vue de la définition d'une approche

cohérente de la construction de la démocratie. Il obligera également l'UE à réfléchir à la manière de communiquer clairement et régulièrement avec les partenaires.

L'UE doit capitaliser sur ses propres expériences internes, qu'elles proviennent des États membres, pris individuellement, ou de la communauté dans son ensemble. Il serait avantageux d'exploiter les expériences communes de l'UE et les différentes histoires des 27 États membres. L'organisation a pris un engagement commun pour la démocratie en tant qu'objectif, mais les États membres ont, de leur côté, mis en œuvre et traduit les principes de démocratie en des processus et institutions de différentes manières. Cela constitue une ressource considérable à exploiter et dans laquelle l'UE peut puiser pour formuler un éventail de choix politiques pour la construction de la démocratie. Les matériaux pourraient être présentés sous forme de bases de données, ou bibliothèques électroniques consultables, accessibles à tous. L'UE doit explorer les meilleurs moyens possibles de faciliter l'accès à ses diverses expériences en matière de construction de la démocratie, afin de les rendre publiques à l'échelle mondiale.



Un certain nombre de domaines spécifiques ont été identifiés, dans lesquels l'UE pourrait contribuer utilement en mettant sa propre expérience à profit : la relation entre le citoyen et l'État, la responsabilité et les problèmes de réactivité. Les partenaires demandent également un partage de l'expérience de l'UE en matière de régimes fiscaux, de cohésion sociale, de politiques de lutte contre la corruption, de protection des minorités, d'intégration politique, de réforme judiciaire, et de contrôle démocratique des armées.

« Les fameux modèles et expériences européens se présentent sous diverses formes : le modèle scandinave, le modèle britannique, le modèle d'Europe centrale, etc. Le rôle que l'UE peut jouer dépend de la nuance particulière du modèle qui est applicable, pour le moment, à chaque pays. »

**Docteur Juwono Sudarsono,
ministre de la Défense de la République d'Indonésie**

Il est en outre demandé plus d'informations sur l'intégration régionale au sein de l'UE, et sur les enseignements tirés à différents stades de l'élargissement de l'UE. Le Fonds de Développement régional et l'utilisation de l'acquis

communautaire⁴⁰ sont particulièrement pertinents, car ils servent respectivement à promouvoir le développement de politiques au niveau local et à proposer des objectifs concrets à atteindre dans un délai fixé.

L'UE doit faire connaître ces expériences à l'échelle mondiale grâce à des instruments de communication accessibles. L'échange d'informations doit aller dans les deux sens. Premièrement, l'UE et ses partenaires doivent contribuer et communiquer leurs informations, leurs expériences et enseignements. Deuxièmement, l'UE doit reconnaître que les autres régions ont accumulé des expériences dont elle pourrait tirer profit et qui sont susceptibles d'aider à l'amélioration des politiques. Ce simple partage d'informations peut fournir une base à la formulation d'un discours international plus constructif sur la construction de la démocratie. En outre, le partage peut être réalisé à court terme et à faible coût, mais apporter aux deux camps des bénéfices non négligeables.

Appliquer une compréhension large de la notion de démocratie

L'UE doit appliquer dans son action externe une compréhension large de la démocratie, en considérant cette notion non seulement comme une procédure, mais également comme un moyen de répondre aux besoins fondamentaux des citoyens. Une telle approche nécessiterait une association plus étroite entre la politique étrangère et de sécurité commune et la coopération au développement. L'UE doit s'efforcer d'aligner davantage l'objectif, le contenu, l'approche et la méthodologie de ces deux thèmes. À cette fin, elle pourrait appeler des experts et des praticiens à se regrouper en équipes spéciales « interinstitutionnelles » afin d'exploiter leurs visions différentes et de créer des synergies pour un meilleur soutien à la construction de la démocratie. Elle pourrait également renforcer davantage son soutien à l'éducation en tant que contribution à la construction à long terme de la démocratie.

L'UE doit appliquer dans son action externe une compréhension large de la notion de démocratie. Les régions partenaires considèrent l'UE comme une réussite, ce qui s'explique principalement par sa capacité à combiner liberté politique et développement social et économique pour la population dans son ensemble. Les partenaires de l'UE trouvent paradoxal le fait qu'elle adopte pour son action externe une approche de la démocratie plus étroite que celle appliquée avec tant de succès en interne.

Dans l'ensemble des régions, de nombreux pays sont confrontés à des difficultés de cohésion sociale en raison de l'incapacité des États à répondre aux besoins fondamentaux

« Nous avons *quelque chose*, certes de très important, mais qui ne fait pas *tout*. Nous ne devons pas nous laisser emporter par notre discours européen mais plutôt essayer d'avoir une vision large des choses. »

**Professeur Poul Nielson,
ancien commissaire européen au Développement
et à l'Aide humanitaire**

« L'UE doit en faire plus pour le renforcement de la stabilité institutionnelle et la résolution des problèmes de pauvreté. La cohésion sociale doit être fortement liée à la consolidation des institutions démocratiques. »

**M. José Miguel Insulza,
Secrétaire général de l'OEA**

« En thaï, nous employons l'expression « démocratie alimentaire », en ce sens que nous devons mettre la démocratie au service des démunis afin de leur offrir de meilleures conditions de vie, de meilleurs soins de santé, une meilleure éducation, etc. C'est ce que nous appelons la « démocratie alimentaire. »

**Docteur Siripan Nogsuan Sawasdee,
professeur associé,
département du Gouvernement de l'université
de Chulalongkorn, Thaïlande**

⁴⁰ Le terme « acquis communautaire » est employé pour désigner l'ensemble du droit de l'UE, tel qu'il existe à ce jour.

« Si nous ne détenons pas les droits économiques et sociaux nécessaires, aller voter semble être un luxe que nous ne pouvons nous offrir. Le message clé adressé à l'UE doit être la nécessité de contribuer à une meilleure vie pour les citoyens, en leur donnant le pouvoir d'agir sur le plan économique et politique. »

Mme Anissa Hassouna,
membre et trésorière du Conseil égyptien des Affaires étrangères, Égypte

« Après avoir été ministre de la Coopération au développement et ministre des Affaires étrangères, je dois admettre que l'association de ces deux domaines politiques pourrait parfois sembler être un grand défi. Il importe toutefois de poursuivre cette ambition, car la réalité concerne la globalité, et non l'individuel. »

Mme Lena Hjelm-Wallén,
présidente du comité des conseillers d'International IDEA, Suède

« Les jeunes chômeurs sans instruction sont la blessure politique de l'Afrique. Si nous n'intervenons pas, la démocratie sera en péril. »

Docteur Ibrahim Assane Mayaki,
Secrétaire exécutif du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD)
et ancien Premier ministre du Niger

« La base fondamentale d'une démocratie est le peuple ; le niveau d'instruction est essentiel à la culture politique de la population. La culture politique est la question de savoir si le peuple accepte ou non la dictature, accepte ou non les principes démocratiques. Je pense que l'UE peut jouer un grand rôle dans le façonnage de cette culture politique en renforçant le développement de l'éducation. »

M. Virak Ou,
président du Centre cambodgien des Droits de l'Homme, Secrétaire général de l'Alliance pour la liberté d'expression

des citoyens. Ce problème est souvent exacerbé par la polarisation politique et le désaccord concernant les « règles du jeu démocratique » dans plusieurs pays. Sa non-résolution peut faire naître le mécontentement à l'égard de la démocratie, et de ce fait à l'égard du soutien à sa construction. L'exclusion économique peut fragiliser la démocratie, d'autant plus si cette exclusion s'accompagne de pratiques d'exclusion politique. Les partenaires de l'UE le comprennent parfaitement étant donné qu'ils ont vivement appelé l'organisation à appréhender la démocratie et le développement de manière liée, en considérant aussi bien la démocratie que les problèmes de gouvernance. L'un des messages essentiels est que la démocratie doit servir les citoyens et que l'UE doit affirmer son intention de travailler en ce sens avec les partenaires.

La relation entre la politique étrangère et de sécurité et la coopération au développement doit être plus étroite. L'UE doit s'efforcer d'aligner davantage l'objectif, le contenu, l'approche et la méthodologie de ces deux thèmes. Les deux domaines politiques traitant de la construction de la démocratie de la manière la plus active sont la coopération au développement et la politique étrangère et de sécurité commune. Ces deux domaines politiques évoluent selon des logiques, des calendriers et des piliers différents, et utilisent des instruments dissemblables. Le potentiel de l'UE pourrait être mieux réalisé en combinant les efforts de ces deux domaines politiques, permettant par la même occasion la création de synergies. Si l'allure et la finalité de la politique étrangère et de sécurité pouvaient être complétées par l'engagement à long terme et une approche de la coopération au développement fondée sur le partenariat (avec pour axe le contexte local et l'appropriation locale) et si la connaissance technique de la coopération au développement pouvait être combinée à l'approche politique de la politique étrangère et de sécurité, les efforts de l'UE en vue de la construction de la démocratie seraient alors plus efficaces.

L'UE pourrait créer des équipes spéciales « interinstitutionnelles ». Pour cela, elle pourrait tirer avantage de la formation de groupes d'actions conjoints, s'il y a lieu, afin de faciliter les débats « trans-piliers » et « interinstitutionnels » ainsi que le traitement des questions liées à la démocratie. En rassemblant des experts et praticiens de la politique étrangère et de sécurité, et de la politique de développement, afin d'exploiter leurs visions différentes, des synergies peuvent être créées en vue d'une approche plus efficace de la construction de la démocratie. L'instauration de la démocratie à part entière et à long terme en tant que domaine politique pour l'UE est une option à considérer.

L'UE doit davantage renforcer et développer son soutien à l'éducation, en tant que moyen d'appuyer la construction à long terme de la démocratie. Renforcer la capacité de la démocratie à servir les citoyens signifie examiner les manières de lier le soutien à la construction de la démocratie avec le développement, par exemple, de l'éducation, du système de santé et des infrastructures. Les consultations menées auprès des diverses régions ont permis d'identifier un défi majeur dans la construction d'une démocratie durable, à savoir la nécessité d'améliorer les systèmes d'enseignement inadéquats ou sous-développés. Il est dès lors évident que le soutien à la construction de la démocratie doit inclure un soutien au développement des systèmes d'enseignement.

Réaffirmer les engagements à long terme

Crédibilité et légitimité sont les conditions préalables à une promotion efficace de la construction de la démocratie. L'UE doit faire connaître ses engagements et limites à travers un dialogue clair et transparent avec ses partenaires, afin de confirmer les objectifs à long terme et de gérer leurs attentes. Elle doit aligner ses politiques au-delà de la politique étrangère et de sécurité et de la coopération au développement, en reconnaissant et en tenant compte des effets des politiques telles que le commerce et l'immigration sur la durabilité de la démocratie dans les régions partenaires. L'UE doit tirer avantage de sa composition géographique (27 États membres différents) pour consolider le programme commun, tout en décourageant les écarts entre les actions prises par les États membres et le programme UE convenu, lorsque celles-ci entravent la construction de la démocratie.

Parmi les perceptions les plus négatives communiquées par les partenaires de l'UE, et peut-être l'une des plus délicates à aborder, on peut citer l'accusation de politique de deux poids, deux mesures et de non transparence des programmes. Bien que les partenaires aient conscience que la politique extérieure implique la prise de choix difficiles et qu'il n'est pas toujours possible d'atteindre une parfaite cohérence, les impressions de non transparence et de politique de deux poids, deux mesures affectent la crédibilité et l'influence de l'UE. Dans le domaine hautement politisé qu'est la construction de la démocratie, il est particulièrement important de conserver sa crédibilité.

L'UE doit faire connaître ses engagements et limites à ses partenaires de manière claire et transparente, afin de confirmer les objectifs à long terme et de faire face à leurs attentes. Les partenaires recommandent à l'UE de communiquer clairement ses objectifs et finalités, afin de lui permettre de faire face aux objectifs concurrents, sans nuire à sa crédibilité et à son influence. Lorsqu'il arrive que la démocratie ou les droits de l'homme cèdent place à d'autres objectifs, les partenaires souhaiteraient que ce changement de priorités soit exprimé à l'avance. L'organisation doit également être perçue comme tenant ses engagements vis-à-vis des priorités fixées et des actions promises, car les partenaires évalueront sa crédibilité sur la base de l'expérience réelle. Elle doit exprimer son engagement pour les valeurs et normes, non seulement dans le préambule de ses documents stratégiques, mais également dans ses actions. Cela signifie défendre la démocratie même lorsque les objectifs à court terme semblent permettre des exceptions. Il convient d'élaborer une politique traitant de la manière de réagir aux résultats « non souhaités » d'élections démocratiques afin de ne pas se retrouver dans la même

« Nous avons besoin que l'UE démontre qu'elle est vraiment désireuse de soutenir notre œuvre à long terme. Pour de nombreux pays du Sud-Est, une période de cinq ans ne représente qu'un seul cycle gouvernemental, et une seule élection. L'engagement de l'UE pour la construction de la démocratie doit donc perdurer au-delà de cinq ans. »

**Docteur Hana Satrijo,
directrice de l'initiative « Gender and Women's
Participation » (égalité des genres et participation des
femmes), Asia Foundation, Indonésie**

situation qu'après les élections palestiniennes de 2006. Enfin, l'UE doit faire preuve de transparence en ce qui concerne la complexité institutionnelle et les programmes concurrents qui, parfois, font obstacle à l'application d'une approche cohérente.

L'UE doit aligner ses politiques au-delà de la politique étrangère et de sécurité et de la coopération au développement, en reconnaissant et en tenant compte des effets des politiques telles que le commerce et l'immigration sur la durabilité de la démocratie dans les régions partenaires. Les partenaires, de même que l'UE le reconnaît, insistent fortement sur le fait que les questions telles que l'immigration, le commerce et la sécurité sont importantes pour cette construction. Ils remarquent cependant que cette reconnaissance n'est pas reflétée dans l'action. L'UE doit donc procéder à un examen complet des opportunités d'intégrer la démocratie dans la politique migratoire, commerciale, de voisinage, et de sécurité. Une compréhension large de la démocratie doit être appliquée à chaque stade de l'élaboration des politiques : de la définition des objectifs à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des programmes, et lors de l'évaluation des propositions de contributions financières.

L'UE doit tirer avantage de sa composition géographique (27 États membres différents) pour consolider le programme commun, tout en décourageant les écarts entre les actions prises par les États membres et le programme UE convenu, lorsque celles-ci entravent la construction de la démocratie. L'expérience des 27 États membres peut constituer un atout, car ceux-ci représentent des sources d'informations multiples. Toutefois, il arrive que les programmes poursuivis par chaque État membre soient en contradiction avec la position commune de l'UE.

Même si, dans bien des cas, une division du travail entre les États membres peut s'avérer une approche utile, les États membres doivent également s'efforcer de ne pas laisser leurs priorités individuelles prendre le pas sur le programme commun. L'exercice d'une pression entre pairs pourrait décourager les comportements allant à l'encontre de l'approche convenue de façon commune pour la construction de la démocratie.

« L'UE doit jouer le rôle de catalyseur, et non celui de professeur. »

**L'Ambassadeur Hesham Youssef,
chef du Cabinet d'Amre Moussa, Secrétaire général de
la Ligue des États arabes**

**« L'UE doit avoir l'humilité d'apprendre, d'écouter,
de s'engager – même s'il peut s'avérer
extrêmement difficile de s'engager sur un pied
d'égalité et dans un esprit de partenariat. »**

**Professeur Adebayo Olukoshi,
directeur exécutif du Conseil pour le Développement
de la Recherche en Sciences sociales en Afrique
(CODESRIA) et membre du Comité des conseillers
d'International IDEA**

S'orienter vers des partenariats véritables

Le dialogue entre pairs constitue un élément essentiel des partenariats. L'UE doit entreprendre un examen de ses politiques, procédures et pratiques en vue de renforcer ses mécanismes de dialogue. Elle doit s'assurer que le dialogue engagé avec les partenaires soit intégré à un stade précoce et dans l'ensemble de chaque programme. Il convient d'établir des partenariats véritables à plusieurs niveaux et avec un large éventail d'acteurs. Le dialogue doit toujours être ouvert, notamment lorsque l'UE et ses partenaires ne parviennent pas à s'entendre sur les questions de fond. L'organisation doit rechercher des bénéfices mutuels pour l'ensemble des partenaires et, s'il y a lieu, continuer à développer des partenariats interrégionaux lorsque cela est possible. Les programmes d'échange entre les peuples doivent être encouragés. Ils pourraient concerner les parlementaires, les fonctionnaires d'État, les acteurs de la société civile et les étudiants.

L'UE doit entreprendre un examen de ses politiques, procédures et pratiques en vue de renforcer ses mécanismes de dialogue. Elle donne parfois l'impression de projeter ses propres priorités sur ses partenaires, en se montrant peu encline à écouter. Toutefois, ses actions externes ne seront concluantes et durables que si elle tient compte des besoins et points de vue des voisins et partenaires. C'est la raison pour laquelle la construction de la démocratie doit être largement conçue en concertation avec les partenaires.

L'UE doit revoir le langage à sens unique souvent utilisé dans ses politiques et stratégies, et passer de la *promotion de la démocratie* au soutien fondé sur le dialogue en vue de la construction de la démocratie. Le point de départ pour un tel dialogue réside déjà dans l'Accord de Cotonou,⁴¹ lequel pourrait servir de source d'inspiration aux autres accords et nécessite d'être mis en œuvre et appliqué plus avant dans l'interaction avec les pays ACP. Le « dialogue » en tant que concept n'exclut pas la résolution franche des difficultés, mais présuppose un échange entre deux partenaires égaux et, de ce fait, est plus susceptible de créer une ouverture à la réflexion critique et au changement. La démarche du dialogue doit susciter davantage d'échanges réciproques, notamment des discussions sur les différents modèles et expériences de démocratie. Les pratiques moralisatrices et de promotion doivent disparaître des politiques, des procédures et de la culture de gestion interne.

L'UE doit s'assurer que le dialogue engagé avec les partenaires est intégré à un stade précoce et dans l'ensemble de chaque programme. Pour ce faire, il convient de mettre davantage l'accent sur la participation des partenaires dans l'ensemble des processus de travail. Les partenaires doivent faire partie intégrante du processus, en s'y joignant dès le début de la conception des programmes et activités, par l'évaluation et le dialogue sur les leçons apprises en vue de la coopération future. Par l'engagement précoce des partenaires, il peut être plus facile d'adapter les programmes et stratégies aux besoins spécifiques des différents contextes.

Il convient d'établir des partenariats véritables à plusieurs niveaux et avec un large éventail d'acteurs. Tout en renforçant le dialogue avec les branches exécutives du gouvernement, d'une part, et en incluant la société civile, d'autre part, le rôle essentiel de la sphère politique (partis politiques, mouvements, législatures) doit avoir une place beaucoup plus importante dans les efforts de l'UE pour la construction de la démocratie.

Le dialogue doit toujours être ouvert, notamment lorsque l'UE et ses partenaires ne parviennent pas à s'entendre sur les questions de fond. Dans certains pays, le partenariat et un échange direct sur la démocratie pourraient s'avérer impossibles. En pareil cas, les organisations régionales offrent une plateforme permettant de débattre des questions ardues. Un espace pour le dialogue doit toujours être ouvert, dans toute la mesure du possible. La démocratie doit figurer dans le programme à long terme, être poursuivie plus ou moins vigoureusement à différents moments et s'accompagner d'un soutien indirect à sa construction. L'ouverture de débats sur les priorités premières des partenaires donne à l'UE plus d'influence et l'occasion de promouvoir ses propres priorités.

« L'histoire entre l'Afrique et l'UE est jalonnée d'échanges inégaux. Nous ne pouvons pas parler de partenariat s'il n'y a pas d'égalité. »

**Professeur Sheila Bunwaree,
Faculté des Études Sociales et Humaines
de l'université de la République de Maurice**

⁴¹ Accord de Cotonou, article 8.

« Le processus de réforme dans le monde arabe a déjà commencé ; le mouvement vers la réforme pourrait s'avérer lent et d'une ampleur insuffisante, mais le peuple reconnaît que le processus a bel et bien commencé. La marche vers la démocratie se dirige également dans la bonne direction. Cependant, nous admettons que le chemin est encore long, et que le problème n'est pas d'amener la démocratie à s'adapter à certaines tendances ou à servir certaines finalités, mais plutôt celui d'une démocratie véritable qui contribue à la réforme des sociétés et à leur transition vers une nouvelle phase de démocratie totale. »

M. Amre Moussa,
Secrétaire général
de la Ligue des États arabes

« Les Caraïbes doivent former un nouveau partenariat avec l'UE. Partenariat signifie ici un type de coopération internationale où un groupe de pays identifie les objectifs, les solutions et l'intérêt communs, puis où chaque partenaire assumera les responsabilités en fonction de ses propres capacités économiques et politiques, afin de générer des bénéfices partagés. »⁴²

Mme Billie Miller,
ancienne Vice-Premier ministre et ministre
des Affaires étrangères et du Commerce extérieur
de La Barbade

« Les leaders européens doivent communiquer à leurs homologues de l'Asie du Sud leur intérêt permanent à poursuivre le dialogue sur la croissance démocratique et l'amélioration des droits de l'homme dans cette région. Ils doivent exprimer leur désir de promouvoir les échanges de vues entre les décideurs politiques européens et sud-asiatiques en matière de bonnes pratiques dans ces domaines, et de construire un partenariat entre l'UE et l'Asie du Sud sur la démocratie en développement. »

Docteur Kant K. Bhargava,
ancien Secrétaire général de la SAARC
et membre du Centre d'Étude de la Démocratie,
Queen's University, Kingston, Canada

L'UE doit rechercher des bénéfices mutuels pour l'ensemble des partenaires et, s'il y a lieu, continuer à développer des partenariats interrégionaux lorsque cela est possible. Elle doit activement rechercher des points d'entrée et des opportunités locales propices à une coopération accrue en vue de la construction de la démocratie. Ces points d'entrée et opportunités seront différents d'une région à l'autre.

Dans le cas de l'Afrique, le Partenariat stratégique UE-Afrique offre une voie prometteuse pour un partenariat renforcé entre les deux régions, fondé sur la réciprocité, la prévisibilité, l'égalité et le respect mutuel. L'UE doit toutefois reconnaître et prendre en considération les défis auxquels l'Afrique est confrontée lors de l'élaboration, la coordination et la mise en œuvre des politiques. En outre, il lui faut reconnaître le rôle important que peuvent jouer les communautés économiques régionales (CER) en tant que pierres angulaires de la construction de la démocratie et de l'intégration continentale en Afrique, et les soutenir en conséquence.

Dans le cas du monde arabe, l'UE ne peut qu'être un partenaire efficace lorsque la coopération est entreprise dans un respect mutuel et en partageant les responsabilités partagées. L'engagement entre les deux régions doit être fondé sur un partenariat véritable à long terme, englobant diverses parties prenantes. À cette fin, la LEA et son œuvre sur la réforme présentent une voie propice à l'engagement. Le dialogue interrégional et la coopération menée sous les auspices de la LEA sont souvent applaudis et utiles à chaque État arabe.

Dans le cas de l'Amérique latine et des Caraïbes, l'UE doit reconnaître qu'un partenariat renouvelé se fonde forcément sur l'égalité et nécessite une cohérence entre l'ensemble des domaines politiques, de la coopération au développement au commerce, à l'immigration et à la sécurité. À cet égard, l'UE pourrait envisager de créer, de concert avec cette région, le cadre propice à la continuité d'un dialogue politique substantiel. En outre, elle doit s'attacher à intensifier les efforts diplomatiques avec Cuba dans le cadre de l'approche régionale de l'intégration et de la construction de la démocratie.

⁴² Déclarations de Mme Billie Miller tirées du rapport *Rethinking U.S.-Latin American Relations, A Hemispheric Partnership for a Turbulent World* (repenser les relations entre les États-Unis et l'Amérique latine – Un partenariat à l'échelon d'un continent pour un monde en tourment), 2008, p. 7.

Dans le cas de l'Asie du Sud, l'engagement de l'UE auprès de la SAARC peut nécessiter un réexamen à la lumière des progrès limités accomplis à ce jour. Des programmes spécifiques en vue de la consolidation de la démocratie pourraient donner plus de sens à la coopération entre l'UE et l'Association. En particulier, la charte sociale de cette dernière offre une possibilité intéressante au niveau régional. L'EU pourrait également partager ses expériences en matière d'élaboration d'une déclaration de droits et obligations pour les démocraties en Asie du Sud, ou au travers d'une charte démocratique sud-asiatique.

Dans le cas de l'Asie du Sud-Est, l'UE doit s'engager auprès des États membres de l'ANASE ainsi que de l'ANASE elle-même, compte tenu notamment de l'intention consacrée dans sa charte de « garantir la démocratie, renforcer la bonne gouvernance et l'État de droit ». Toute relation établie en Asie du Sud-Est doit tenir compte des différences de chaque pays. L'UE peut trouver des occasions de s'engager auprès de l'ANASE, afin d'inclure le projet de communauté poursuivi par celle-ci en matière économique, socioculturelle et de sécurité politique, ainsi que l'organisme de protection des droits de l'homme de l'ANASE, qui a été créé en 2009.

Les programmes d'échange entre les peuples doivent être encouragés. Ils pourraient concerner les parlementaires, les fonctionnaires d'État, les acteurs de la société civile et les étudiants. L'UE doit développer plus d'opportunités pour l'échange entre les peuples : par exemple, au travers de voyages d'études pour les parlementaires et les fonctionnaires d'État, de programmes d'échanges entre les établissements d'enseignement, et d'échanges culturels. Des dispositifs visant à encourager la mobilité, tels que la révision des conditions d'obtention de visa, pourraient être envisagés à cet égard.

Quelques mots pour conclure

Le présent rapport s'est attaché à formuler quelques recommandations politiques à l'intention de l'Union européenne. Le projet s'appuie sur des consultations larges et systématiques menées dans cinq régions différentes afin de connaître les différentes perceptions de l'Union et de mieux comprendre son rôle dans le développement de la démocratie mondiale. Cet objectif a pu être atteint grâce à la suggestion de conseils constructifs et d'idées innovantes de la part des partenaires originaires de l'ensemble de ces régions. Le projet a non seulement mis en lumière les défis propres à chaque région et les moyens de les relever, mais également abouti à des conclusions communes pouvant être partagées et appliquées à l'échelle mondiale.

Outre l'objectif principalement visé, le processus de consultation a également donné de l'élan à une plus forte coopération interrégionale, dans le but d'asseoir un programme commun global pour le développement de la démocratie. Le processus a donné lieu à un examen collégial durant lequel les partenaires ont débattu des questions délicates, échangé leurs perceptions sur les défis régionaux et proposé des solutions. La qualité des débats et le niveau de confiance entre les participants ont été renforcés par le caractère général des questions et l'attitude d'écoute active. Les efforts se sont orientés vers la recherche de solutions et similitudes plutôt que vers la constatation de problèmes et de différences.

Ce processus peut permettre de nouer un dialogue sur le développement de la démocratie au niveau interrégional. Le dialogue est en effet le mot clef, car l'élaboration d'un programme commun global dans cette perspective doit s'appuyer sur la confiance et un partenariat véritable. Cette démarche doit se dérouler en toute transparence, en conviant les participants à partager leurs idées et expériences plutôt qu'en imposant des solutions. Il convient de saisir l'opportunité de définir un tel programme. Le partage de valeurs collectives et la concrétisation d'objectifs communs sont des projets réalistes, même s'il peut s'avérer nécessaire d'adapter les ressources et les méthodes aux conditions spécifiques de chaque région.

Le présent rapport représente une contribution notable au dialogue sur le développement de la démocratie. Il a pour intention d'inviter l'Union européenne à analyser de plus près ses propres expériences et à les exploiter dans sa poursuite du développement, de la sécurité et de la liberté à l'échelon global. Le rapport propose des mesures pouvant faire de l'Union un partenaire plus fort et plus efficace dans le soutien au développement de la démocratie. En privilégiant une approche fondée sur le partenariat, l'Union peut jouer un rôle directeur, aux côtés d'autres organisations régionales, en s'attaquant aux questions liées au partage du pouvoir entre les citoyens.

Références bibliographiques

- Programme d'action d'Accra, 2-4 septembre 2008, <http://www.oecd.org/dataoecd/58/17/41202027.pdf>
- Déclaration de Barcelone, adoptée lors de la conférence euro-méditerranéenne, 28 novembre 1995, http://www.dellbn.ec.europa.eu/fr/eu_and_med/barcelona.pdf
- Charte de Paris pour une nouvelle Europe, 21 novembre 1990, http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_fr.pdf
- Conseil de l'Union européenne, *Stratégie européenne de sécurité*, 15849/03, PESC 783, 5 décembre 2003, <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/03/st15/st15849-re01.fr03.pdf>
- Déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée « Le consensus européen », 22 novembre 2005, <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/05/st14/st14820.fr05.pdf>
- Partenariat stratégique UE-Afrique, Une stratégie conjointe UE-Afrique*, 16344/07 (Presse 291), 9 décembre 2007, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/07/st16/st16344.fr07.pdf>
- Conseil européen de Copenhague, *Conclusions de la Présidence*, SN 180/1/93 REV 1, 21-22 juin 1993, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/72922.pdf
- Communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers*, 23 mai 1995, http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=100219
- Communication de la Commission sur les missions d'assistance et d'observation électorales de l'Union européenne*, COM(2000) 191, 11 avril 2000, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0191:FIN:FR:PDF>
- Communication de la Commission sur la prévention des conflits*, COM(2001) 211 final, 11 avril 2001, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0211:FIN:FR:PDF>
- Communication de la Commission, *Un cadre stratégique pour renforcer les relations de partenariat Europe-Asie*, COM(2001) 469 final, 4 septembre 2001, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0469:FIN:FR:PDF>
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers*, COM(2001) 252 final, 8 mai 2001, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0252:FIN:FR:PDF>

- Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, *Gouvernance et développement*, COM(2003) 615 final, 20 octobre 2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0615:FIN:FR:PDF>
- Communication de la Commission, *Un nouveau partenariat avec l'Asie du Sud-Est*, COM(2003) 399/4, 2003, http://ec.europa.eu/external_relations/library/publications/2004_seasia_fr.pdf
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine*, COM(2005) 636 final, 2005 http://ec.europa.eu/external_relations/la/docs/com05_636_fr.pdf
- Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *La gouvernance dans le consensus européen pour le développement, vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne*, COM(2006) 421 final, 30 août 2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0421:FIN:FR:PDF>
- Commission européenne, *Furthering human rights and democracy across the globe* (Développer les droits de l'homme et la démocratie à travers le monde), 2007, http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/docs/brochure07_en.pdf (en anglais uniquement)
- Programmation régionale pour l'Asie : Document de stratégie 2007-2013*, 2007, révision 1, 31 mai 2007 http://ec.europa.eu/external_relations/asia/rsp/07_13_fr.pdf
- Amérique latine, Document de programmation régionale 2007-2013*, (E/2007/1417), 12 juillet 2007, http://ec.europa.eu/external_relations/la/rsp/07_13_fr.pdf
- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Journal officiel des Communautés européennes, C 364/1, 18 décembre 2000, http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf
- Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté Européenne*, Journal officiel de l'Union européenne, C 321 E/1, 29 décembre 2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:FR:PDF>
- Consensus européen pour le développement*, Journal officiel de l'Union européenne, C 46/1, 24 février 2006, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_fr.pdf
- Règlement (CE) n° 1889/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde, Journal officiel de l'Union européenne, L 386/1, 29 décembre 2006, http://www.bureau-alsace.org/opencms/export/download/programme_europeen/decision_droits_homme.pdf
- Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, Journal officiel de l'Union européenne, C 306, 17 décembre 2007, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:FR:HTML>
- Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, (Helsinki), 1^{er} août 1975, http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_fr.pdf

- Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée*, 13 juillet 2008, http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/home/declaration_paris_summit_formediterranean_13july2008_fr.pdf
- Landman, Todd, *Concepts Matter: Delineating Democracy, Governance, and Human Rights* (Importance des concepts de la démocratie, de la gouvernance et des droits de l'homme), Stockholm : International IDEA, 2009, www.idea.int/eu
- Landman, Todd et Larizza, Marco, *EU Policy Discourse: Democracy, Governance, and Human Rights* (Discours politique de l'UE en matière de démocratie, de gouvernance et des droits de l'homme), Stockholm : International IDEA, 2009, www.idea.int/eu
- Accord de partenariat entre les membres du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique d'une part et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, Accord de Cotonou, 23 juin 2000, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/agr01_fr.pdf
- International IDEA, *Assessing the Quality of Democracy* (évaluer la qualité de la démocratie), International IDEA, 2008.
- Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005) et Programme d'action d'Accra (2008)*, <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>
<http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) : En bref

Notre mission

Dans un monde où la démocratie est loin d'être un principe acquis, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA), s'est fixé pour mission de :

soutenir les changements démocratiques durables en fournissant des connaissances comparatives, en contribuant aux réformes et en influençant les politiques et la politique.

Dans le cadre de notre mission, nous travaillons en particulier sur la capacité des institutions démocratiques à offrir un système politique inclusif et participatif, caractérisé par un gouvernement représentatif, responsable et sensible aux besoins et aux aspirations de la population, ainsi que par l'État de droit et l'égalité des droits pour l'ensemble des citoyens.

Nos travaux sont orientés dans **trois directions** :

- Offrir des connaissances et une expérience comparatives s'appuyant sur une expérience pratique des processus de développement de la démocratie dans différents contextes du monde entier.
- Aider les acteurs politiques à réformer les institutions et processus démocratiques et nous impliquer dans les processus politiques quand nous y sommes invités.
- Influencer les politiques de développement de la démocratie en mettant à la disposition des acteurs politiques nos ressources en connaissances comparatives et notre assistance.

Notre travail repose sur **deux grands principes** :

- Nous sommes partisans du changement démocratique. Il est dans la nature même de la démocratie d'évoluer et de faire évoluer les systèmes de gouvernance pour répondre aux besoins d'une société qui change en permanence.
- Nous soutenons le changement. Les moteurs du changement doivent provenir des sociétés elles-mêmes.

Notre programme

La démocratie ne peut être ni importée, ni exportée, mais elle peut être encouragée et soutenue. Et comme les acteurs de la démocratie peuvent s'inspirer de ce qui se fait ailleurs dans le monde, International IDEA participe activement en soutenant leurs initiatives de la manière suivante :

Apporter des connaissances et une expérience comparatives dans différents domaines :

- Élections et référendums
- Constitutions
- Partis politiques
- Égalité des sexes et émancipation politique des femmes dans un contexte démocratique
- Auto-évaluations de la démocratie
- Démocratie et développement

Influencer les politiques de développement de la démocratie

La consolidation des processus de développement de la démocratie se caractérise fondamentalement par l'échange de connaissances et d'expériences entre acteurs politiques. Nous soutenons de tels échanges par le biais de :

- Dialogues
- Séminaires et conférences
- Développement des capacités

Aider les acteurs politiques dans leurs processus de réforme au niveau national

Étant donné que les changements démocratiques concrets surviennent parmi les citoyens, que ce soit au niveau national ou local, nous soutenons, sur demande et dans nos domaines de compétence, les processus de réforme spécifiques dans des pays de plusieurs continents :

- Amérique latine
- Afrique et Moyen-Orient
- Asie et Pacifique

Chercher à développer et à intégrer pleinement la compréhension de thèmes essentiels

Les institutions et processus démocratiques fonctionnant dans des contextes politiques nationaux et internationaux, nous développons et cherchons à intégrer pleinement la compréhension des relations entre :

- Démocratie et développement
- Démocratie, conflit et sécurité
- Démocratie et égalité des sexes
- Démocratie et diversité

Notre approche

La démocratie se développe de l'intérieur des sociétés ; c'est un processus dynamique, en évolution constante, qui ne peut avoir de stade final de consolidation. Cela se reflète dans nos travaux : en soutenant les efforts de nos partenaires qui poursuivent leur progression en matière de processus démocratiques, nous collaborons avec eux étape par étape, dans une perspective à long terme.

Nous développons des synergies avec les différents acteurs des processus démocratiques, qu'il s'agisse d'entités politiques régionales (comme l'Union européenne (UE), l'Organisation des États américains (OEA) ou l'Union africaine (UA), par exemple), de décideurs, de responsables politiques, de partis politiques, d'organismes de gestion des élections, ou d'organisations de la société civile. Nous instaurons également des partenariats stratégiques avec les principaux organismes régionaux, internationaux, bilatéraux ou multilatéraux qui soutiennent le changement démocratique, ainsi qu'avec les différentes agences spécialisées des Nations Unies.

En fin de compte, nous apportons expérience et options au débat, mais sans prescrire de solutions, fidèles au principe selon lequel, dans une démocratie, les décisions sont prises par les citoyens et leurs représentants élus.

International IDEA est une organisation intergouvernementale qui soutient la démocratie durable dans le monde. Les États membres d'International IDEA sont tous des démocraties qui apportent leur soutien politique et financier à l'œuvre de l'Institut: l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Australie, la Barbade, la Belgique, le Botswana, le Canada, le Cap-Vert, le Chili, le Costa Rica, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, le Ghana, l'Inde, Maurice, le Mexique, la Namibie, la Norvège, les Pays-Bas, le Pérou, le Portugal, la Suède, la Suisse et l'Uruguay. Le Japon a adopté un statut d'observateur.

Démocratie en Développement – Consultations globales sur le rôle de l'Union européenne dans la construction de la démocratie

- Le projet a été initié en 2008 et soutenu par la Suède.
- La méthodologie adoptée consiste en la comparaison des intentions de l'UE avec les perceptions des partenaires à l'égard de ses politiques et actions en vue de la construction de la démocratie.
- L'analyse de l'écart entre perceptions et intentions permet d'envisager le changement ainsi que différentes options politiques.
- Les consultations ont été menées auprès des partenaires de l'UE établis en Afrique, dans le monde arabe, en Amérique latine, dans les Caraïbes, en Asie du Sud et en Asie du Sud-Est.
- Ces consultations se sont accompagnées de réunions bilatérales, d'entretiens et d'ateliers plus restreints.
- Plus de 65 articles de fond ont été commandés.
- Plus de 250 décideurs politiques, universitaires et représentants issus de groupes de réflexion et de la société civile ont été consultés.
- 8 conférences de consultation internationales, dont 5 en dehors de l'Europe, ont été organisées entre septembre 2008 et mai 2009.
- Le rapport a été remis au gouvernement suédois le 3 juillet 2009.
- La version en langue anglaise du présent rapport, ainsi que cinq chapitres régionaux, a été rendue publique dans le cadre des Journées européennes du développement qui ont eu lieu en octobre 2009.

