



* TOGETHER TOWARDS SUSTAINABILITY *

COMMENT L'UE DEVRAIT-ELLE SOUTENIR LA DÉMOCRATIE EN AFRIQUE ?

Dix propositions pour une nouvelle initiative
stratégique à l'ère de la polarisation

Christine Hackenesch, Julia Leininger
et Karina Mross
Juin 2020



L'Union européenne manque d'approches stratégiques et cohérentes pour soutenir et protéger la démocratie en Afrique subsaharienne.



La coopération globale de l'UE avec ses partenaires africains doit prendre une dimension plus politique.



L'étude recommande des actions concrètes pour une réforme du soutien apporté par l'UE à la démocratie en Afrique subsaharienne



TOGETHER TOWARDS SUSTAINABILITY

COMMENT L'UE DEVRAIT-ELLE SOUTENIR LA DÉMOCRATIE EN AFRIQUE ?

Dix propositions pour une nouvelle initiative
stratégique à l'ère de la polarisation

En coopération avec :

d.i.e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Contents

	RÉSUMÉ	2
1	INTRODUCTION	4
2	RAISONS POUR LESQUELLES L'UE DOIT SOUTENIR ET PROTÉGER LA DÉMOCRATIE EN AFRIQUE	6
	2.1 Motivations liées à la demande : revendications démocratiques de la société africaine et normes démocratiques régionales	6
	2.2 Motivations instrumentales : le soutien de la démocratie au service de la paix et du développement durable	8
	2.3 Motivations géostratégiques : rechercher des partenaires partageant les mêmes valeurs pour la coopération internationale	9
3	SOUTIEN DE L'UE À LA DÉMOCRATIE EN AFRIQUE	11
	3.1 Contenu du soutien de l'UE à la démocratie.....	11
	3.2 Approche et instruments stratégiques : comment l'ue soutient-elle la démocratie ?	18
	3.3 Que savons-nous de l'efficacité de l'aide de l'UE à la démocratie ?	21
	3.4 Etude de cas sur la tanzanie : l'aide de l'UE à la démocratie en situation de « réduction de l'espace » des libertés démocratiques...	23
	3.5 Conclusions : évaluation critique de l'aide de l'UE à la démocratie	25
4	ET MAINTENANT ? DIX PROPOSITIONS POUR AIDER L'UE À SOUTENIR LA DÉMOCRATIE EN AFRIQUE À L'ÈRE DE LA POLARISATION	26
	Références	33
	Liste des abréviations.....	36
	Liste des graphiques	37
	Liste des tableaux.....	37
	Liste des encadrés	37
	Annexe: Vue d'ensemble des documents stratégiques généraux de l'UE ...	38

RÉSUMÉ

La future coopération de l'Union européenne (UE) avec les sociétés africaines aura d'importantes implications pour la position politique et économique de l'Union dans le monde. Selon nous, faire de la démocratie l'un des principes fondamentaux des relations étrangères de l'UE peut contribuer au développement durable en Afrique et ailleurs. Cela répond également aux intérêts économiques, sécuritaires et politiques de l'UE, comme nous l'exposerons dans le présent document.

La démocratie et le soutien de la démocratie constituent un objectif qui prend de plus en plus de place dans la coopération des institutions et de certains États membres de l'UE avec les pays africains depuis le début des années 1990. Si la Commission von der Leyen insiste sur la nécessité de renforcer la démocratie au sein de l'UE et dans les relations extérieures, la démocratie n'occupe pas une place de choix dans le programme de réforme destiné à repositionner l'Europe dans le monde et en Afrique. Cette inadéquation entre les ambitions et l'action stratégique de l'UE s'explique en partie par le fait que le programme de l'UE en matière de démocratie s'est récemment trouvé sous pression. De nombreuses et diverses dynamiques politiques et économiques, au sein de l'Europe et ailleurs, mettent à rude épreuve la démocratie et ses partisans : citons, notamment, l'émergence de pays non démocratiques tels que la Chine, les défis posés à la démocratie au sein de l'UE et les tendances à l'autocratisation observées dans le monde entier, y compris dans les pays d'Afrique. Tout en posant de nouveaux défis auxquels l'UE doit réagir, ces tendances renforcent également l'importance de continuer à soutenir et protéger la démocratie à l'étranger.

Dans ce contexte, le présent document a pour but de formuler des propositions visant à réformer le soutien apporté par l'UE à la démocratie en Afrique subsaharienne. Nous commencerons par présenter et analyser trois raisons pour lesquelles l'UE devrait maintenir et même intensifier son soutien de la démocratie en Afrique subsaharienne : de solides normes démocratiques régionales et une forte exigence de démocratie de la part de la société africaine ; l'influence de la démocratie sur le développement durable et la paix ; et la recherche de partenaires partageant les mêmes valeurs en vue d'une coopération internationale dans le contexte d'une concurrence mondiale entre différents types de régimes.

Ce document s'articule essentiellement autour d'une analyse de l'évolution du soutien de l'UE à la démocratie et aux droits de l'homme en Afrique subsaharienne ces dernières décennies, tant en ce qui concerne sa conception de la démocratie qu'en ce qui concerne le contenu de son soutien. Cette analyse s'appuie sur une étude approfondie des documents stratégiques de l'UE, ainsi que sur des données empiriques relatives à l'aide à la démocratie versée par l'UE. Nous examinerons également la littérature universitaire existante concernant le soutien de la démocratie, afin de résumer ce que nous savons de la notion européenne de démocratie, de l'efficacité de l'aide de l'UE à la démocratie et des autres instruments. De manière générale, on constate l'absence d'une vision stratégique qui permettrait de soutenir et de protéger la démocratie en tenant compte des modifications de la situation géostratégique mondiale et des grandes tendances mondiales et régionales actuelles. Ce constat laisse entrevoir la nécessité que la coopération globale de l'UE avec ses partenaires africains prenne une dimension plus politique. Les problèmes de développement socioéconomique sont encore souvent perçus comme des problèmes découlant d'un manque de capacités financières et administratives, et non comme la conséquence d'un manque de volonté politique ou d'incitations politiques ou de problèmes au niveau des structures politiques et de pouvoir nationales.

Depuis 2002, l'UE accorde davantage d'importance au soutien de la démocratie dans le cadre de ses relations avec les pays africains. Toutefois, le contexte ayant changé depuis lors, l'UE doit à présent adapter son approche stratégique et ses instruments en Afrique en les tournant résolument vers le soutien de la démocratie. Si l'UE a mis au point une approche consistant à soutenir les réformes politiques grâce à une aide à la démocratie, à un dialogue et à des incitations positives, elle s'est moins concentrée sur le soutien d'institutions intermédiaires telles que les médias, les partis politiques ou les syndicats et le soutien à la séparation des pouvoirs (par exemple en appuyant les parlements ou l'indépendance du pouvoir judiciaire). Le contexte dans lequel l'UE soutient la démocratie en Afrique est aujourd'hui plus complexe et nécessite une action renforcée de sa part. De nombreuses autocraties électorales et régimes à parti dominant sont actuellement sous pression et ont réagi en limitant l'espace politique. L'UE n'a pas encore trouvé de réponses adéquates à ces types de problèmes.

Par ailleurs, la réussite économique de la Chine et la nouvelle concurrence géopolitique qui en résulte rendent le contexte international du soutien de l'UE à la démocratie beaucoup plus difficile.

Ce document de réflexion se conclura par des propositions sur les moyens de réformer davantage et d'adapter le soutien de l'UE à la démocratie en fonction de l'évolution du contexte :

Proposition n° 1 : Placer les politiques de soutien et de protection de la démocratie au cœur de l'action extérieure de l'UE et mettre en œuvre cette priorité stratégique dans les relations étrangères de l'UE avec l'Afrique (et le reste du monde).

Proposition n° 2 : Élaborer une nouvelle vision et une approche plus stratégique du soutien de la démocratie dans un contexte géopolitique dans lequel la démocratie est de plus en plus remise en cause de l'intérieur par des pays (anciennement) démocratiques et contestée de l'extérieur par des régimes autoritaires puissants.

Proposition n° 3 : traiter, grâce au soutien de l'UE à la démocratie, les effets des changements démographiques, de l'urbanisation, de la numérisation et du changement climatique sur les régimes politiques.

Proposition n° 4 : Investir plus abondamment dans les organisations intermédiaires (médias, parties, OSC, syndicats, conseils d'entreprise) ainsi que dans la responsabilisation démocratique des politiques sectorielles.

Proposition n° 5 : intensifier le soutien à l'éducation civique et lancer de nouvelles initiatives afin de renforcer les relations transnationales entre les sociétés africaines et européennes.

Proposition n° 6 : intervenir de manière plus stratégique dans les contextes où le régime autoritaire s'ouvre soudainement ou lorsqu'une autocratie électorale ferme progressivement ses espaces politiques.

Proposition n° 7 : poursuivre et renforcer la coopération avec les organisations régionales africaines et accorder plus d'importance aux apprentissages et pratiques conjointes pour la défense de la démocratie.

Proposition n° 8 : créer un cadre institutionnel différent permettant à l'UE d'intervenir de manière plus stratégique dans les réformes démocratiques.

Proposition n° 9 : accroître les capacités du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DEVCO) à œuvrer au soutien de la démocratie.

Proposition n° 10 : élaborer une approche européenne commune de l'aide à la démocratie, partagée par tous les pays de l'UE.

1

INTRODUCTION

Le renouvellement et l'approfondissement des relations entre l'Union européenne (UE) et le continent africain font partie des priorités de la Commission von der Leyen (Commission européenne, 2020). En faisant une priorité des relations entre l'Afrique et l'UE, la Commission reconnaît l'importance du continent africain dans la politique mondiale, tant sur le plan géostratégique que sur le plan du développement. La future coopération de l'UE avec les sociétés africaines aura d'importantes implications pour sa position politique et économique dans le monde. Jusqu'à présent, les discussions relatives à l'élaboration d'une nouvelle stratégie globale avec l'Afrique se sont centrées sur la transformation économique et sociale du continent (Commission européenne et Service européen pour l'action extérieure, 2020) ; les aspects politiques tels que la démocratie et les droits de l'homme ont été relégués au second plan. Or, l'UE ne pourra trouver sa place dans le monde et par rapport à l'Afrique qu'en revendiquant de manière transparente les valeurs qu'elle défend et en affirmant que la démocratie joue un rôle important dans ses politiques étrangères et de développement. Nous partons de l'hypothèse que la démocratie – en tant que principe clé des relations étrangères de l'UE – peut contribuer au développement durable en l'Afrique comme ailleurs et répond aux propres intérêts économiques, sécuritaires et politiques de l'UE. Cela peut sembler contre-intuitif, dans un monde où l'ordre démocratique est en crise, mais nous allons expliquer pourquoi.

L'UE est actuellement en pleine mutation de sa stratégie de soutien de la démocratie. La démocratie et le soutien de la démocratie constituent un objectif qui prend de plus en plus de place dans la coopération des institutions et de certains États membres de l'UE avec les pays africains depuis le début des années 1990. Depuis lors, l'UE s'est dotée d'un cadre stratégique global et diversifié afin de soutenir la démocratie à l'étranger. Les dernières conclusions du Conseil sur la démocratie (Conseil de l'Union européenne, octobre 2019) ont confirmé à nouveau l'intérêt pour l'UE de soutenir la démocratie à l'étranger. La nouvelle Commission européenne a fait d'un « nouvel élan à la démocratie européenne » l'une des six priorités de son mandat quinquennal (Commission européenne, 2020). Toutefois, si la Commission von der Leyen insiste sur la nécessité de renforcer la démocratie au sein de l'UE et dans les relations extérieures, la démocratie n'occupe pas une place de choix dans le programme de réforme destiné à repositionner l'Europe dans le monde et en Afrique.

Cette inadéquation entre les ambitions et l'action stratégique de l'UE s'explique en partie par le fait que le programme de l'UE en matière de démocratie est actuellement sous pression. De nombreuses et diverses dynamiques politiques et économiques, au sein de l'Europe et ailleurs, mettent à rude épreuve la démocratie et ses partisans. Tout en posant de nouveaux défis auxquels l'UE doit réagir, ces tendances renforcent également l'importance de continuer à soutenir la démocratie à l'étranger.

Premièrement, deux tendances engendrent des pressions :

- la démocratie est de nouveau au centre des enjeux géopolitiques mondiaux (Carothers, 2020). Ces dix dernières années, des pays non démocratiques tels que la Chine, les États arabes et la Russie ont renforcé leur coopération économique avec les gouvernements africains (Coulbaly, 2020). Cette tendance s'accompagne désormais d'une concurrence ouverte entre différents modèles politiques. Par conséquent, la protection de la démocratie, l'obtention du soutien des populations et des élites politiques et la démonstration des avantages comparatifs du modèle politique de l'UE revêtent un intérêt géopolitique pour cette dernière.
- Les attaques contre la démocratie au sein même de l'Europe ont affecté les processus décisionnels à l'intérieur de l'UE, la volonté des États membres de financer l'aide extérieure à la démocratie et, surtout, la légitimité et la crédibilité du soutien apporté par l'UE à la démocratie à l'étranger. Ces deux tendances – la concurrence mondiale et les luttes pour la démocratie sur le territoire de l'UE – font qu'il est de plus en plus difficile pour les acteurs européens et autres acteurs extérieurs de coopérer avec les gouvernements africains sur des réformes politiques visant à assurer une gouvernance inclusive et démocratique.

Cependant, d'autres tendances montrent pourquoi les institutions démocratiques pourraient être essentielles à la transition vers un avenir durable :

- Le mécontentement de la société vis-à-vis des résultats en matière de développement en Afrique (ainsi qu'en Europe) a des implications politiques. L'essor des mou-

vements sociaux en Afrique, en Europe et dans d'autres parties du monde reflète une montée des inégalités sociales et politiques. Ces mouvements et inégalités se traduisent souvent au départ par des revendications économiques et sociales, mais celles-ci laissent rapidement place à une critique ouverte des institutions et acteurs politiques (Weipert-Fenner & Wolff, 2019). Il est, par conséquent, crucial de soutenir les institutions inclusives et démocratiques en Afrique (et en Europe) si l'on veut enrayer les inégalités sociales et politiques et atteindre des objectifs de développement tels que la paix ou l'accès aux soins de santé.

- Les grandes tendances mondiales et régionales observées en Afrique et en Europe renforcent d'autant plus ces revendications et entraînent des changements progressifs et déstabilisants, qui ont des implications fondamentales sur la manière dont les populations vivent ensemble et dont l'ordre politique est organisé. En particulier, le changement climatique, la numérisation, l'urbanisation et les changements démographiques influencent l'élaboration des politiques et la participation de la société à la vie politique. Le soutien de la démocratie en Afrique représente une stratégie importante pour orienter ces grandes tendances dans l'intérêt du « bien commun ».

Cela étant, la démocratisation demeure un sujet problématique, tant en théorie qu'en pratique :

- Malgré un soutien prononcé des citoyens à la démocratie sur le continent africain, tel que mesuré par l'enquête Afrobaromètre, le panorama de la démocratisation reste mitigé depuis 1990. Si certains pays d'Afrique sont devenus plus démocratiques, d'autres ont vu leurs tendances à l'autocratisation et à la réduction des espaces de débat public se confirmer, voire même s'aggraver (V-Dem, 2020). Il est donc d'autant plus difficile pour l'UE de soutenir les acteurs nationaux qui luttent pour des réformes démocratiques ; pour y parvenir, elle a besoin d'une approche flexible, reposant sur une série d'instruments destinés à soutenir et à protéger la démocratie.

Dans le présent document, nous proposerons des réformes visant à permettre à l'UE de soutenir la démocratie en Afrique¹ dans le contexte de bouleversements profonds au niveau mondial. Le but est d'orienter le positionnement de l'UE dans le monde, ainsi que les débats relatifs à la « stratégie globale avec l'Afrique ». Le document est divisé en trois parties. La première examinera les raisons justifiant que l'UE maintienne et intensifie même son soutien de la démocratie en Afrique subsaharienne. La deuxième partie analysera l'évolution du soutien de l'UE à la démocratie et aux droits de l'homme en Afrique subsaharienne au cours

de la décennie écoulée, tant en ce qui concerne sa conception du soutien à la démocratie qu'en ce qui concerne le contenu de ce soutien (Que soutient l'UE ?) Elle évaluera les approches et instruments employés par l'UE et résumera les grandes conclusions de la littérature académique relative à l'efficacité du soutien de l'UE (Comment l'UE soutient-elle la démocratie ? Avec quel effet ?) Une brève étude de cas sur la Tanzanie illustrera en quoi, comment et avec quel effet l'UE soutient la démocratie dans un contexte spécifique. Enfin, la troisième et dernière partie présentera dix propositions sur les moyens de réformer davantage et d'adapter le soutien de l'UE à la démocratie en fonction de l'évolution du contexte.

L'analyse empirique se fonde sur les documents officiels de l'UE², sur les données relatives à l'aide de l'UE à la démocratie ainsi que sur la littérature académique relative aux formes et aux effets du soutien de l'UE à la démocratie. Elle s'appuie également sur des entretiens semi-structurés avec des dirigeants de l'UE et des organisations de la société civile (OSC) qui ont été menés à Bruxelles en septembre 2019. Elle tient enfin compte des observations formulées au sujet de la présentation des premiers résultats de ce document, à l'occasion d'un atelier avec des dirigeants de l'UE et des chercheurs qui a eu lieu le 9 janvier 2020.

¹ Pour des raisons de disponibilité de données, nous avons utilisé la définition géographique de la Banque mondiale. Les termes « Afrique » et « Afrique subsaharienne » seront donc utilisés de manière interchangeable.

² Les communications pertinentes de l'UE, les rapports annuels de l'UE relatifs aux droits de l'homme, les documents stratégiques et de programmation relatifs aux instruments de financement de l'UE et le plan d'action de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie.

2

RAISONS POUR LESQUELLES L'UE DOIT SOUTENIR ET PROTÉGER LA DÉMOCRATIE EN AFRIQUE

À l'heure où la démocratie est soumise à des pressions de plus en plus fortes dans le monde entier, il importe d'aborder les *raisons* pour lesquelles l'UE devrait s'impliquer dans le soutien de la démocratie en Afrique. Il existe trois grands ordres de raisons pour lesquelles l'UE devrait promouvoir la démocratie en Afrique : premièrement, il y a les raisons dues à la demande et fondées sur les normes, qui trouvent écho dans les normes régionales africaines codifiées et les fermes exigences démocratiques des citoyens du continent. Deuxièmement, il y a les raisons instrumentales de soutenir la démocratie et les droits de l'homme, ce soutien pouvant constituer un moyen indirect de promouvoir d'autres objectifs de développement. Le soutien des réformes démocratiques n'est pas qu'une question de valeurs et de puissance normative de l'UE : il peut contribuer au développement durable en Afrique et au-delà, et il répond aux intérêts économiques, sécuritaires et politiques de l'UE elle-même. Troisièmement, les dynamiques antidémocratiques mondiales justifient l'intérêt géostratégique de l'Afrique et de l'Europe à soutenir la démocratie en Afrique.

2.1 MOTIVATIONS LIÉES À LA DEMANDE : REVENDICATIONS DÉMOCRATIQUES DE LA SOCIÉTÉ AFRICAINE ET NORMES DÉMOCRATIQUES RÉGIONALES

Des valeurs communes facilitent la coopération internationale et transnationale ; elles représentent également des points d'entrée pour le soutien et la protection de la démocratie. Il existe deux points d'entrée généraux de la sorte : premièrement, entre les gouvernements : c'est le niveau auquel les dirigeants africains ont convenu d'une série de normes démocratiques panafricaines pour les États et sociétés d'Afrique. Le deuxième point d'entrée intervient au niveau sociétal, lorsque les Africains font entendre leur voix pour exiger le soutien et la protection de la démocratie. Nous présenterons ci-après des éléments exposant la position de l'Afrique s'agissant des normes démocratiques continentales et des exigences démocratiques de la société.

NIVEAU PANAFRICAIN : DE SOLIDES NORMES DÉMOCRATIQUES RÉGIONALES

Il existe de solides normes démocratiques au niveau panafricain. Celles-ci sont souvent liées à des attentes fon-

ctionnelles : par exemple, le rôle de la démocratie en tant que condition préalable à la paix et au développement. Certaines organisations régionales africaines sont résolument engagées à respecter ces normes. Malgré une insuffisance persistante en ce qui concerne la mise en œuvre exhaustive de ces normes, l'Union africaine (UA) et les organisations régionales africaines ont mis en place une stratégie afin de protéger les démocraties en cas de changement institutionnel de gouvernement sur le continent (Leininger, 2015; Wiebusch, Aniekwe, Oette, & Vandeginste, 2019). L'UA a introduit des normes démocratiques en tant que principes fondateurs de l'organisation des États, ainsi que pour son propre mandat, dans sa Charte (UA, 2000) et dans la Charte africaine sur la démocratie. En 2007, la Charte a établi un cadre universel pour la protection et la promotion active de la démocratie sur le continent africain ; ce cadre a été ratifié en 2012 (Glen, 2012). Au niveau régional, les engagements normatifs en faveur des normes démocratiques varient. La Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), pionnière africaine de l'établissement de normes démocratiques régionales, est le fer de lance de l'élaboration de normes démocratiques. Si la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) a adopté certaines normes démocratiques, notamment en ce qui concerne les droits des femmes, les autres organisations régionales d'Afrique centrale, orientale et du Nord sont à la traîne en ce qui concerne le soutien à l'élaboration de règles démocratiques et la promotion de celles-ci sur le continent.

Si toutes les organisations régionales africaines ne sont pas engagées de la même manière en faveur des normes démocratiques, les régimes démocratiques régionaux et internationaux constituent un point de départ juridique et normatif pour le soutien et la protection de la démocratie en Afrique [UA (Union africaine), 2019].

NIVEAU SOCIÉTAL : FORTE DEMANDE DE DÉMOCRATIE

La majorité des citoyens africains sont favorables à la démocratie. Les plus récentes données de l'enquête Afrobaromètre indiquent une préférence soutenue pour la démocratie (Gyimah-Boadi, 2019). Par exemple, lorsqu'on les interroge sur leur préférence en matière de régime, plus de deux tiers des Africains (68 pour cent) indiquent préférer

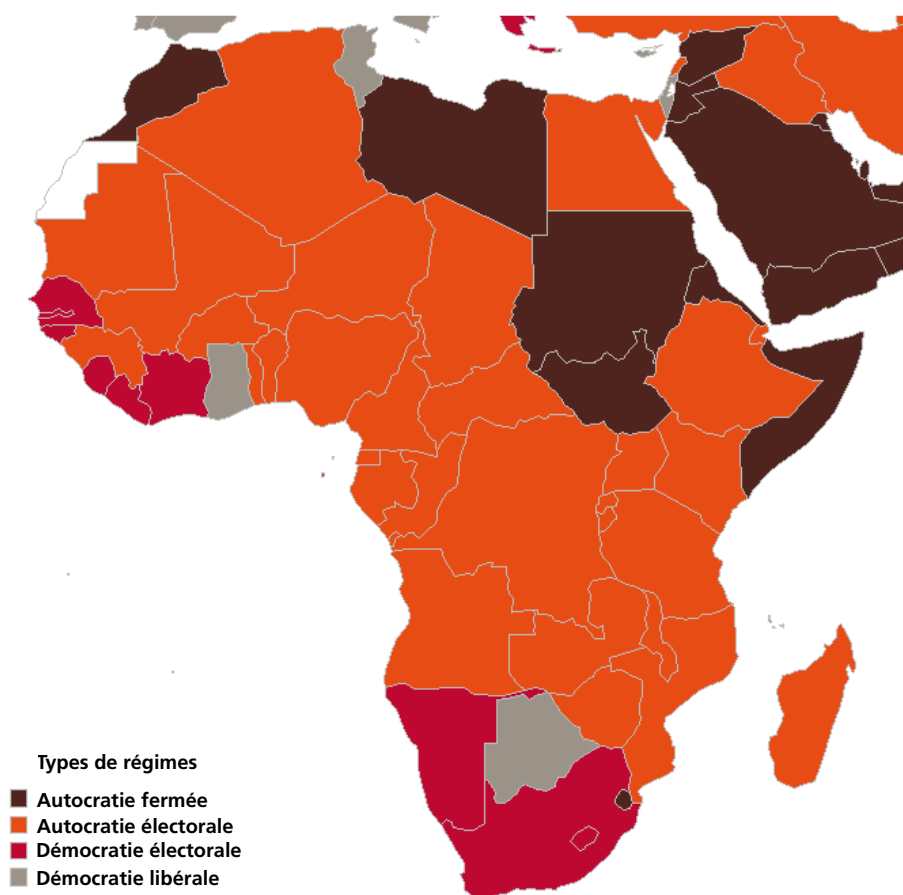
la démocratie à toute autre forme de régime politique, et (72 pour cent) rejettent l'autocratie et les régimes fondés sur le pouvoir d'un seul homme (78 pour cent). De manière générale, lorsque le régime politique est suffisamment libre pour autoriser les enquêtes ouvertes, la population souhaite la démocratie. Compte tenu de la montée de l'autoritarisme dans le monde entier, il importe de noter que 53 pour cent des répondants pensent qu'il est plus important d'avoir un gouvernement responsable qu'un gouvernement efficace, soit une hausse de 8 pour cent depuis 2011.

Parallèlement, la plupart des Africains estiment que leurs élites politiques ne fonctionnent pas et le gouvernement pas de manière démocratique. Cette perception concorde avec l'évolution des régimes politiques sur le continent. À ce jour, la tendance mondiale au recul de la démocratisation est toujours d'actualité en Afrique. Si certains pays restent démocratiques, d'autres sont devenus moins libéraux, se sont polarisés politiquement ou sont restés autocrates. Le graphique 1 montre que seul un tiers de la population africaine vit dans une démocratie libérale et électorale. Si cette fraction de la population rencontre souvent des problèmes en

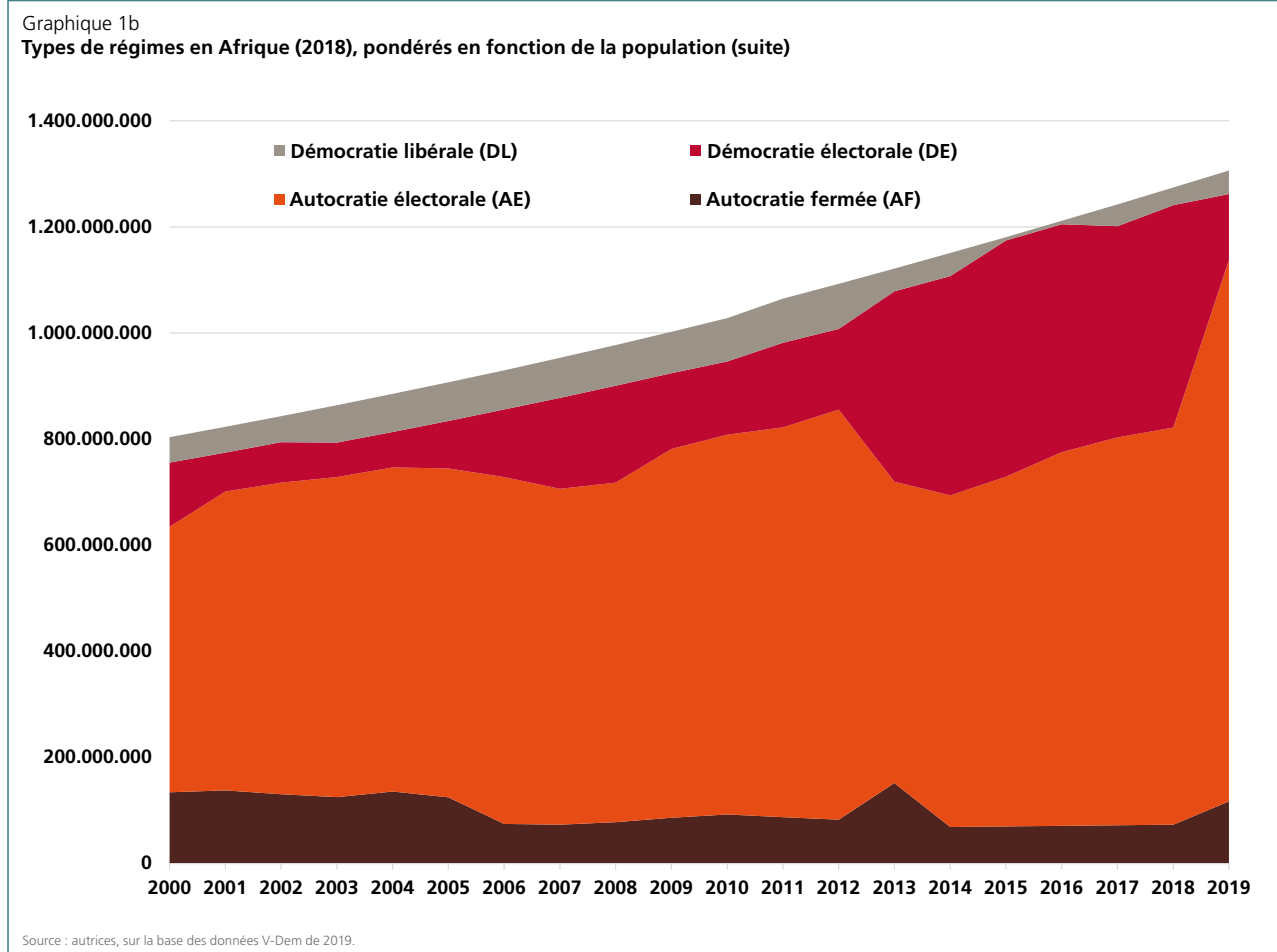
ce qui concerne la garantie de droits civiques et libéraux tels que le droit d'association ou la liberté de culte, elle bénéficie tout de même régulièrement d'élections libres et équitables. Toutefois, la majorité des Africains vivent toujours dans une autocratie électorale, c'est-à-dire un pays dans lequel les élections sont globalement libres et équitables, mais où de graves problèmes sont rencontrés s'agissant de droits civiques et politiques tels que la liberté des médias et la liberté d'expression.

Ces fortes revendications démocratiques ont d'importantes implications pour les politiques de l'UE vis-à-vis de l'Afrique. La coopération au développement est la plus efficace lorsqu'elle appuie les progrès endogènes, que ce soit en Afrique ou dans d'autres régions du monde. Pour dépenser efficacement les fonds alloués à l'aide à la démocratie, il importe que celui-ci contribue aux processus de réforme politique, économique et sociale en cours, au lieu d'imposer des idées et des plans depuis l'extérieur. Compte tenu de la forte demande de démocratie exprimée dans les sociétés africaines, associée à une offre limitée, il est donc dans l'intérêt normatif et fonctionnel de l'UE de reconnaître et d'encourager la démocratisation en Afrique.

Graphique 1a
Types de régimes en Afrique (2018), pondérés en fonction de la population



Source : données de la Banque mondiale.



En outre, le soutien de la démocratie est le plus efficace lorsque le régime a déjà atteint un niveau minimal de démocratie. Le soutien de la démocratie peut alors faire une différence, s'allier avec les démocrates et favoriser la démocratisation des institutions. Compte tenu du nombre élevé de pays et de populations qui se trouvent actuellement à un tournant de leur histoire, entre plus d'autocratie ou plus de démocratie (par exemple l'Éthiopie, le Bénin, le Mozambique, le Soudan ou la Tanzanie), il est dans l'intérêt de l'UE d'investir dans le renforcement de la démocratisation, et de le faire dès à présent.

2.2 MOTIVATIONS INSTRUMENTALES : LE SOUTIEN DE LA DÉMOCRATIE AU SERVICE DE LA PAIX ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Il existe un intérêt commun pour les sociétés européennes et africaines – mais pas nécessairement toutes les élites politiques et économiques – à encourager une transformation structurelle vers un développement durable, comme décrit dans le programme de développement durable à l'horizon 2030.

La démocratie peut être un moyen instrumental ou fonctionnel d'atteindre d'autres objectifs de développement, tels qu'un développement économique inclusif et durable et la paix.

Avant d'aborder les études relatives à la performance socio-économique et à la valeur instrumentale de la démocratie, il convient d'effectuer deux remarques. Premièrement, les précédentes études sur le lien entre la démocratie et le développement durable ou la paix et la stabilité n'ont pas suffisamment tenu compte de l'incidence de grandes tendances telles que l'urbanisation, les changements démographiques, la numérisation et le changement climatique. Ces tendances affecteront profondément les sociétés africaines pendant les années à venir, et nous savons peu de la capacité des démocraties (et des autocraties) à appréhender ces défis.

Deuxièmement, les études relatives à la performance des régimes politiques n'utilisent pas toutes les mêmes questions spécifiques, la même échelle empirique, les mêmes concepts et la même méthode. Elles donnent donc des résultats contrastés, bien que nous puissions affirmer, de manière générale, que si l'autocratie était une réussite au niveau social et économique, de nombreuses sociétés africaines seraient prospères. Cela étant, la présente étude n'ayant pas pour objet d'établir un panorama nuancé et détaillé des régimes politiques, nous nous limiterons à donner un premier aperçu des principales conclusions de ces études.

Croissance économique : Les régimes démocratiques sont associés à une plus forte croissance économique à long terme. L'existence d'un lien de causalité entre le type de régime et le développement économique a fait l'objet d'après débats, de même que la question de savoir si, en

présence d'un tel lien, les démocraties sont avantagées ou désavantagées. La bonne performance économique de la Chine a alimenté l'idée qu'un régime autocrate pourrait en réalité être plus efficace pour stimuler la croissance économique. Toutefois, d'autres études démontrent qu'à long terme, les démocraties sont plus propices à la croissance économique (Acemoglu, Naidu, Restrepo, & Robinson, 2019 ; Kaufmann & Kraay, 2002 ; Masaki & Van de Walle, 2014). Kaufmann et Kraay (2002) montrent qu'une bonne gouvernance contribue à améliorer le revenu par habitant. De récentes études menées sur plusieurs pays et ayant ciblé spécifiquement le continent africain ont montré que la démocratie était associée de manière positive à la croissance économique (Doces, 2019 ; Masaki & van de Walle, 2014). Si la croissance est une condition préalable importante de la réalisation des objectifs de développement tels que les ODD (objectifs de développement durable), elle n'entraîne pas automatiquement une amélioration de l'offre de services, ou une réduction de la pauvreté : pour la répartition des revenus générés par la croissance économique, le régime politique d'un pays joue un rôle capital.

Biens publics : Il existe des preuves tangibles que les démocraties fournissent davantage de biens publics que les régimes autoritaires, indépendamment du niveau de développement économique (Bueno de Mesquita, Smith, Siverson, & Morrow, 2003 ; Deacon, 2009 ; Doces, 2019 ; Lake & Baum, 2001). D'après une récente analyse menée sur plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, les gouvernements démocratiques sont davantage susceptibles d'utiliser les dépenses pour le bien public et non pour le bien privé, et, dès lors, fournir de meilleurs services, tels que l'éducation (Doces, 2019). D'autres études montrent que les taux de mortalité infantile et le risque de famines (même en temps de crise économique) sont plus faibles dans les régimes démocratiques (Burchi, 2011 ; McGuire, 2013). On constate, dans la durée, une forte corrélation entre la santé de la population et la démocratie électorale. Lorsque la qualité du système électoral atteint un certain niveau, les performances en matière de santé s'améliorent (Wang, Mechkova & Andersson, 2019). Par ailleurs, les politiques environnementales et climatiques peuvent donner de meilleurs résultats dans les régimes démocratiques. Ainsi, davantage d'études ont établi que les démocraties étaient plus efficaces pour lutter contre la perte de la biodiversité que les autocraties (Rydén et al., 2019).

Paix et stabilité : Des preuves empiriques et des arguments théoriques indiquent que les démocraties sont plus stables et moins susceptibles de connaître des conflits violents (Bartuscius & Skaaning, 2018 ; Hegre, 2014 ; Hegre, Ellingsen, Gates, & Gleditsch, 2001 ; Russett & Oneal, 2001). Contrairement aux autocraties, les démocraties offrent des mécanismes ouverts et transparents permettant de rivaliser pour obtenir le pouvoir politique, d'attribuer ce pouvoir, mais aussi de le retirer pacifiquement. Par ailleurs, les institutions démocratiques sont plus inclusives et sont à même de réduire les injustices causées par l'exclusion, la marginalisation ou la répression. Des études montrent en outre que des niveaux plus élevés de gouvernance démocratique réduisent le risque de conflit (Hegre & Nygård, 2015 ; Walter, 2015). Si les pé-

Encadré 1

Des motivations divergentes pour une approche fonctionnelle dans l'UE et en Afrique

Le soutien des organisations régionales européennes et africaines à la démocratie répond à des motivations fonctionnelles similaires. Pour les unes comme pour les autres, les corrélations positives entre la réduction de la pauvreté et la démocratie constituent un facteur important. Pour les unes et les autres, le soutien de la démocratie repose sur le postulat selon lequel les démocraties fournissent de meilleurs services et de meilleurs biens publics à leurs citoyens. L'UA, la CEDEAO et la SADC associent la démocratie aux objectifs de développement. Dans son préambule ainsi que dans différents articles, la Charte de l'UE dispose que son objectif explicite est de rendre l'Afrique plus démocratique ; la démocratie y est clairement qualifiée de condition préalable à la stabilité, à la paix et à la prospérité économique. Les décisions prises par le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine suivent le même schéma et justifient souvent les interventions ou missions de paix par cet argumentaire.

Toutefois, les organisations régionales de l'UE et de l'Afrique ont également une motivation fonctionnelle différente s'agissant de la promotion de la démocratie : si l'UA a clairement pris un engagement positif à développer démocratiquement le continent et ses sociétés, l'UE, elle, a souligné la nécessité de réduire les externalités négatives du conflit ou de la pauvreté qui sont susceptibles de l'affecter elle-même. Ce discours a notamment été alimenté par le flux migratoire de l'Afrique vers l'Europe observé depuis 2015. Ce discours « migratoire » n'a pas été bien reçu par les dirigeants politiques africains et pourrait nuire aux efforts déployés par l'UE pour soutenir la démocratie sur le continent.

riodes de changement de régime vont de pair avec un risque accru d'instabilité (Cederman, Hug, & Krebs, 2010 ; Hegre et al., 2001), l'aide extérieure à la démocratie peut réduire considérablement ce risque (Savun & Tirone, 2011). Même dans les contextes fragiles, soutenir la démocratie peut permettre de consolider la paix (Fiedler, Graving-holt, Leininger, & Mross, 2019 ; Mross, 2019a, b). Dans de précédentes études, un « échelonnement » de l'aide extérieure avait été préconisé : les donateurs devraient commencer par promouvoir la stabilité, et ne soutenir la démocratisation qu'à moyen terme. Toutefois, des études plus récentes ont plaidé pour un soutien de la démocratisation parallèle à la promotion de la stabilité dans les sociétés post-conflit (Fiedler, Graving-holt, Leininger, & Mross, 2019 ; Mross, 2019c ; Carothers, 2007 ; Cheeseman, 2015 ; Mross, 2019a). Dès lors, l'UE devrait soutenir la démocratie – en particulier dans les pays en voie de démocratisation – également dans le but de promouvoir la paix et d'améliorer l'offre de biens publics.

2.3 MOTIVATIONS GÉOSTRATÉGIQUES : RECHERCHER DES PARTENAIRES PARTAGEANT LES MÊMES VALEURS POUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Le soutien de la démocratie en Afrique a son importance sur le plan géopolitique. De nombreux acteurs économiques ont intensifié et renforcé leur coopération écono-

mique avec l'Afrique, ce qui donne l'impression d'une concurrence géopolitique croissante sur le continent (Coulbaly, 2020). L'implication accrue de puissances non démocratiques telles que la Chine, la Russie ou les États arabes sur le continent a non seulement intensifié la concurrence économique pour les ressources africaines, mais aussi encouragé la concurrence entre différents modèles de régimes politiques. Certains de ces acteurs – en particulier la Chine, la Russie et les États arabes – contestent l'efficacité de la démocratie en tant que modèle politique. Ces dernières années, différents événements ont contribué à remettre en cause l'efficacité de la démocratie, tels que la crise économique dans l'UE (et aux États-Unis) et la réussite économique de la Chine et d'autres régimes autoritaires tels que le Rwanda ou le Vietnam. En outre, de vastes initiatives visant à promouvoir la culture et les valeurs chinoises ou à lutter contre les pratiques démocratiques influencent les attitudes et les valeurs des populations et élites africaines. La concurrence que se livrent les acteurs extérieurs en Afrique n'est donc plus strictement économique, mais prend également une couleur de plus en plus politique.

Parallèlement, une tendance mondiale au recul de la démocratisation accompagne cette tendance générale de délégitimation internationale des normes et pratiques démocratiques. Étant donné que la majorité des Africains vivent toujours dans des autocraties électorales (voir graphique 1), la question de savoir, de la démocratie ou de l'autocratie, quel est le régime perçu comme le plus apte à stimuler le développement socioéconomique sur le continent a également des implications évidentes pour la démocratie à l'échelle mondiale.

Compte tenu de la concurrence mondiale et régionale qui règne actuellement, ainsi que des dynamiques des régimes, le maintien de la démocratie parmi les grandes priorités de la politique étrangère et de développement de l'UE en Afrique devrait revêtir un intérêt géostratégique majeur pour l'UE (voir également Godfrey & Youngs, 2019). En ce sens, le soutien de l'UE à la démocratie en Afrique peut devenir une politique importante pour contrer l'essor mondial des régimes antidémocratiques. Premièrement, il est important, pour la future coopération internationale de l'UE, d'obtenir l'adhésion des citoyens africains aux valeurs démocratiques. En particulier, parmi les jeunes d'aujourd'hui se trouvent ceux qui dirigeront leur pays demain. Obtenir leur adhésion aux valeurs démocratiques facilitera la coopération à l'avenir. En ce sens, dès lors, le soutien et la protection de la démocratie représentent un investissement dans une future coopération dans différents domaines stratégiques.

Deuxièmement, si les Africains venaient à préférer l'autocratie à la démocratie à l'avenir, l'ordre libéral mondial risquerait de se dégrader davantage. C'est pourquoi soutenir la démocratie revient à contribuer à la protection d'un ordre mondial fondé sur des règles.

3

SOUTIEN DE L'UE À LA DÉMOCRATIE EN AFRIQUE

Dans la présente section, nous nous concentrerons sur l'analyse du soutien apporté par l'UE à la démocratie en Afrique. Nous aborderons ci-après la substance du soutien de l'UE à la démocratie (« que soutient l'UE ? »), examinerons les stratégies et instruments (« Comment l'UE soutient-elle la démocratie ? ») et donnerons un aperçu de l'efficacité du soutien de l'UE à la démocratie (« Est-ce efficace ? »). Une étude de cas empirique sera présentée à titre d'exemple afin d'illustrer le soutien de l'UE à la démocratie. Nous concluons cette section par une évaluation critique du soutien apporté par l'UE à la démocratie en Afrique.

3.1 CONTENU DU SOUTIEN DE L'UE À LA DÉMOCRATIE

Quel est le contenu du soutien apporté par l'UE à la démocratie ? Quelle est, selon l'UE, la définition de la démocratie qui devrait être soutenue à l'étranger ? Quel type de démocratie l'UE soutient-elle par son appui à la démocratie ? Afin de répondre à ces questions, nous analyserons les principaux documents stratégiques de l'UE qui fournissent des orientations sur la définition générale qu'a l'UE du soutien à la démocratie, nous évaluerons le niveau opérationnel et l'allocation des fonds de l'UE destinés au soutien à la démocratie, et nous tiendrons compte de la littérature académique pertinente. En résumé, nous pourrions ainsi mieux apprécier la cohérence dont fait preuve l'UE au moment d'appliquer sa notion de la démocratie dans le cadre du soutien qu'elle fournit à chaque pays. Cela étant, nous avons constaté, dans de précédentes études ainsi que dans le cadre de nos propres recherches sur le terrain, que les différents stades du soutien à la démocratie (de la notion à la mise en œuvre) ne sont pas toujours homogènes. Par exemple, bien que les documents stratégiques généraux de l'UE soulignent l'importance de la responsabilité, les délégations de l'UE ne font pas nécessairement de celle-ci une priorité stratégique sur le terrain.

DOCUMENTS STRATÉGIQUES DE L'UE

Le soutien à la démocratie, aux droits de l'homme et à l'État de droit constitue des objectifs directeurs des relations extérieures de l'UE depuis la signature du traité de

Maastricht en 1992.³ Dans l'ensemble, les interprétations de la notion de démocratie n'ont pas sensiblement changé depuis l'an 2000 (pour une vue d'ensemble, voir annexe 1). L'UE a cherché à maintenir une interprétation relativement large de ce terme, afin d'éviter de devoir élaborer un plan directeur. L'un des éléments centraux de la définition de l'UE est une interprétation de la démocratie fondée sur les droits, dans laquelle l'État de droit se trouve au cœur du soutien de l'UE à la démocratie. On observe une transition à partir de 2005 : d'une notion plus institutionnelle, largement axée sur les institutions politiques et l'État de droit, on passe à une interprétation dans le cadre de laquelle les principaux principes démocratiques sont le renforcement des liens entre l'État et la société ainsi que la participation et la représentation. Parallèlement, depuis la moitié des années 2000, la notion de « bonne gouvernance » a perdu en importance dans la plupart des documents.

Si tous les documents de l'UE adoptés entre 2009 et 2019 intègrent les droits de l'homme et l'État de droit à leurs définitions de la démocratie, l'UE ne fournit pas d'orientations homogènes sur les liens qu'entretiennent ces notions l'une avec l'autre. En particulier, l'UE considère que les droits de l'homme et la démocratie sont intrinsèquement liés. Le cadre stratégique et le plan d'action de l'UE en matière de droits de l'homme (2012) et le cadre stratégique en faveur de la démocratie et des droits de l'homme (2015-2019) mettent davantage l'accent sur les droits de l'homme que sur la démocratie, laquelle est, explicitement ou implicitement, considérée davantage comme un moyen de garantir la protection et la promotion des droits de l'homme.

Si tous les documents de l'UE considèrent la démocratie comme une valeur en soi, ils n'attribuent pas tous la même portée à cette valeur. Alors qu'elle a été envisagée comme une « valeur universelle » dans les conclusions du Conseil de 2009, la stratégie globale, elle, la qualifie de « valeur intrinsèque » de l'UE, tandis que les conclusions du Conseil sur la démocratie de 2019 considèrent la valeur de la démocratie comme un bien public mondial et universel. En plus de décrire la démocratie comme étant une valeur im-

³ Les précédentes analyses académiques de la notion européenne de démocratie ont donné des résultats similaires à ceux décrits dans la présente section (comparer Börzel & Risse, 2009 ; Wetzel & Orbie, 2011).

portante en elle-même, les documents révèlent également une vision instrumentale de la démocratie, qu'ils envisagent comme un moyen d'atteindre certains objectifs stratégiques, notamment en matière de développement durable et de paix (accord de Cotonou, 2000 ; Commission européenne, 2017 ; stratégie globale, 2016).

NIVEAU OPÉRATIONNEL : ALLOCATION DU FINANCEMENT DANS DIFFÉRENTS DOMAINES DU SOUTIEN DE L'UE À LA DÉMOCRATIE

Si l'on examine de plus près les versements effectués par l'UE à l'Afrique subsaharienne au titre du soutien à la démocratie depuis le début des années 2000, on remarque que le contenu de ce soutien de l'UE a aussi légèrement évolué avec le temps. Au cours des dix dernières années, le soutien visant à améliorer la gestion des finances publiques (y compris la mobilisation des recettes intérieures) a pris davantage d'importance, de même que le soutien à la décentralisation. Le soutien des capacités gouvernementales (qui inclut le soutien des politiques du secteur public et de la gestion de l'administration) a été légèrement revu à la baisse après 2008, tant en chiffres absolus qu'en chiffres relatifs. Dans l'ensemble, le soutien visant à améliorer l'efficacité du gouvernement (décentralisation, gestion financière, capacités gouvernementales) et les valeurs démocratiques (en se concentrant sur le pluralisme, p.ex. les élections, les législateurs, les médias, la société civile et les droits de l'homme) est réparti de manière plus ou moins égale, avec une légère prédominance de la première catégorie. L'équilibre dépend du soutien au développement des services juridiques et judiciaires, qui peut servir à renforcer le contrôle du pouvoir exécutif en promouvant l'indépendance du pouvoir judiciaire, mais peut également renforcer les capacités gouvernementales, par exemple en améliorant l'infrastructure des tribunaux.

Le soutien des élections représente un aspect important du soutien de l'UE à la démocratie, mais il a été revu à la baisse, tant en chiffres relatifs qu'en chiffres absolus (voir graphiques 2 et 3 et encadré 2). Le soutien apporté par l'UE à la démocratie va manifestement au-delà des élections. L'UE a également concentré son attention, ces dix dernières années, sur les organisations de la société civile, et, dans une moindre mesure, sur les droits de l'homme. L'UE travaille avec les parlements, les médias et les partis politiques, mais uniquement de manière limitée, ainsi qu'on peut l'observer dans le graphique 3. Par ailleurs, le soutien apporté par l'UE dans ce domaine est centré sur le renforcement des capacités de certaines institutions démocratiques (par exemple, les commissions des droits de l'homme, ou un médiateur), au lieu d'être axé sur le contexte politique et institutionnel systémique dans lequel ces organisations interviennent (par exemple, sur les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ou avec les institutions intermédiaires telles que les partis politiques). Peu d'importance est accordée à la responsabilité horizontale et à la séparation des pouvoirs (Wetzels & Orbie, 2011).

Encadré 2

Mission d'observation électorale de l'UE : données de recherche et tendances récentes

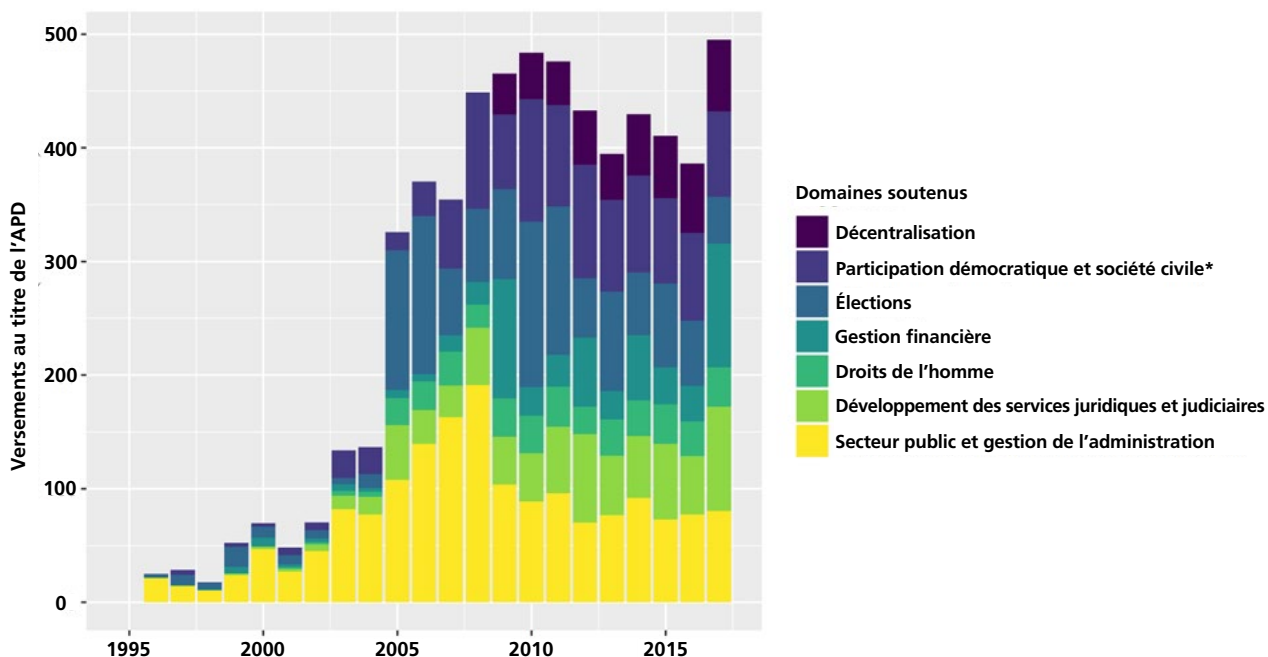
L'un des grands aspects du soutien apporté par l'UE à la démocratie est l'observation électorale. En 2019, l'UE avait effectué 163 missions d'observation électorale (MOE), la plupart en Afrique. La plupart des études existantes démontrent l'existence d'un impact positif des efforts d'observation électorale sur la gouvernance démocratique, car ces missions peuvent améliorer à la fois la qualité des élections observées, mais aussi celle des futures élections (Donno, 2013 ; Kelley, 2012). Hyde et Marinov (2014) ont constaté que la surveillance des élections augmentait la probabilité de protestations et indiqué qu'elle pouvait améliorer la qualité démocratique à plus long terme en divulguant des informations sur les fraudes, qui peuvent contribuer à susciter des protestations contre de tels comportements. Toutefois, les études montrent également que la présence d'observateurs électoraux accroît les possibilités de boycotts des élections (Beaulieu & Hyde, 2009), et une étude récemment menée a conclu que la condamnation internationale d'une élection augmentait le risque de violences post-électorales (von Borzyskowski, 2019). Dès lors, si la surveillance des élections constitue un élément important et utile, elle doit s'inscrire dans le cadre d'autres efforts visant à améliorer la qualité des institutions et procédures démocratiques.

Compte tenu de l'institutionnalisation accrue des élections et de l'amélioration globale, au fil du temps, de la qualité des processus électoraux, l'UE a récemment commencé à revoir son approche de l'observation électorale (entretiens, septembre 2019). Dans un rapport publié en 2017, la Cour des comptes européenne a critiqué le fait que les MOE prennent fin avec la présentation du rapport final et des recommandations de la MOE au gouvernement national et aux institutions compétentes, au lieu d'adopter une approche à long terme. Afin de tenir compte de cette critique, l'UE a commencé à effectuer des missions de suivi, lors desquelles elle examine si des progrès ont été accomplis en vue de l'application des recommandations de la MOE. En outre, compte tenu du rôle croissant joué par les réseaux sociaux, les MOE s'efforcent désormais davantage de tenir également compte des débats et campagnes en ligne. Elles sont en outre complétées de manière plus résolue par l'assistance de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) pour les élections, tandis que les conclusions des MOE sont prises plus systématiquement en considération dans le cadre du dialogue politique avec les gouvernements partenaires (entretiens, septembre 2019).

Ce faible soutien aux parlements peut s'expliquer en partie par les structures de coopération de l'UE : lorsqu'elle négocie et programme ses fonds d'aide au développement, l'UE travaille principalement avec les gouvernements. Depuis 2014, le Parlement européen (PE) a élaboré une approche plus globale du soutien à la démocratie et de la coopération avec les autres parlements. Le PE n'ayant qu'un budget limité pour travailler sur des échanges interparlementaires, il concentre son action sur un nombre très limité de parlements, essentiellement dans des pays voisins de l'UE. En Afrique, le PE échange régulièrement avec le Parlement panafricain, ainsi qu'avec certains parlements de pays dans lesquels le PE a participé à des missions d'observation élec-

Graphique 2

Évolution dans le temps des composantes de l'aide de l'UE à la démocratie en Afrique subsaharienne

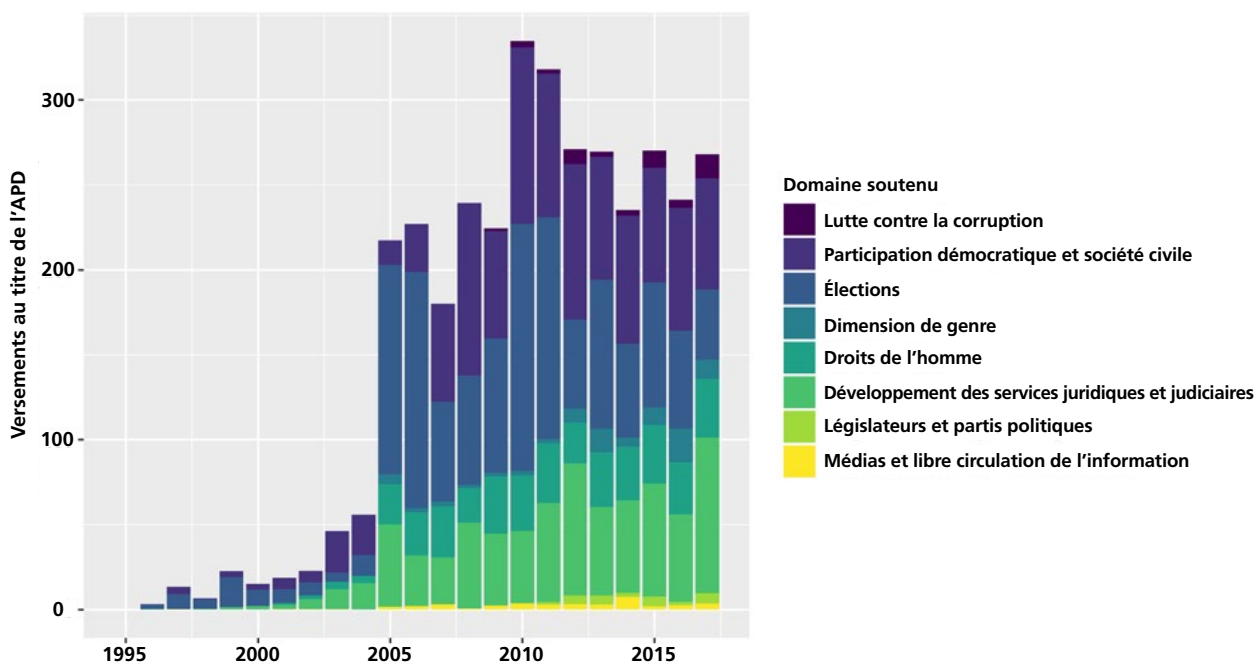


Note : * La société civile inclut le soutien des médias, des partis politiques et des parlements (voir graphique 3)

Source : autrices, sur la base des données du CAD-OCDE

Graphique 3

Zoom sur certaines composantes du soutien apporté par l'UE à la démocratie en Afrique subsaharienne



Source : autrices, sur la base des données du CAD-OCDE

torale (MOE), afin de compléter l'assistance assurée dans le cadre de l'IEDDH.

L'UE a, pendant un certain temps, fait preuve de réticence à l'idée d'échanger avec des partis politiques, étant donné qu'elle est censée être non partisane et que le soutien des partis politiques est une activité politiquement sensible (même s'il est fourni à tous les partis et pas uniquement à un ou deux). Certains États membres de l'UE sont néanmoins très actifs dans ce domaine. Les fondations politiques allemandes, la Westminster Foundation for Democracy (WFD) et le Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD) entretiennent une coopération étroite avec des partis au pouvoir et des partis d'opposition. Au vu des pressions croissantes exercées sur les systèmes à parti dominant d'Afrique subsaharienne, ainsi que de l'intensification du soutien apporté aux partis par la Chine et d'autres sources, l'UE a récemment commencé à renforcer ses échanges avec les partis politiques. Toutefois, ces efforts n'en sont encore qu'à leurs balbutiements et ne sont pas encore reflétés dans l'allocation des fonds.

L'UE travaille avec les gouvernements africains sur le cadre juridique et institutionnel garantissant la liberté d'expression et d'information. Les lois relatives à la presse et aux médias, par exemple, sont abordées lors de réunions de dialogue politique. Toutefois, l'UE ne fournit qu'un soutien financier direct très limité aux médias. En revanche, elle a fait des droits de l'homme l'une de ses grandes priorités.

Dans le cadre des politiques de l'UE, l'appui aux droits de l'homme a bénéficié d'une attention particulière. Le plan d'action en matière de droits de l'homme et de démocratie, par exemple, donne la priorité aux droits de l'homme et ne comprend que quelques objectifs ciblant spécifiquement le soutien de la démocratie. L'IEDDH comporte beaucoup plus de mesures visant à soutenir les droits de l'homme que de mesures destinées au soutien des institutions démocratiques. Le soutien des droits de l'homme est facilité par le solide cadre international en la matière, auquel l'UE peut se référer.

Les droits de l'homme étant reconnus de manière (quasi) universelle, l'engagement de l'UE dans ce domaine est moins sujet à controverse (également auprès de ses États membres) que des mesures visant à soutenir les principes de la démocratie, bien que les cadres internationaux relatifs aux droits de l'homme aient fait l'objet de nombreuses contestations de la part de la Chine et d'autres acteurs ces dernières années.

Enfin, l'UE met également l'accent sur le soutien des organisations de la société civile et travaille avec ces dernières afin de mettre en œuvre des programmes généraux d'aide au développement. En particulier dans les contextes où les structures de l'État sont faibles ou inexistantes, les organisations de la société civile (ONG) assurent les fonctions essentielles en matière de fourniture de services. L'UE travaille également avec les organisations de la société civile en vue

Tableau 1

Les 10 principaux bénéficiaires du soutien apporté par l'UE à la démocratie en Afrique subsaharienne

2014–2017			2007–2013		
Bénéficiaire	Engagements au titre de l'APD	Versements au titre de l'APD	Bénéficiaire	Engagements au titre de l'APD	Versements au titre de l'APD
Somalie	86,3	20,34	Nigéria	47,68	30,65
Tanzanie	65,42	21,07	Rép. démocratique du Congo	33,47	29,48
Ouganda	35,37	12,59	Mali	27,44	22,75
Nigéria	29,21	27,22	Soudan du Sud (depuis 2011)	27,18	13,14
Bénin	24,2	16,93	Bénin	23,48	15,59
Ghana	22,3	20,57	Guinée	18,17	8,85
Zambie	18,5	9,24	Niger	17,31	10,8
Malawi	17,5	15,41	Côte d'Ivoire	16,47	22,8
Sierra Leone	16,33	6,12	Malawi	15,53	12,36
Rép. démocratique du Congo	16,01	29,15	Afrique du Sud	15,25	20,1
Zimbabwe	14,12	9,98	Ghana	14,61	13,36

■ démocratie libérale

■ démocratie électorale

■ autocratie électorale

■ autocratie

Notes : Les engagements et versements au titre de l'aide publique au développement (APD) sont présentés en millions d'USD (moyennes annuelles). Les couleurs indiquent le type de régime (sur la majorité des années observées ; si plusieurs régimes ont duré le même nombre d'années, l'année la plus récente a été prise en compte).

Source : autrices, sur la base des données du CAD-OCDE et de V-Dem.

de renforcer leur rôle dans les processus décisionnels. Le soutien apporté à la société civile par les donateurs (et non uniquement par l'UE) a considérablement augmenté depuis 2000. Dans les contextes caractérisés par de faibles structures étatiques, des niveaux élevés de corruption ou un manque de volonté politique de la part de l'État en matière de réformes, les acteurs de la société civile sont considérés comme un autre moyen d'acheminer l'aide ou d'influencer les réformes (malgré de récentes polémiques concernant le rôle de l'aide des donateurs à la société civile).

Les données ici présentées concernant l'aide de l'UE en matière de démocratie donnent un aperçu du soutien apporté par l'UE à la démocratie et aux droits de l'homme entre la moitié des années 1990 et 2017. Ces chiffres ne permettent pas d'observer deux tendances qui risquent de compromettre le soutien et la protection de la démocratie : premièrement, la sécurité et la stabilité demeurent des questions haut placées dans le programme de politique étrangère de l'UE. Lorsqu'il est question des priorités de politique étrangère de l'UE, la sécurisation de l'aide a tendance à privilégier la stabilité au détriment de la démocratisation (Brown & Gravingholt, 2016). Il existe un consensus sur le fait que la sécurité a prévalu sur la démocratie, en tant que notion clé de la politique étrangère de l'UE, ces dernières décennies. Bien que, selon toutes probabilités, la sécurité ne devrait pas perdre en importance, certains signes indiquent que la démocratie pourrait être prise au sérieux en tant qu'objectif général des politiques étrangères de l'UE (Conseil de l'Union

européenne, 2019). Deuxièmement, comme le laisse entrevoir l'augmentation des fonds alloués à la gestion des finances publiques, la mobilisation des ressources est devenue l'une des priorités des politiques de l'UE relatives à l'Afrique. À l'instar de l'Allemagne et des États-Unis, l'UE a insisté sur l'importance des investissements privés. Si ces derniers représentent une importante condition préalable du financement du développement durable, l'UE n'y a pas subordonné son aide au développement démocratique.

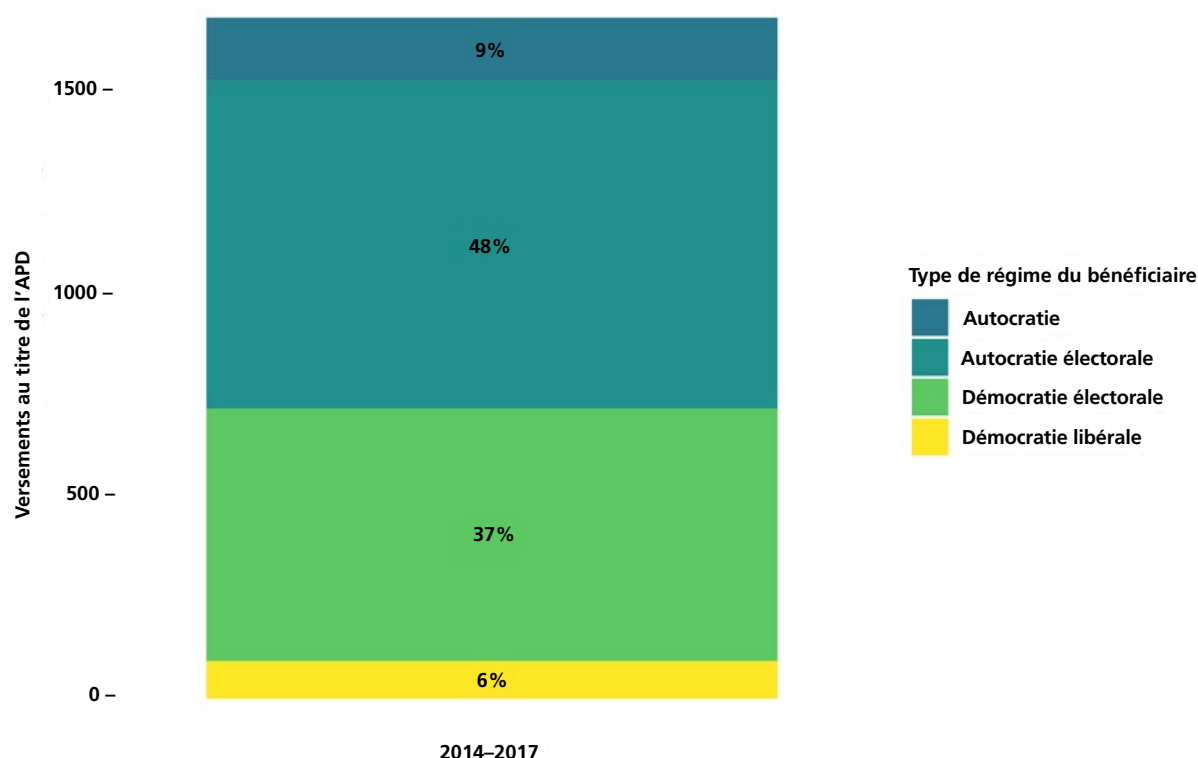
COMMENT L'UE TIENT-ELLE COMPTE DES CONDITIONS PROPRES À CHAQUE PAYS ?

Si l'on s'intéresse de plus près aux pays qui bénéficient d'un soutien de l'UE en faveur de la démocratie, on constate que le type de régime n'est pas un indicateur évident des principaux bénéficiaires de ce soutien de l'UE. Entre 2014 et 2017, les cinq plus grands bénéficiaires du soutien de l'UE à la démocratie incluaient une autocratie (la Somalie), des autocraties électorales (la Tanzanie et l'Ouganda) et des démocraties électorales (le Nigéria et le Bénin) (voir tableau 1).

De manière plus générale, depuis 2014, la plus grande partie du soutien apporté à la démocratie en Afrique subsaharienne l'a été à des régimes classés comme étant des « autocraties électorales » ; une grande partie a également été apportée à des démocraties électorales. Seule une portion relativement modeste de ce soutien est allée à des autocratie

Graphique 4

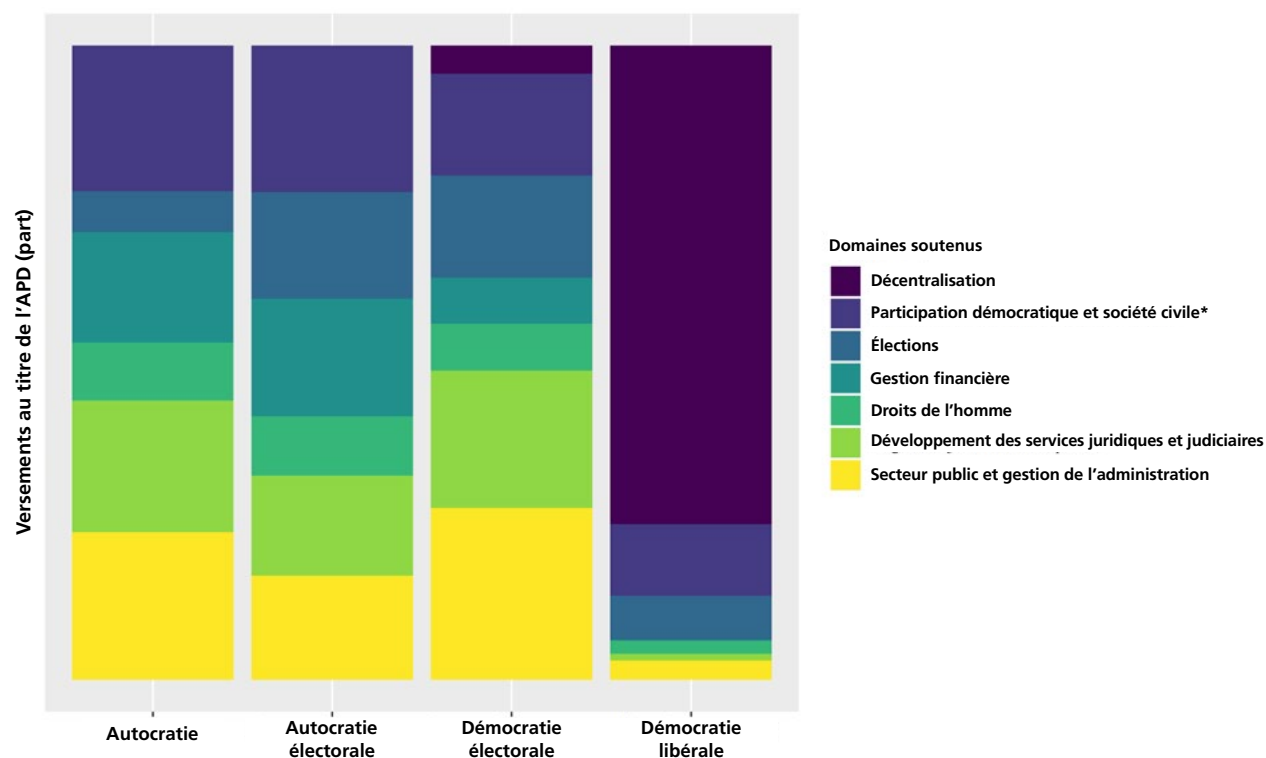
Soutien apporté par l'UE à la démocratie en fonction du type de régime du bénéficiaire



Source : autrices, sur la base des données du CAD-OCDE et de V-Dem concernant l'Afrique subsaharienne.

Graphique 5

Part de chaque type d'aide en fonction du type de régime

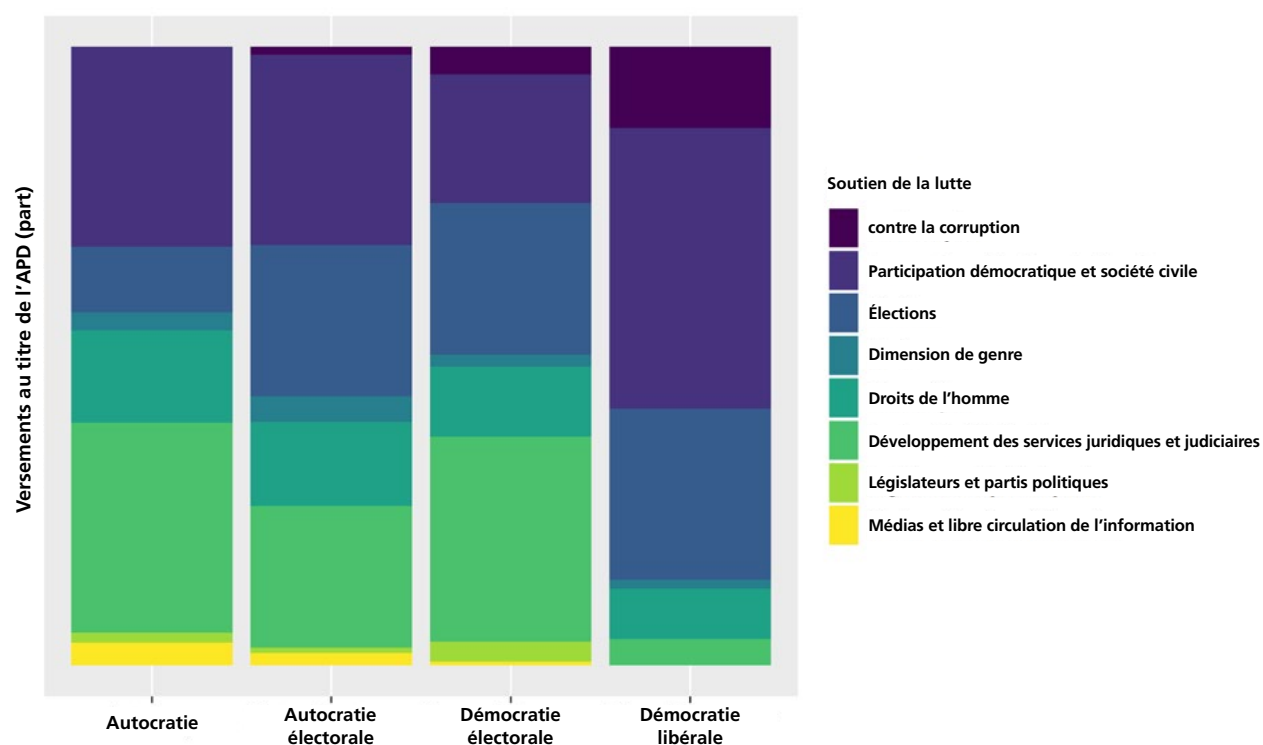


Note : * inclut l'aide aux parlements et partis politiques, aux médias, à la dimension de genre et à la lutte contre la corruption.

Source : autrices, sur la base des données du CAD-OCDE et de V-Dem : aide à la démocratie fournie par l'UE à l'Afrique subsaharienne.

Graphique 6

Part de chaque sous-type d'aide en fonction du type de régime



Source : autrices, sur la base des données du CAD-OCDE et de V-Dem : aide à la démocratie fournie par l'UE à l'Afrique subsaharienne

ties (Angola, Érythrée, Soudan du Sud, Swaziland) ou à des démocraties libérales (Bénin, Botswana, Cap Vert, Ghana, Île Maurice) au cours de la période 2014-2017 (voir graphique 4). Cela s'explique essentiellement par le fait qu'il y ait davantage d'autocraties et de démocraties électorales. En moyenne, le montant reçu par chaque pays ne varie pas énormément en fonction du type de régime.

Toutefois, si l'on analyse de plus près le contenu du soutien à la démocratie (voir graphique 5), on remarque clairement que le *type* et la *composition* du soutien apporté par l'UE à la démocratie varie d'un régime africain à l'autre. Plus frappant encore, les démocraties libérales ont reçu, ces dernières années, un soutien considérable pour la décentralisation, alors que ce type de soutien était quasiment inexistant pour les autres types de régimes. Dans les autocraties (totales comme électorales), l'essentiel du soutien se divise entre le soutien destiné à la réforme du secteur public et de la gestion financière, celui pour le développement des services juridiques et judiciaires et celui consacré à la société civile.

Une analyse plus détaillée de ces composantes de l'aide à la démocratie visant à accroître la qualité démocratique nous offre un éclairage supplémentaire. Le graphique 6 présente la répartition moyenne des bénéficiaires en fonction des différentes catégories de régimes. Si l'aide destinée aux législateurs et aux partis politiques est insignifiante dans les deux types d'autocraties, c'est dans ces régimes que l'on retrouve les montants les plus élevés d'aide aux médias et à la libre circulation de l'information, tandis que cette aide est très peu présente dans les démocraties élec-

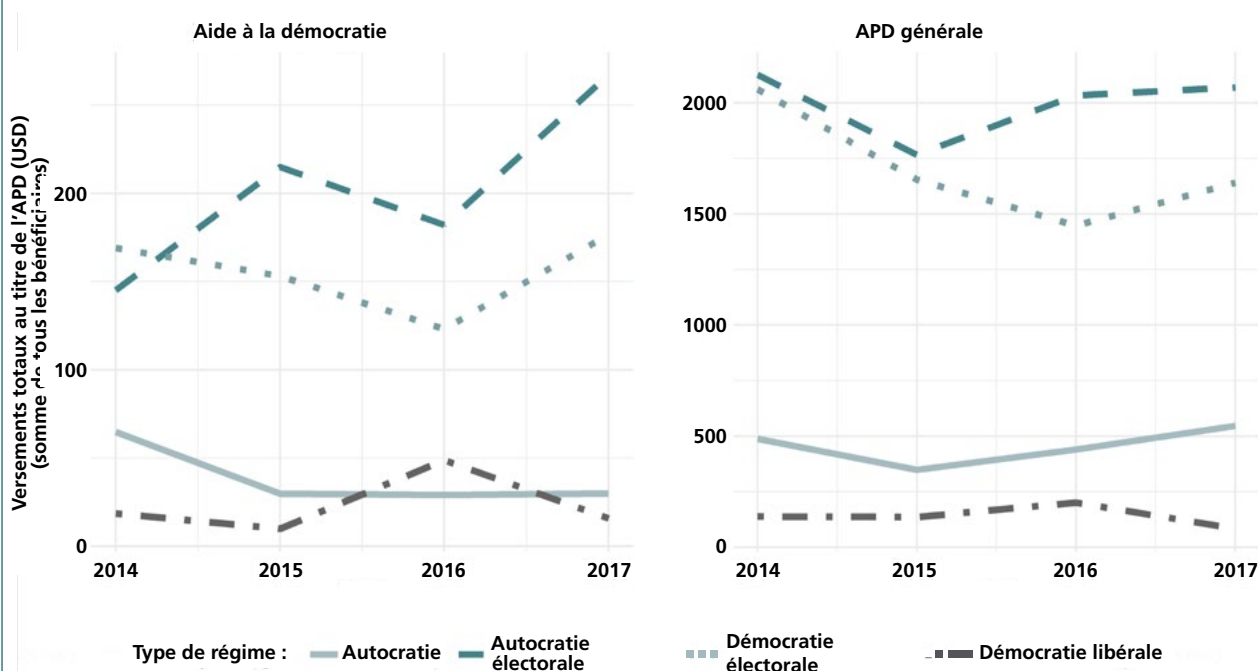
torales et inexistante dans les démocraties libérales, en moyenne. Il est intéressant de noter que quasi aucun soutien à la lutte contre la corruption n'est apporté dans les régimes plus autocratiques : ce sont les démocraties libérales qui reçoivent, en moyenne, la plus grande partie de ce soutien. Bien entendu, pour tous ces types de soutiens, leur allocation dépend non seulement des décisions stratégiques effectuées par l'UE, mais aussi des domaines dans lesquels les gouvernements partenaires autorisent la fourniture d'une aide extérieure.

Dans les démocraties électorales, on remarquera que l'aide au pouvoir judiciaire est relativement élevée, et qu'elle a augmenté ces dernières années. L'aide destinée à l'amélioration des capacités gouvernementales, elle, suit la tendance inverse : si des montants relativement élevés sont également versés pour cet objectif, ils sont néanmoins beaucoup plus faibles qu'il y a 10 ans. En général, dans les autocraties électorales ou démocraties électorales, l'aide de l'UE est davantage axée sur la qualité démocratique que sur l'efficacité des institutions gouvernementales.

Étant donné que l'aide à la démocratie ne constitue qu'environ 10 pour cent de l'APD globale, il est également utile de tenir compte du contexte plus large de l'aide au développement octroyée par l'UE. Le graphique ci-dessous montre clairement qu'en chiffres absolus⁴, ce sont les auto-

⁴ En chiffres relatifs, ce sont des autocraties fermées qui ont reçu les APD générales les plus élevées ces dernières années, les démocraties libérales arrivant bonnes dernières.

Graphique 7
Aide publique au développement versée par l'UE, en fonction du type de régime



Source : autrices, sur la base des données du CAD-OCDE et de V-Dem : versements effectués par l'UE à l'Afrique subsaharienne au titre de l'APD.

craties électorales qui reçoivent le montant d'APD générale le plus élevé, bien que l'on sache que l'aide est plus efficace dans les régimes politiques affichant des niveaux de bonne gouvernance modérés à élevés (graphique 7). L'aide au développement contribue souvent à renforcer le régime en place, y compris s'il s'agit d'un régime autoritaire. Si l'on veut éviter de renforcer les régimes autoritaires grâce à l'aide au développement, il est essentiel que l'aide versée à ces types de régimes inclue une forte composante d'aide à la démocratie. Si le soutien de la démocratie constitue l'un des principes fondamentaux des activités de coopération internationale de l'UE, cette dernière doit envisager d'aligner son APD générale sur cet objectif et veiller à renforcer ses efforts en vue de favoriser la démocratisation.

3.2 APPROCHE ET INSTRUMENTS STRATÉGIQUES : COMMENT L'UE SOUTIENT-ELLE LA DÉMOCRATIE ?

Depuis le début des années 2000, l'UE s'est essentiellement fondée sur une approche positive visant à promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et la bonne gouvernance par le dialogue politique, l'aide à la démocratie et la conditionnalité positive, et non par les sanctions et les mesures punitives.

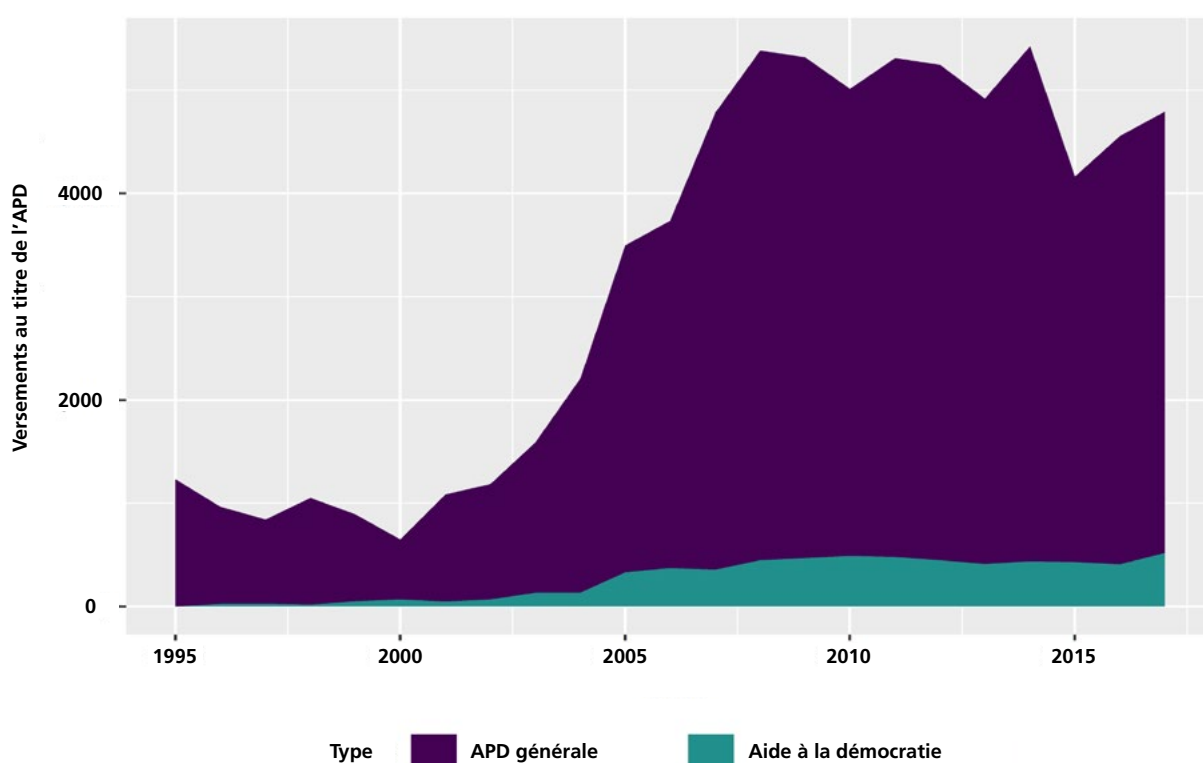
Si le soutien de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit constitue un objectif général de la politique

étrangère de l'UE telle que définie par le traité de Lisbonne (article 21), l'objectif principal de la politique de développement est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté (article 208). Depuis le début des années 2000, l'UE a remédié à cette contradiction en élaborant des instruments d'aide spécifiques destinés à soutenir les réformes démocratiques (par exemple l'IEDDH) tout en maintenant une approche relativement technocratique et apolitique de l'aide au développement grâce au Fonds européen de développement (FED) et à l'instrument pour la coopération au développement (ICD). Les problèmes de développement socioéconomique sont encore souvent perçus comme des problèmes découlant d'un manque de capacités financières et administratives, et non comme des problèmes également causés par un manque de volonté politique ou d'incitations politiques, ou encore par la politique et les structures de pouvoir nationales.

SOUTIEN DE LA DÉMOCRATIE DANS LE CADRE DES RELATIONS UE-AFRIQUE

L'UE renforce son dialogue politique avec les pays africains depuis la moitié des années 2000. Le dialogue politique de l'UE et de ses États membres est mené conformément à l'article 8 de l'accord de Cotonou (accord de Cotonou, 2000). Depuis la moitié des années 2000, l'UE a déployé des efforts en vue d'organiser régulièrement des dialogues avec la quasi-totalité des pays d'Afrique subsaharienne. Les conclusions du Conseil de 2009 sur le soutien à la démocratie comme la

Figure 8
Aide de l'UE à la démocratie et APD totale versée à l'Afrique subsaharienne (1995–2017)



Source : autrices, sur la base des données du CAD-OCDE

Tableau 2

Chiffres de l'aide à la démocratie versée par l'UE (2014–2017)

Donateur	Engagements au titre de l'APD	Versements au titre de l'APD
Association internationale de développement (IDA)	1176,41	941,19
Institutions de l'UE	548,58	449,99
États-Unis	352,58	290,98
Allemagne	287,49	245,67
Suède	198,04	224,2
Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)	155,74	151,54
Norvège	143,72	120,29
Royaume-Uni	133,53	346,8
Fonds africain de développement (FAD)	123,26	88,14
Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)	106,25	106,25
Danemark	101,51	88,39
Zimbabwe	14,12	9,98

Source : autrices, sur la base des données du CAD-OCDE

Tableau 3

Planification pluriannuelle de l'IEDDH (2018–2020)

Fonds d'urgence de l'UE pour les défenseurs des droits de l'homme en danger et mécanisme de l'UE de protection des défenseurs des droits de l'homme	19 789 474 EUR
Facilité de l'IEDDH pour les crises en matière de droits de l'homme	11 052 632 EUR
TOTAL des appels globaux (2018–2020)	64 500 000 EUR
Défenseurs des droits de l'homme (ciblage prioritaire des discriminations « fondées sur l'identité » – LGBTI)	10 millions d'EUR
Entreprises et droits de l'homme	5 millions d'EUR
Réduction de l'espace civique, démocratique et de la société civile	10 millions d'EUR
Peine de mort	7 millions d'EUR
Torture et mauvais traitements	8 millions d'EUR
Droits des enfants dans les situations les plus difficiles	10 millions d'EUR
Activisme civique : mettre à profit les nouvelles technologies	5 millions d'EUR
Responsabilité démocratique : rôle des médias et de la société civile	5 millions d'EUR
Actions ponctuelles - problèmes émergents	4,5 millions d'EUR
Septième congrès mondial contre la peine de mort	1 500 000 EUR
Soutien aux actions locales de la société civile par le biais du programme de soutien par pays [dont 83 millions d'EUR (31 pour cent) sont versés à l'Afrique subsaharienne]	270 788 000 EUR
Programme mondial destiné à améliorer la participation des peuples autochtones au système des droits de l'homme des Nations unies, leur accès à la justice et leur développement	3 000 000 EUR
Soutien au Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH)	13 500 000 EUR
Cour pénale internationale	3 millions d'EUR
Instruments et mécanismes régionaux dans le domaine des droits de l'homme	3 millions d'EUR
Campus mondial pour les droits de l'homme	11 812 500 EUR
Renforcement des capacités des institutions nationales de défense des droits de l'homme	3 947 368 EUR
Soutien des dialogues dans le domaine des droits de l'homme et des suites qui leur sont données (p. ex. soutien des réunions des OSC en rapport avec les dialogues de l'UE dans le domaine des droits de l'homme)	1 000 000 EUR
Mesure de soutien au titre de l'IEDDH	2 500 000 EUR

Source : autrices, sur la base de la Commission européenne (2018a)

création du Service pour l'action extérieure ont permis de renforcer le dialogue politique. Celui-ci n'intervient pas uniquement dans les situations de conflit et de crise politiques, mais est régulièrement au menu des relations bilatérales de l'UE avec la plupart des pays africains. Même si l'impact des dialogues est difficile à mesurer, et même si certains gouvernements n'y voient qu'une simple obligation, ces dialogues fournissent une occasion de traiter les violations des droits de l'homme et des principes démocratiques.

Depuis la moitié des années 2000, l'UE a également considérablement investi dans le renforcement de ses instruments d'aide à la démocratie en Afrique. Au cours de la décennie écoulée, l'UE a consacré environ 10 pour cent de l'APD versée aux partenaires d'Afrique subsaharienne au soutien de la démocratie, soit environ 400 millions d'USD par année (voir graphique 8). Si le montant de l'aide à la démocratie a légèrement augmenté au fil du temps, il n'a pas crû dans la même mesure que l'aide générale apportée par l'UE à l'Afrique. Après la Banque mondiale (IDA), l'UE est le principal fournisseur d'aide à la démocratie en Afrique subsaharienne, tant par rapport aux donateurs européens que par rapport aux donateurs non européens (voir tableau 2).

L'UE verse une aide à la démocratie par l'intermédiaire de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), du Fonds européen de développement (FED) et de l'instrument de coopération au développement (ICD). Lors du prochain cadre financier pluriannuel (CFP), la Commission européenne a proposé de combiner les instruments de financement extérieur de l'UE en un seul instru-

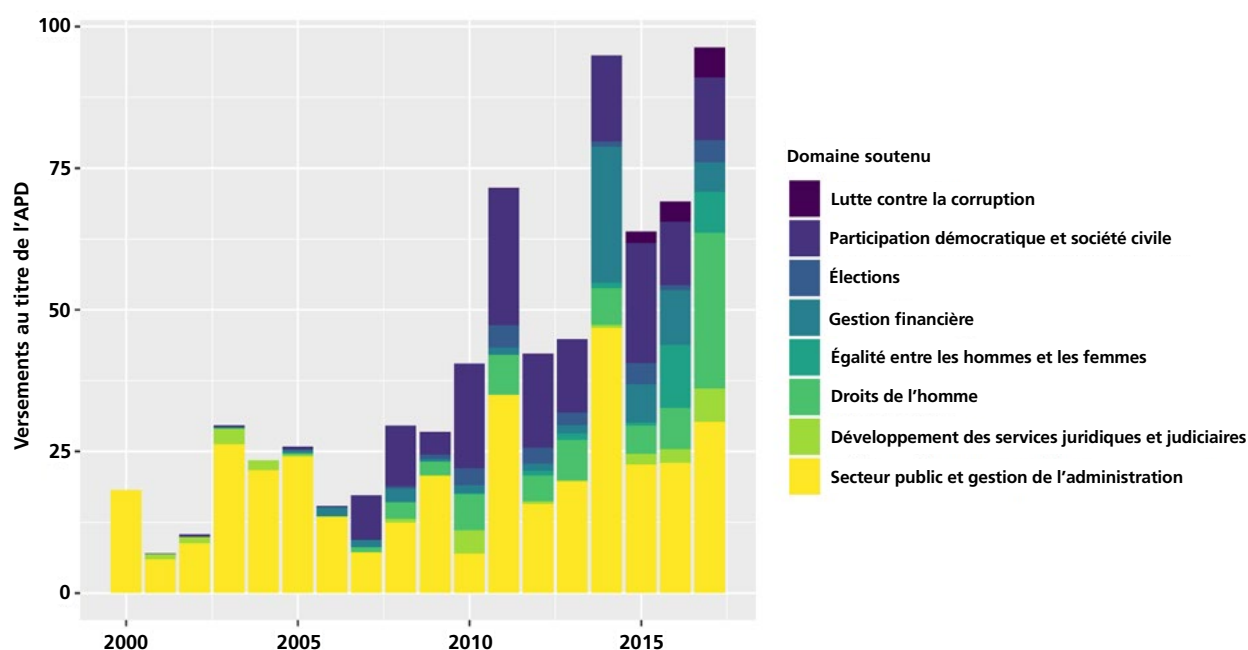
ment : l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDI). L'idée est de renforcer la cohérence entre les différents instruments de financement extérieur en adoptant une approche plus globale. Si l'IVCDI promet davantage de cohérence au niveau des politiques, le détail de sa structure, ses lignes budgétaires et la mise en œuvre des instruments détermineront s'il modifie en profondeur l'action de l'UE.

Avec l'IEDDH, l'UE peut soutenir les acteurs dans des contextes difficiles sans l'accord officiel des gouvernements africains. Avec le FED et l'ICD (y compris par le biais de programmes thématiques), l'UE peut soutenir le renforcement des capacités ou les institutions démocratiques officielles en coopération avec les gouvernements africains. En réponse au Printemps arabe, l'UE a mis au point un nouvel instrument, le Fonds européen pour la démocratie (FEDEM), pour ses pays voisins. Le FEDEM a pour objectif d'apporter des réponses rapides et de fournir un soutien aux acteurs de la société civile et aux militants politiques sans l'accord du gouvernement (Leininger & Richter, 2012). Toutefois, en raison de sa portée géographique, le FEDEM n'est pas utilisé pour soutenir les réformes démocratiques en Afrique subsaharienne.

L'IEDDH a cinq grands objectifs : i) soutenir les droits de l'homme et les défenseurs des droits de l'homme dans les situations où ils sont le plus en danger⁵ ; ii) soutenir les autres

⁵ L'IEDDH a mis au point des mécanismes visant à réagir très rapidement avec de faibles montants tant que les informations relatives aux acteurs bénéficiant de l'aide ne sont pas rendues publiques.

Graphique 9
Aide à la démocratie versée par l'UE aux organisations régionales africaines



Source: Authors, based on OECD/DAC data

priorités de l'Union dans le domaine des droits de l'homme ; iii) soutenir la démocratie ; iv) soutenir les missions d'observation électorale ; et v) soutenir les instruments et mécanismes internationaux et régionaux dans le domaine des droits de l'homme (Commission européenne, 2014). La planification pluriannuelle pour la période 2018-2020 montre que l'UE accorde davantage d'importance aux droits de l'homme qu'aux institutions et processus démocratiques.

Outre l'aide à la démocratie et le dialogue politique, l'UE a également recours à la conditionnalité positive. La tranche incitative relative à la gouvernance au titre du 10^e FED, par exemple, visait à fournir des incitations matérielles à accomplir des réformes dans les pays africains (Molenaers & Nijs, 2009). Toutefois, sa mise en œuvre s'est avérée difficile. Des fonds ont été versés à titre de récompense pour l'élaboration de plans d'action en matière de gouvernance, et non pour récompenser la mise en œuvre effective de ces réformes. Par ailleurs, des considérations politiques ont affecté leur mise en œuvre, certains États membres de l'UE ayant insisté pour que les pays dans lesquels ils possédaient un intérêt spécifique bénéficient de l'initiative, indépendamment du niveau d'ambition des plans d'action en matière de gouvernance. Si le 11^e FED prévoyait un « mécanisme fondé sur les résultats », celui-ci n'a toutefois pas été mis en œuvre.

Des modalités d'aide telles que l'appui budgétaire permettent également à l'UE et ses États membres d'inciter les pays à entreprendre des réformes politiques. La fourniture d'un appui budgétaire, un instrument toujours largement utilisé dans le cadre de la coopération au développement de l'UE, est conditionnée à l'existence de normes minimales en matière de respect des droits de l'homme, de transparence et de responsabilité dans les processus décisionnels. Lorsque ces principes ne sont pas respectés, l'appui budgétaire a parfois été suspendu afin de faire pression sur les gouvernements africains (Molenaers, Gagliano, Smets & Dellepiane, 2015).

L'UE a continué de recourir à la conditionnalité négative, sous la forme, par exemple de sanctions, afin de répondre aux violations graves des droits de l'homme ou aux coups d'État. Elle a plus souvent infligé des sanctions aux pays africains qu'à toute autre région. Toutefois, l'UE a manifesté davantage de réticences à appliquer des sanctions dans les années 2000 que dans les années 1990 (Portela, 2010 ; Zimelis, 2011). Les types de sanctions utilisés ont également évolué. L'UE, en phase avec l'évolution des normes mondiales, s'est montrée plus hésitante à l'idée de recourir à des sanctions économiques générales (telles que la suspension de l'aide ou les préférences commerciales prévues à l'article 96 de l'accord de Cotonou). Elle leur préfère de plus en plus les sanctions ciblant les individus dans le contexte de sa politique étrangère et de sécurité commune (PESC) (par exemple, le gel des avoirs et les interdictions de voyage pour les hauts fonctionnaires impliqués dans des violations graves des droits de l'homme).

Depuis 2010, l'UE déploie des efforts afin de renforcer la base analytique qu'elle utilise pour ses activités de soutien

de la démocratie et des droits de l'homme. À la suite des conclusions du Conseil de 2009 sur le soutien à la démocratie et dans le cadre du plan d'action de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie, la délégation de l'UE prépare des documents stratégiques nationaux (confidentiels) en matière de droits de l'homme, qui contiennent une évaluation de la situation des droits de l'homme et fournissent une base pour un dialogue politique ou pour l'octroi d'une aide à la démocratie. Si ces documents stratégiques étaient initialement limités à une analyse de la situation des droits de l'homme, ils ont été élargis au fil du temps afin d'inclure une analyse plus générale de la situation politique. Ces documents étant confidentiels, il n'est pas possible de comparer leur contenu et leur application d'un pays à l'autre.

En 2012, la Commission européenne a lancé une initiative visant à intégrer les questions des droits de l'homme dans tous ses instruments d'aide au développement : c'est ce que l'on appelle l'« approche fondée sur les droits ». Cette initiative a été prise en compte dans la programmation du cadre financier pluriannuel en 2014 ; elle a ensuite été reproduite dans le plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie, ainsi qu'en 2017 dans le consensus européen pour le développement. Toutefois, elle visait uniquement à promouvoir les droits de l'homme et non les réformes démocratiques plus généralement ; en outre, elle n'avait qu'une incidence structurelle limitée sur la manière dont l'UE met en œuvre ses fonds d'aide au développement.

Le soutien de la démocratie ne se limite pas à la coopération bilatérale avec les pays d'Afrique, mais fait également partie de la coopération régionale (voir graphique 9). Dans l'ensemble, l'aide au développement fournie au niveau régional en Afrique a augmenté depuis 2000. Il est intéressant de noter que les tendances de l'aide varient selon qu'il s'agit de coopération bilatérale ou de coopération régionale. Si la coopération bilatérale est davantage axée sur les éléments clés de la démocratie, la coopération régionale, elle, s'intéresse aux administrations publiques et à la gouvernance financière. Le montant significatif versé pour les droits de l'homme en 2017 peut s'expliquer par les fonds alloués dans le contexte de la gestion des migrations. L'aide destinée aux médias et à la libre circulation de l'information n'est pas incluse dans le graphique, étant donné qu'aucun montant notable n'a été dépensé dans ce domaine. Les réseaux de médias transnationaux peuvent représenter un moyen d'action utile, compte tenu de la répression croissante des journalistes et des médias indépendants.

3.3 QUE SAVONS-NOUS DE L'EFFICACITÉ DE L'AIDE DE L'UE À LA DÉMOCRATIE ?

De plus en plus d'études se sont intéressées aux effets de l'aide à la démocratie sur la qualité de la démocratie dans les pays bénéficiaires. Bien que peu d'entre elles aient analysé spécifiquement l'aide à la démocratie versée par l'UE à l'Afrique (leur champ d'application incluant l'ensemble des donateurs, ou l'ensemble des pays bénéficiaires), ces études

fournissent tout de même de précieuses informations sur le soutien apporté par l'UE à la démocratie en Afrique. De manière générale, la plupart des études transnationales s'accordent pour dire que l'aide à la démocratie a bien une incidence positive sur le niveau de démocratie (Finkel, Pérez-Liñán, & Seligson, 2007 ; Kalyvitis & Vlachaki, 2010 ; Scott & Steele, 2011). Toutefois, il existe encore peu de preuves de la contribution des promoteurs de la démocratie à la prévention des retours de manivelle des pouvoirs autocratiques.

Plus spécifiquement, des études transnationales et études de cas ayant ciblé des pays africains démontrent que l'aide à la démocratie peut contribuer de manière positive aux transitions démocratiques (Resnick & van de Walle, 2013), stabiliser les régimes multipartites (Dietrich & Wright, 2015) et contribuer à lutter contre les renversements de la démocratie (Manning & Malbrough, 2013 ; Resnick, 2013). Par ailleurs, l'aide à la démocratie est associée à une plus grande responsabilité électorale (Heinrich & Loftis, 2019 ; Tripp, 2013) et a une incidence positive sur les institutions politiques (Jones & Tarp, 2016). En revanche, l'aide à la démocratie modifie très peu l'équilibre entre l'opposition et le parti au pouvoir (Dietrich & Wright, 2015).

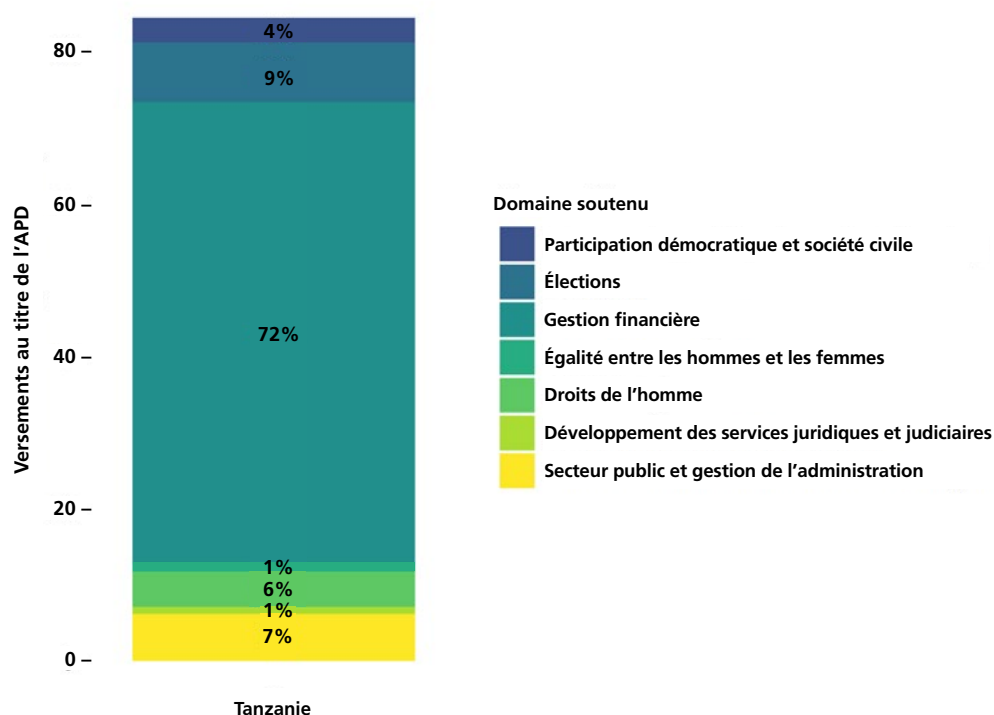
La dépendance à l'aide influence les effets du soutien de la démocratie, comme le montrent plusieurs études. Ce constat est particulièrement pertinent eu égard à la forte dépendance de nombreux pays d'Afrique vis-à-vis de l'aide qu'ils reçoivent, bien que l'implication croissante de nou-

veaux donateurs tels que la Russie et la Chine réduise leur dépendance vis-à-vis de l'aide occidentale. D'après Kalyvitis et Vlachaki (2010), l'aide à la démocratie a un effet positif dans les pays dépendants à l'aide qui sont déjà relativement démocratiques.

Les sanctions démocratiques constituent une solution de dernier recours que les acteurs extérieurs peuvent utiliser pour réagir à un coup d'État ou à de graves violations des droits de l'homme. D'après les études, c'est en Afrique que le recours par l'UE aux suspensions d'aide est le plus efficace (Portela, 2010). Cela s'explique en partie par l'article 96 de l'accord de Cotonou, qui apporte prévisibilité et clarté en définissant des procédures claires et mutuellement convenues pour les cas de violations d'éléments essentiels (principes démocratiques, droits de l'homme et État de droit). Par ailleurs, la dépendance relativement élevée de l'Afrique vis-à-vis de l'aide, par rapport aux pays d'autres régions, est considérée comme l'une des raisons pour lesquelles les sanctions ont été plus efficaces (Portela, 2010). Toutefois, l'UE impose rarement des sanctions en présence d'intérêts stratégiques ou de performances élevées en matière de développement (Del Biondo, 2015).

Si l'aide générale au développement n'a pas pour but d'influencer directement le niveau de démocratie, elle a néanmoins un impact sur ce dernier. Certains affirment qu'elle renforce le régime du bénéficiaire, rendant ainsi les régimes démocratiques plus démocratiques et les régimes autocratiques plus autocratiques (Dutta, Leeson, & Williamson,

Graphique 10

Aide à la démocratie versée par l'UE à la Tanzanie (2014–2017)

Source: Authors, based on OECD/DAC data

Tableau 4
Dernier appel à propositions par pays en date de l'UE en Tanzanie

Appel	Lot	Montant en EUR	Ligne budgétaire de l'UE
2016–2017	Lot 1 – Améliorer la contribution des OSC à la responsabilisation et à la lutte contre la corruption	1 200 000	DCI local actors
	Lot 2 – Améliorer la contribution des acteurs locaux à la responsabilisation et à la lutte contre la corruption	600 000	DCI local actors
	Lot 3 – Participation inclusive au système politique	1 700 000	10 th EDF
	Lot 4 – Lutter contre les pratiques nocives et la discrimination	1 700 000	EIDHR
2018–2019	Lot 1 – OSC uniquement : « promouvoir la liberté d'expression, l'accès à l'information et la liberté de la presse et renforcer les capacités des médias, en ciblant particulièrement les femmes et les jeunes » et « accroître la contribution des OSC à une culture de la paix, de la prévention des conflits et de la démocratie inclusive dans la république unie de Tanzanie, et en particulier dans l'archipel de Zanzibar »	2 700 000	DCI local actors
	Lot 2 – IEDDH uniquement : « soutenir les droits de l'homme et les défenseurs des droits de l'homme dans les situations où ils sont le plus en danger » et « promouvoir la démocratie participative grâce à l'implication des OSC dans les processus électoraux »	1 800 000	EIDHR

Source : autrices.

2013). D'autres considèrent que le type de régime autoritaire a son importance : il semblerait selon eux que l'aide au développement et l'aide à la démocratie aient plus de chances de favoriser la démocratisation dans les régimes fondés sur des partis que dans les autres types de régimes autoritaires (Cornell, 2012 ; Wright, 2009).

Parallèlement, une dépendance particulièrement élevée vis-à-vis de l'aide risque d'engendrer un « piège de responsabilité », dans lequel les donateurs sont réticents à l'idée de suspendre leur aide, compte tenu des conséquences humanitaires que cela pourrait avoir sur la population (Mross, 2015, p. 59). De manière générale, la faible application des conditionnalités est perçue comme étant l'une des principales raisons de leur échec (Boyce, 2002, 2003 ; Crawford, 1997 ; Emmanuel, 2010 ; Frerks & Klem, 2006 ; Goodhand & Sedra, 2007). Il en va de même pour l'aide à la démocratie. En se basant sur une étude de cas ayant ciblé le Ghana, Crawford (2007, p. 169) soutient que l'aide à la démocratie versée par l'UE et ses États membres est « riche en paroles mais pauvre en résultats ».

3.4 ÉTUDE DE CAS SUR LA TANZANIE : L'AIDE DE L'UE À LA DÉMOCRATIE EN SITUATION DE « RÉDUCTION DE L'ESPACE » DES LIBERTÉS DÉMOCRATIQUES

Comment l'UE peut-elle – et devrait-elle – répondre à la réduction de l'espace des libertés démocratiques ? Cette question s'est avérée particulièrement ardue pour l'aide de

l'UE à la démocratie ces dernières années. L'exemple de la Tanzanie peut permettre d'aborder certaines des difficultés rencontrées par l'UE pour soutenir la démocratie dans les régimes à parti dominant qui ferment leurs espaces politiques.

Depuis que John Pombe Magufuli a remporté, à la surprise générale, les élections très disputées de 2015, il a été critiqué pour ses tendances autoritaires. L'opposition, la société civile et les médias ont subi une sévère répression depuis 2015. Les rassemblements publics et privés de l'opposition ont été interdits et des membres des partis d'opposition ont été arrêtés. Des lois répressives dans le domaine des médias et une loi sur les statistiques ont limité la liberté de la presse et la liberté du monde universitaire⁶. En outre, le pouvoir contourne souvent les procédures démocratiques en ayant recours aux décrets, aux ultimatums et aux licenciements de fonctionnaires. Freedom House (Freedom House, 2019) classe la Tanzanie parmi les pays étant « partiellement libres » et souligne un recul marqué des libertés civiles et des droits politiques depuis 2015. Bien qu'il ait entamé son mandat présidentiel en tant qu'outsider aux principaux appareils des partis, Magufuli a rapidement consolidé son pouvoir au sein du parti dirigeant CCM (Chama Cha Mapinduzi, en français « Parti de la révolution »).

⁶ Entre 2015 et 2019, la Tanzanie est passée de la 75^e position à la 118^e position (sur 180 pays) du classement mondial de la liberté de la presse. Plusieurs personnes ont été arrêtées en vertu de la nouvelle loi contre la cybercriminalité (2015). Plusieurs journalistes ont également été assassinés, et leurs bureaux vandalisés.

L'UE est l'un des principaux donateurs de la Tanzanie, avec 1,5 milliard d'USD versés entre 2009 et 2017. La planification du 11^e FED s'est achevée en 2014, quelques mois avant l'élection du président Magufuli. L'UE s'est mise d'accord avec le gouvernement tanzanien pour coopérer dans les domaines prioritaires de la bonne gouvernance et de l'énergie, ainsi que de l'agriculture durable. En Tanzanie, la « bonne gouvernance », en tant que l'un des secteurs de concentration du 11^e FED, a été considérée comme l'octroi d'un appui budgétaire direct, accompagné de mesures de soutien dans des domaines tels que la gestion des finances publiques, la mobilisation des recettes intérieures et la lutte contre la corruption. Cette vision est illustrée par les chiffres de l'aide à la démocratie, tels que fournis par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD-OCDE) (voir graphique 10). Entre 2014 et 2017, l'essentiel de l'aide de l'UE à la démocratie (72 pour cent) a été consacré au soutien des réformes de la gestion des finances publiques, tandis que la lutte contre la corruption ne faisait pas partie des priorités.

L'aide financière versée par l'UE pour la démocratie en Tanzanie était limitée. Entre 2014 et 2017, seuls quatre pour cent de l'aide à la démocratie ont été destinés à la participation démocratique et à la société civile. Selon les statistiques officielles du CAD de l'OCDE, l'UE n'a déclaré aucune aide pour les médias, les législateurs et les partis politiques au cours de cette période. Une faible partie de l'aide à la démocratie a été destinée aux droits de l'homme (six pour cent) et aux élections (neuf pour cent). Dans son programme d'aide, l'UE s'est donc clairement concentrée sur le renforcement de l'efficacité et de l'efficience des institutions étatiques plutôt que sur la responsabilité démocratique ou la séparation des pouvoirs.

L'UE soutient les acteurs de la société civile au moyen d'appels à propositions par pays lancés par l'intermédiaire de l'IEDDH, parfois cofinancés au titre du FED ou de lignes budgétaires thématiques de l'ICD. En 2016, peu après les élections, les appels à propositions par pays de l'UE ont mis en évidence la lutte contre la corruption. Dans le dernier appel en date, l'UE a insisté davantage sur la lutte contre la réduction des espaces politiques et sur le soutien des libertés civiles et des droits politiques (voir tableau 4 ; Commission européenne, 2018c).

La réduction rapide des espaces politiques depuis l'arrivée au pouvoir du président Magufuli a surpris de nombreux fonctionnaires de pays donateurs, y compris parmi les États membres de l'UE⁷. Cette dernière a répondu par une combinaison de critiques publiques, de déclarations publiques fortes et de démarches internes concernant des cas spécifiques de violations des droits de l'homme. Le dialogue politique au titre de l'article 8 a été mené de manière irrégu-

lière depuis 2015⁸. Depuis 2017, l'UE cherche à mettre en œuvre une approche plus concertée afin de mieux coordonner les positions de la délégation de l'UE et des États membres sur le soutien des réformes démocratiques, de la lutte contre la corruption et de la paix et la stabilité politique (y compris à Zanzibar) (Union européenne, 2017). En septembre 2018, l'UE a mentionné la situation difficile en ce qui concerne les droits de l'homme en Tanzanie, dans sa déclaration lors de la 38^e session du Conseil des droits de l'homme des Nations unies. Elle a en outre légèrement modifié le contenu de l'aide financière versée aux acteurs de la société civile. Par le biais du mécanisme d'urgence de l'IEDDH, l'UE a versé un certain montant d'aide aux défenseurs des droits de l'homme particulièrement vulnérables. Elle s'est également concentrée davantage sur le soutien des droits politiques et des libertés civiles (entretiens réalisés en septembre 2019 ; voir également tableau 4). L'UE s'est par ailleurs servie de l'IEDDH, et, dans une certaine mesure, du FED, pour organiser des événements locaux et des actions de renforcement des capacités pour permettre à la société civile aux médias de mener des débats sur la réduction des espaces en Tanzanie.

Le 5 novembre 2018, l'ambassadeur de l'UE en Tanzanie, Roeland Van de Geer a été rappelé à Bruxelles en réponse aux pressions des autorités tanzaniennes, une première dans les relations entre l'UE et la Tanzanie et, plus généralement, les relations entre l'UE et l'Afrique. Au nom de l'UE et de ses États membres, la haute représentante et vice-présidente de la Commission, Federica Mogherini, a critiqué le renforcement des restrictions auxquelles sont soumis les médias, la société civile et les partis d'opposition en Tanzanie. Elle a également fait part des préoccupations de l'UE concernant la détérioration de la situation des personnes LGBTI. En réponse aux tensions et à la pression exercées par les autorités tanzaniennes sur la délégation de l'UE, l'UE a procédé à un réexamen approfondi de ses relations avec la Tanzanie, et le dialogue positif a été suspendu. En décembre 2018, le Parlement européen a adopté une résolution critique concernant la situation des droits de l'homme en Tanzanie.

La situation en Tanzanie soulève des interrogations fondamentales sur la manière dont il convient de répondre à la réduction des espaces politiques dans les pays partenaires de l'UE, ainsi que sur la manière dont les différents instruments de l'UE doivent être utilisés et combinés pour soutenir les efforts de démocratisation. L'aide versée au titre du FED est résolument axée sur le développement. L'UE peut se servir du FED (ou du financement géographique au titre de l'IVCDCI) pour promouvoir l'efficacité des institutions étatiques. Compte tenu de l'orientation à long terme du financement au titre du FED, il est relativement difficile d'utiliser cet instrument pour réagir aux événements soudains ou à la réduction progressive des espaces politiques. L'IEDDH peut être utilisé pour soutenir certains

⁷ Voir, à cet égard, le rapport annuel de l'UE relatif aux droits de l'homme : https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/compiled_country_updates_annual_report_on_human_rights_and_democracy_2017_clean_0.pdf

⁸ Aucune réunion de dialogue n'a eu lieu en 2015 et en 2016 ; deux réunions ont été organisées en 2017. Voir les informations fournies dans les rapports annuels de l'UE relatifs aux droits de l'homme.

acteurs politiques et réformes démocratiques, mais en cas de réduction des espaces, les organisations de la société civile peuvent rencontrer beaucoup de difficultés pour répondre aux appels à propositions par pays. Ces deux instruments ne sont donc pas idéaux pour répondre à une modification du contexte politique à très court terme. Les dénonciations publiques effectuées par l'UE peuvent, dans certaines situations, faire pression sur le gouvernement partenaire et aider les militants locaux et les opposants au régime, tandis que, dans d'autres situations, la diplomatie menée en privé peut s'avérer plus efficace. En tout état de cause, la délégation de l'UE n'a que peu de chances d'être influente et d'exercer une pression si les États membres de l'UE ne s'alignent pas étroitement sur la délégation de l'UE et ne coopèrent pas avec celle-ci.

Au-delà de la question de savoir quels instruments utiliser, la réduction des espaces soulève de nouvelles interrogations sur les moyens de « vendre » l'aide à la démocratie dans le cadre des relations avec le gouvernement partenaire. Les arguments relatifs à l'amélioration des droits de l'homme et des principes démocratiques ont plus de chances d'être entendus s'ils sont rattachés à des arguments relatifs au progrès socio-économique. Par exemple, une action visant à empêcher les autorités tanzaniennes d'appliquer la loi restrictive relative aux grossesses précoces pourrait être présentée soit comme une question de droits de l'homme, soit comme une mesure entravant le développement socio-économique, étant donné que les jeunes filles qui doivent abandonner l'école auront moins de chances d'intégrer le marché du travail qualifié.

En toute hypothèse, l'exemple de la Tanzanie démontre la nécessité que l'UE revoie ses instruments d'aide et d'aide à la démocratie, ainsi que la nécessité qu'elle trouve de nouveaux moyens d'utiliser plus stratégiquement ses instruments d'aide à la démocratie lorsque les espaces politiques commencent à se réduire.

3.5 CONCLUSIONS : ÉVALUATION CRITIQUE DE L'AIDE DE L'UE À LA DÉMOCRATIE

Depuis la moitié des années 2000, l'UE a fait de l'aide à la démocratie une composante plus importante de ses relations avec les pays africains. Elle a élaboré une approche positive consistant à soutenir les réformes politiques en utilisant l'aide à la démocratie, le dialogue et les incitations positives. Les sanctions et la conditionnalité négatives ne sont appliquées que dans des circonstances exceptionnelles. L'UE insiste énormément sur la nécessité de rendre les institutions politiques plus efficaces. Le soutien des droits de l'homme et de la société civile joue également un rôle majeur. Toutefois, le soutien des institutions intermédiaires telles que les médias, les partis politiques ou les syndicats, ainsi que le soutien de la séparation des pouvoirs (par exemple en appuyant les parlements ou l'indépendance du pouvoir judiciaire), n'ont jusqu'ici joué qu'un rôle limité dans le soutien apporté par l'UE à la démocratie. L'UE a plutôt eu tendance à partir du postulat que soutenir cer-

tains acteurs spécifiques et certaines institutions individuelles (par exemple une commission des droits de l'homme ou un médiateur) d'un système politique permettrait de contribuer à la réforme démocratique. Ce constat est extrêmement important : en effet, soutenir un type d'acteurs ou d'institutions ne contribue pas nécessairement au changement systémique nécessaire à la démocratisation. Par exemple, soutenir la participation des acteurs de la société civile au processus d'élaboration des politiques peut favoriser la démocratie, mais n'a pas nécessairement ce résultat. Les ONG actives dans le développement participent aux processus d'élaboration des politiques, mais n'ont pas nécessairement des objectifs démocratiques : par conséquent, dans un contexte autocratique, elles acceptent les règles autocratiques.

Bien que certains décideurs politiques et universitaires soient sceptiques sur l'efficacité des instruments d'aide à la démocratie, les données de recherche laissent entendre que l'aide de l'UE à la démocratie peut contribuer aux réformes politiques en Afrique si les instruments de l'UE tiennent compte du contexte local, maintiennent des objectifs réalistes et sont bien coordonnés avec les États membres de l'UE (voir section 2 et sous-section 3.3). Toutefois, le contexte dans lequel l'UE intervient au soutien de la démocratie en Afrique est aujourd'hui plus complexe et nécessite une action renforcée de sa part. De nombreuses autocraties électorales et régimes à parti dominant sont actuellement sous pression (y compris en Tanzanie) et réagissent en réduisant les espaces politiques. Par ailleurs, la réussite économique de la Chine et la concurrence géopolitique émergente rendent le contexte international du soutien de l'UE à la démocratie beaucoup plus difficile. Dans ce contexte, l'UE va devoir revoir en profondeur son approche stratégique et ses instruments destinés à soutenir la démocratie en Afrique.

4

ET MAINTENANT ? DIX PROPOSITIONS POUR AIDER L'UE À SOUTENIR LA DÉMOCRATIE EN AFRIQUE À L'ÈRE DE LA POLARISATION

« [S]i l'UE renonce à soutenir la démocratie, personne ne le fera ».
(Entretien avec un fonctionnaire de l'UE, septembre 2019)

Dans cette dernière section, nous formulerons des propositions sur les manières dont l'UE pourrait réformer son approche stratégique et ses instruments destinés à soutenir la démocratie en Afrique. En octobre 2019, le Conseil a adopté les conclusions du Conseil sur la démocratie, qui visent à orienter les actions de l'UE dans un contexte de remise en cause de la démocratie au niveau mondial. Ces conclusions du Conseil ont pour but d'orienter les processus politiques tels que les négociations relatives au prochain cadre financier pluriannuel et à l'IVCDCI. Parallèlement, elles visent à faire de l'aide à la démocratie un paramètre clé de l'action extérieure de l'UE. Une opportunité stratégique est offerte à cet effet par la « stratégie globale avec l'Afrique » ainsi que par les préparations, par l'UE, du sommet UA-UE qui devrait se tenir au second semestre 2020. Nos propositions visent à alimenter ces discussions.

Nos propositions répondent à quatre types de besoins de réformes. Premièrement, nous proposons des réformes re-

latives à la réorganisation au sein de l'UE afin que celle-ci puisse soutenir efficacement la démocratie et se repositionner dans le monde. Deuxièmement, les réformes doivent permettre à l'UE de s'adapter aux tendances mondiales et de façonner celles-ci. Troisièmement, nous proposons des éléments de réforme qui répondent aux tendances actuelles des sociétés et aident à affiner le contenu et les instruments de l'aide à la démocratie. Quatrièmement, les réformes doivent tenir compte des particularités des différents contextes africains et des partenaires stratégiques en Afrique. Le tableau 5 illustre cette approche.

Proposition n° 1 : Placer les politiques de soutien et de protection de la démocratie au cœur de l'action extérieure de l'UE et mettre en œuvre cette priorité stratégique dans les relations étrangères de l'UE avec l'Afrique (et le reste du monde).

Si l'aide à la démocratie a gagné en importance depuis le début des années 2000, elle ne représente qu'un aspect mineur

Table 5
Parameters for reforming EU democracy support

Reforms within EU	Adaptation and shaping global trends	Substance and instruments to support democracy	African context and strategic partners
Make democracy support relevant for external action (Proposal 1)	Develop new narrative and strategy (Proposal 2)	Invest in intermediary organisations (Proposal 4)	Continue strategic partnership with regional organisations (Proposal 7)
Reform institutional set-up of EU democracy support (Proposals 8 and 9)	Address megatrends (Proposal 3)	Streamline sectoral policies for democratisation (Proposal 4)	Engage strategically in authoritarian contexts (Proposal 6)
Develop a «joint» European approach (Proposal 10)	Adapt to international environment (Proposal 3)	Intensify civic education on a large scale (Proposal 5)	Protect democracy in processes of autocratisation (Proposal 6)
		Support transnational networks on a large scale (Proposals 5 and 7)	

Source: Authors

de l'aide versée par l'UE à l'Afrique et du partenariat global entre les deux continents. En d'autres termes, bien que le soutien de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit soit consacré dans le traité de Lisbonne, le soutien de la démocratie en Afrique n'a pas été un objectif stratégique de l'UE jusqu'à ce jour. Compte tenu de l'évolution du contexte mondial, l'UE doit élaborer des stratégies faisant du soutien de la démocratie un aspect important de l'action extérieure de l'UE. Dans le même temps, l'UE doit revoir son angle d'intervention. Il ne suffit plus de *soutenir* la démocratie : l'UE doit également élaborer des stratégies visant à *protéger* la démocratie dans les démocraties électorales et libérales où les institutions et pratiques démocratiques subissent des pressions. Cela suppose non seulement de mener des actions concrètes dans les pays tiers, mais aussi défendre les normes démocratiques au sein même de l'UE ainsi que dans les forums internationaux tels que les Nations unies.

L'UE travaille actuellement sur un réexamen de sa politique africaine. Ces dernières années, le soutien de l'implication et des investissements du secteur privé a pris de l'importance dans les relations entre l'UE et l'Afrique, une évolution qui a été la plus visible dans le cadre de l'Alliance pour des investissements et des emplois durables et du plan d'investissement extérieur. La transformation structurelle et la création d'emplois joueront un rôle crucial dans le développement économique à long terme du continent. Toutefois, la croissance économique n'est pas automatiquement source de cohésion sociale et de protection inclusive. L'UE devrait donc compléter ses initiatives de stimulation des investissements et des emplois durables par une nouvelle initiative phare visant à mettre en place un partenariat fondé sur des valeurs.

Proposition n° 2 : *créer un nouveau récit et élaborer une approche plus stratégique du soutien et de la protection de la démocratie dans un contexte géopolitique transformé.*

Le contexte international est aujourd'hui moins propice au soutien de la démocratie et des droits de l'homme. De plus en plus de pays portent ouvertement et activement atteinte à la démocratie. La Chine, la Russie et d'autres puissances autoritaires cherchent à légitimer le modèle autoritaire au niveau international et rivalisent avec l'UE pour asseoir leur influence politique en Afrique (Hackenesch, 2018). Ainsi, à la faveur de la forte croissance économique de la Chine et de ses réussites en matière de réduction de la pauvreté, l'autoritarisme chinois est de plus en plus perçu comme un autre modèle de développement valable. Depuis l'arrivée au pouvoir du président Xi Jinping en 2012, la Chine promeut plus activement son régime politique autoritaire, notamment dans le cadre des contacts internationaux du département international (DI) du Parti communiste chinois (PCC). De nombreux partis au pouvoir en Afrique – en particulier les anciens mouvements de libération – sont des partenaires étroits du DI-PCC, ce qui explique que le modèle chinois soit devenu un élément important de la coopération entre partis (Hackenesch & Bader, sous presse). La prise en considération de ces tendances mondiales constitue un point de départ du repositionnement stratégique des relations entre l'UE et l'Afrique.

Repositionner l'UE dans le monde nécessite de reconnaître ouvertement les valeurs et la position politique de l'UE. Cela devrait constituer un élément d'un nouveau récit. En réponse à l'évolution de la configuration géopolitique, l'UE ne devrait pas renforcer la concurrence en comparant directement deux modèles politiques l'un avec l'autre, mais plutôt investir dans un véritable « dossier commercial de la démocratie », en expliquant pourquoi, comment et dans quelles conditions les régimes démocratiques apportent des bénéfices politiques et socioéconomiques à leurs citoyens. La réussite de la Chine a conduit certains dirigeants et membres des élites politiques d'Europe et d'Afrique à se demander si un régime autoritaire ne pourrait pas être aussi efficace qu'un régime démocratique pour réduire la pauvreté, fournir des systèmes fonctionnels de soins de santé et d'éducation, garantir la sécurité et promouvoir une croissance économique inclusive. Toutefois, différentes études universitaires montrent que les régimes autoritaires qui génèrent des bénéfices socio-économiques au-delà d'une petite élite politique sont rares et ne voient le jour que dans des contextes hautement spécifiques. Le Rwanda est l'une de ces rares exceptions, et il n'est pas un exemple pouvant servir de modèle à reproduire ailleurs. L'UE devrait donc investir davantage de ressources afin de discuter avec les élites et les sociétés africaines des avantages et des défis liés aux systèmes démocratiques.

Proposition n° 3 : *traiter, grâce à l'aide de l'UE à la démocratie, les incidences des changements démographiques, de l'urbanisation, de la numérisation et du changement climatique sur les régimes politiques.*

Les changements démographiques, la numérisation, l'urbanisation et le changement climatique auront des implications considérables pour les réformes politiques dans les pays africains dans les années à venir. Ces tendances pourraient avoir des effets positifs comme négatifs, et pourraient soit contribuer à la démocratisation, soit renforcer les pratiques autoritaires. Si elles ne sont pas traitées de manière adéquate, elles pourraient également aggraver les inégalités sociales et politiques. Parallèlement, la manière dont les sociétés sont organisées est l'un des facteurs qui déterminent si et comment elles sont capables d'influencer ces tendances. Par exemple, la numérisation a plus de chances de bénéficier à l'ensemble de la population si elle est réglementée de manière transparente, sur la base de principes de responsabilité et en empêchant les monopoles et la concentration des richesses qui en découle.

Les changements démographiques et les mouvements de jeunesse représentent une épine dans le pied des régimes en place, et ont joué un rôle majeur dans l'éviction de chefs autoritaires dans des pays tels que le Burkina Faso (2014) ou l'Éthiopie (2017-2018). La numérisation et les réseaux sociaux peuvent ouvrir de nouvelles voies d'accès à l'information et faciliter la participation démocratique (Ndavula & Mberia, 2012 ; van Rensburg, 2012). La grande influence des réseaux sociaux sur la mobilisation des manifestants durant le Printemps arabe a été largement relatée (Breuer, Landman & Farquhar, 2015 ; Tufekci & Wilson, 2012). Parallèlement, la

surveillance des réseaux sociaux permet aux dirigeants de contrôler leurs opposants et critiques. Le pouvoir en place a recours aux coupures d'internet en période d'élections cruciales, comme cela s'est passé dans plusieurs pays d'Afrique centrale et de l'Ouest. L'urbanisation peut avoir des effets positifs sur la démocratisation : en effet, les élites urbaines se mobilisent plus facilement pour exiger l'amélioration des services et demander des comptes à leurs dirigeants politiques. Parallèlement, les sociétés urbaines peuvent être plus aisément contrôlables et récupérables par les gouvernements autoritaires (Glaeser & Steinberg, 2016). Les phénomènes météorologiques extrêmes et catastrophes naturelles dus au changement climatique peuvent mettre sous pression considérable les régimes démocratiques (et autocratiques). Cela étant, il est difficile de savoir lequel, d'une démocratie ou d'un régime non démocratique, est le plus à même de gérer la transition vers une société neutre en carbone.

Si l'UE et ses États membres ont commencé à tenir compte de ces tendances dans le cadre de leur coopération avec les pays africains, ils ont essentiellement abordé ces questions sous un angle technique et sectoriel. L'impact de ces tendances sur les réformes politiques n'a reçu qu'une attention limitée. Par ailleurs, chacune de ces tendances a été abordée de manière isolée, malgré l'existence de fortes dynamiques d'interaction entre les mouvements de jeunesse, l'urbanisation et la numérisation. Si l'UE veut contribuer à concrétiser les effets positifs et réduire les risques posés par ces tendances, elle doit tenir expressément compte de ces dernières, ainsi que de leurs dynamiques d'interaction, dans ses stratégies de soutien à la démocratie (voir également Hackenesch, 2019).

Tant pour les instruments d'aide à la démocratie que pour les outils analytiques de l'UE, cela nécessiterait de mener plusieurs réformes : premièrement, l'UE devrait travailler davantage avec les pays africains afin de renforcer les cadres réglementaires pro-démocratiques régissant les réseaux sociaux et l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA). Deuxièmement, l'UE devrait s'impliquer davantage dans le soutien de la politique et des politiques inclusives au niveau des villes. Troisièmement, les outils d'élaboration de stratégies et de planification de l'UE, tels que les documents de stratégie par pays sur les droits de l'homme et la démocratie, doivent inclure une analyse systématique de la manière dont les mouvements de jeunesse, l'urbanisation et la numérisation influencent l'évolution de la situation politique dans les villes et pays d'Afrique (ainsi que des réponses de l'UE tenant compte de cette analyse). Quatrièmement, à de nombreux égards, les grandes tendances et leurs incidences sur les régimes politiques offrent des opportunités de renouveler le partenariat entre l'UE et l'Afrique et de placer davantage ses acteurs sur un pied d'égalité grâce à un apprentissage conjoint entre les gouvernements et sociétés européens et africains. Par exemple, la réglementation des réseaux sociaux visant à réduire la polarisation et les discours de haine, de manière générale et plus particulièrement pendant les campagnes électorales, est faible dans de nombreux pays d'Afrique et d'Europe. Veiller à ce que les grandes tendances contribuent à rendre les sociétés plus inclusives, au lieu d'accroître la polarisation, offre de vastes opportunités d'apprentissage conjoint.

Proposition n° 4 : *Investir plus abondamment dans les organisations intermédiaires (médias, parties, OSC, syndicats, conseils d'entreprise) ainsi que dans la responsabilisation démocratique des politiques sectorielles.*

Depuis le début des années 2000, l'UE a consacré l'essentiel de son aide à la démocratie à la promotion de l'efficacité des institutions politiques, au lieu d'encourager leur qualité démocratique. Par ses récentes révisions de ses priorités stratégiques (voir conclusions sur la démocratie, Conseil de l'Union européenne, 2019), l'UE a reconnu qu'elle devait plutôt accroître ses investissements dans les médias, la société civile, les partis politiques et les parlements. Bien qu'il soit particulièrement difficile de travailler avec ces acteurs, l'UE devrait consentir davantage d'efforts en ce sens.

La question de savoir quels sont les acteurs intermédiaires qui peuvent contribuer le plus à la démocratisation et comment ils peuvent être soutenus dépend de chaque contexte national. Par exemple, dans les régimes à parti dominant où le parti au pouvoir a tendance à pérenniser des pratiques non démocratiques, il est nécessaire d'identifier, à l'intérieur du parti, les factions réformistes, ou de soutenir les plateformes de dialogue rassemblant la société civile, les partis d'opposition et les acteurs du régime. Les médias peuvent jouer un rôle crucial en diffusant les messages démocratiques et en façonnant les attitudes démocratiques des citoyens. Dans un régime fortement répressif, une voie à suivre peut être de renforcer les réseaux régionaux et transnationaux qui promeuvent le journalisme d'investigation et créent de solides médias transnationaux capables d'assurer une couverture libre et indépendante hors de portée du régime.

Lorsqu'il s'agit de travailler avec les partis politiques ou les médias, l'UE n'est clairement pas la seule option de l'Afrique. Pour la plupart des partis au pouvoir dans les régimes à parti dominant africains, le Parti communiste chinois représente le principal partenaire de coopération (Hackenesch & Bader, sous presse). La Chine a également investi considérablement dans le renforcement de ses liens avec les médias africains. La Russie a récemment offert son aide pour la manipulation en ligne de campagnes électorales. Si ce nouveau contexte rend la coopération de l'UE avec les partis politiques et les médias encore plus difficile, il ne la prive pas de son importance.

En plus de travailler avec les acteurs intermédiaires, l'UE devrait investir davantage dans la promotion de la responsabilité démocratique (au niveau horizontal, entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, et au niveau vertical, entre l'État et les citoyens)⁹ ainsi que dans les politiques sectorielles. L'aide apportée par l'UE aux politiques secto-

⁹ Tout régime politique, démocratique ou autocratique, repose sur des mécanismes de responsabilité. La responsabilité démocratique comporte trois éléments : premièrement, les individus qui sont dirigés peuvent exiger des informations à leurs dirigeants (information) ; deuxièmement, les dirigeants fournissent ces informations (réactivité) ; troisièmement, enfin, si ceux qui sont dirigés ne sont pas satisfaits de leurs dirigeants, ils peuvent les sanctionner, par exemple au moyen d'élections ou d'autres mécanismes de sanction (sanctions).

rielles inclut déjà une assistance technique et financière destinée à améliorer leur efficacité et leur efficience. Cette stratégie devrait être complétée par une approche plus politique du soutien des réformes sectorielles. Par exemple, l'UE pourrait investir davantage dans le soutien des organisations de la société civile ou des médias qui mettent au jour la corruption dans les secteurs de l'énergie et des transports ou dans les investissements dans les grandes infrastructures. Ce soutien implicite devrait s'inscrire dans une stratégie plus vaste visant à soutenir les réformes démocratiques d'un pays, et il devrait reposer sur le principe de « ne pas nuire », étant donné que les militants actifs dans un régime autoritaire prennent un très grand risque personnel en luttant pour la démocratie.

Proposition n° 5 : *intensifier le soutien à l'éducation civique et lancer de nouvelles initiatives afin de renforcer les relations transnationales entre les sociétés africaines et européennes.*

L'UE doit revoir sensiblement à la hausse ses investissements dans l'éducation civique. À ce jour, l'aide au développement versée par l'UE et ses autres donateurs afin de soutenir l'éducation n'inclut pas d'aide à l'éducation politique. Compte tenu des changements démographiques, du potentiel de mobilisation de la jeunesse, du nouveau rôle des réseaux sociaux et des influences externes jouées par les églises évangéliques et les communautés musulmanes, l'UE et ses États membres devraient élargir et intensifier leur coopération avec leurs partenaires africains dans le domaine de l'éducation civique. Cela pourrait passer par un renforcement de la coopération entre différents acteurs africains et européens (y compris des États membres de l'UE) actifs dans l'éducation civique (à savoir des fondations politiques, des médias ou des acteurs tels que l'Agence fédérale allemande pour l'éducation civique) et par des programmes d'échanges entre les jeunes, les étudiants et les élites politiques et commerciales d'Europe et d'Afrique.

L'Europe et l'Afrique ont noué des liens transnationaux étroits. Pour que ces liens restent désirables et porteurs de résultats à l'avenir, il faudra que le monde de l'entreprise, la société civile, les jeunes et les politiciens puissent facilement se connecter les uns aux autres et qu'ils fondent leur coopération sur des valeurs similaires. Compte tenu des investissements massifs de la Chine et des États arabes dans des activités de formation et d'éducation fondées sur des valeurs et destinées aux enfants, aux jeunes, aux professionnels et aux élites politiques d'Afrique, l'UE devrait intensifier ses efforts visant à renforcer ses liens transnationaux. Elle devrait investir dans une vision à long terme qui contribuera à former des esprits tolérants et démocratiques grâce à la coopération et aux relations internationales. Cette vision devrait également inclure une nouvelle approche de la politique culturelle (Weigel, 2019).

Proposition n° 6 : *intervenir de manière plus stratégique dans les contextes où le régime autoritaire s'ouvre soudainement ou lorsqu'une autocratie électorale ferme progressivement ses espaces politiques.*

En plus de soutenir la consolidation des jeunes démocraties, l'UE devrait également adopter une approche plus stratégique, aujourd'hui comme dans les années à venir, à l'égard de deux situations nationales spécifiques. La première concerne les régimes autoritaires qui s'ouvrent d'un seul coup. Dans le sillage du Printemps arabe, d'autres régimes autoritaires fermés tels que ceux du Burkina Faso, de l'Éthiopie ou du Soudan ont soudainement ouvert des espaces politiques en réponse aux manifestations publiques. Des situations similaires pourraient se présenter à l'avenir, lorsque certains dirigeants autoritaires seront arrivés en fin de règne (pour des raisons d'âge ou de santé) et alors que la contestation publique s'intensifie (par exemple au Cameroun). Pour l'UE, ces situations sont particulièrement compliquées, car ses instruments de financement de l'UE sont axés sur le long terme et ne sont pas très flexibles. Le versement de tranches d'aide prévu de longue date pourrait tomber juste avant ou en plein milieu d'une crise politique. En revanche, l'UE ne dispose que des moyens très limités pour mobiliser des fonds d'aide afin de répondre de manière ponctuelle à un besoin en quelques jours, quelques semaines ou quelques mois. La ligne budgétaire de l'IEDDH consacrée aux défenseurs des droits de l'homme peut mobiliser une aide à court terme dans un délai de 48 heures. Ces fonds sont toutefois très limités et ne peuvent être utilisés que pour des militants individuels et de petits groupes de défenseurs des droits de l'homme. En résumé, les instruments financiers de l'UE laissent peu de flexibilité pour réagir aux situations d'ouverture soudaine de régimes autoritaires.

La deuxième situation nationale dans laquelle l'UE doit élaborer une approche plus stratégique concerne les cas de fermeture progressive des espaces politiques dans les démocraties ou autocraties électorales africaines. La Tanzanie en est un exemple particulièrement frappant (voir section 3.4). L'UE éprouve des difficultés pour répondre aux situations de réduction des espaces et pour protéger les institutions et pratiques démocratiques : quelles mesures incitatives et quel type d'aide et de protection pourraient être utiles ? Quand ? Comment ? Quel degré de pression peut-on exercer ? Quand ? Comment ? Une pression excessive risque de nuire à la relation d'aide globale, ou à d'autres intérêts stratégiques en rapport avec le pays. Aucune pression, ou une pression trop tardive, pourrait priver la mesure de tout effet. Dans ces cas, ici encore, l'orientation à long terme de la programmation de l'aide de l'UE ne permet quasiment pas de réagir rapidement. Par ailleurs, des versements d'aide intervenant juste après l'annonce de nouvelles lois négatives pour les médias ou les OSC pourraient envoyer un message problématique.

Que pourrait changer l'UE dans sa façon de faire ? Une première étape pourrait être un exercice d'apprentissage comparé. Ces dernières années, l'UE et ses États membres ont fait face, dans différents pays, à des fermetures progressives des espaces et à des ouvertures soudaines de régimes. L'UE et ses États membres pourraient commencer par réaliser une analyse comparative visant à déterminer ce qui a fonctionné et ce qui a échoué, et dans quelles situations. Pour les régimes qui se sont ouverts du jour au len-

demain, cette analyse comparative devrait inclure toute la gamme des travaux universitaires réalisés sur les processus de transition. Pour les régimes qui ferment progressivement leurs espaces politiques, cette approche comparative devrait inclure une analyse des facteurs motivant la décision des gouvernements africains de fermer leurs espaces politiques. Ces facteurs résident souvent dans les structures et la base du pouvoir du parti dirigeant (surtout dans les régimes à parti dominant) ou d'autres réseaux d'élite (Hackenesch, 2015).

Une deuxième étape devrait comporter une réforme des instruments financiers de l'UE. La portée de l'IEDDH devrait être élargie au-delà du soutien de la société civile. Le soutien de l'égalité politique est important pour lutter contre les inégalités sociales croissantes dans toutes les régions du monde, surtout en ce qui concerne les femmes et les jeunes. Les appels par pays au titre de l'IEDDH devraient être adaptés aux contextes nationaux, notamment en fonction du type de régime politique (démocratie ou autocratie), des dynamiques du régime (ouverture ou fermeture), de la solidité des institutions étatiques (fragiles ou solides) et de la culture de la résolution des conflits dans la société (résolution pacifique ou conflit violent). Une nouvelle ligne budgétaire pourrait être ajoutée à l'IEDDH, afin de permettre aux délégations de l'UE de lancer des projets visant à protéger et à soutenir la démocratie (sans compter sur les réponses aux appels à propositions par pays). En ce qui concerne les instruments géographiques, certains éléments de la nouvelle réserve de flexibilité prévue dans la proposition d'IVCDI pourraient être utilisés pour fournir des incitations financières en cas d'ouverture soudaine d'un régime politique autoritaire.

Une troisième étape supposerait que la délégation de l'UE et les États membres adoptent une approche plus stratégique au moment de réagir à une réduction des espaces ou à l'ouverture soudaine d'un régime autocratique. Si l'UE souhaite contribuer utilement aux transitions de régime ou à la lutte contre les tendances à l'autocratisation, elle devrait investir davantage dans un rôle de courtier du pouvoir et d'acteur de l'ombre. Cela ne peut fonctionner qu'à partir du moment où les États membres alignent également leurs positions. L'UE étant souvent perçue comme étant plus neutre que les différents pays qui la composent, elle devrait jouer un rôle politique plus significatif.

Proposition n° 7 : *poursuivre et renforcer la coopération avec les organisations régionales africaines et accorder plus d'importance aux apprentissages et pratiques conjointes pour la défense de la démocratie.*

Les organisations régionales et les processus d'intégration constituent une base solide pour le soutien et la protection de la démocratie sur le continent. Les normes démocratiques énoncées dans la Charte africaine pour la démocratie et les droits de l'homme (UA, 2012) et les pratiques de l'UA visant à défendre la démocratie lorsque le pouvoir en place cherche à étendre ses pouvoirs exécutifs constituent de bons points de départ pour encourager un échange

avec les élites politiques. L'expérience acquise par l'UA et d'autres organisations régionales dans la défense des principes démocratiques et constitutionnels offre des opportunités d'apprentissage conjoint.

L'UE peut tirer de l'expérience africaine des enseignements qui l'aideront à défendre la démocratie en Europe, et elle peut élaborer des stratégies conjointes pour défendre la démocratie en Afrique (citons, par exemple, les efforts de médiation déployés lors du conflit politique en Gambie en 2017). L'apprentissage conjoint devrait en outre cibler des stratégies visant à enrayer les processus progressifs d'autocratisation (voir, par exemple, les missions d'information panafricaines menées au Sénégal en 2012). Une importante question à laquelle il convient ici de répondre est de savoir comment associer au mieux les approches coopératives et les conditionnalités relatives à l'aide.

Lorsque les élites politiques ne sont pas intéressées par la consolidation ou la défense de la démocratie, l'UE peut utiliser les normes démocratiques régionales africaines pour soutenir les forces démocratiques dans leur combat contre les processus d'autocratisation ou l'autocratie. Premièrement, l'UE peut sensibiliser l'opinion à ces normes et soutenir le renforcement des capacités afin de les faire mieux connaître. Deuxièmement, l'UE peut utiliser ces règles comme point de référence pour légitimer ses propres activités de soutien de la démocratie dans les sociétés africaines.

Les processus dynamiques d'intégration régionale, tels que la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA), peuvent agir comme un catalyseur de la promotion des modèles politiques et pratiques démocratiques. Si des éléments techniques tels que la facilitation du libre-échange et les normes relatives à amélioration des chaînes de valeur sont au cœur de l'établissement de la ZLECA, les facteurs politiques ne devraient pas être sous-estimés. Les normes et pratiques démocratiques (et, au demeurant, autocratiques) ont tendance à « voyager » au-delà des frontières et à se diffuser dans toute la région en présence d'un processus d'intégration (Pevehouse, 2002 ; Goldring & Greitens, 2020). L'intégration du soutien et de la protection de la démocratie dans les politiques de la ZLECA relatives au commerce devrait par conséquent faire partie de la stratégie de l'UE visant à soutenir la démocratie en Afrique.

Proposition n° 8 : *créer un cadre institutionnel différent permettant à l'UE d'intervenir de manière plus stratégique dans les réformes démocratiques.*

Trois réformes des stratégies de l'UE visant à soutenir et protéger la démocratie sont nécessaires : une réforme plus profonde de l'IEDDH, ainsi que l'élaboration d'une vision plus politique des instruments d'aide au développement de l'UE et des politiques de l'UE ciblant l'Afrique et n'ayant pas trait à l'aide.

Premièrement, l'UE devrait renforcer l'importance stratégique de l'IEDDH. La proposition de règlement pour le pro-

chain cadre financier pluriannuel qui créerait l'IVCDI prévoit une légère augmentation pour un instrument thématique qui prendrait la relève de l'IEDDH. Si l'issue des négociations relatives à l'IVCDI est encore floue, il serait important de renforcer davantage la flexibilité intrinsèque de l'IEDDH et de maintenir la combinaison d'appels globaux et par pays. La dotation par pays pourrait être renforcée afin de ne pas uniquement permettre les appels à propositions par pays auxquels les organisations de la société civile peuvent participer, mais d'inclure également des fonds flexibles pour les activités de soutien de la démocratie qui ne sont pas réalisables dans le cadre du FED (voir également la proposition n° 6).

Deuxièmement, une plus grande part des lignes budgétaires géographiques établies par l'UE dans l'IVCDI devront être consacrées au soutien du renforcement et de la réforme des institutions démocratiques. L'actuel ICD inclut un objectif de contribution spécifiant que 15 pour cent du financement géographique de l'instrument doit être consacré au soutien de la démocratie, des droits de l'homme, de l'État de droit et de la bonne gouvernance. Ce plafond a aidé à accroître la part de l'aide de l'UE destinée à soutenir les réformes politiques au moyen de l'ICD (Hackenesch, 2016). Dans la proposition relative à l'IVCDI, des objectifs de contribution n'ont été proposés que pour la migration, l'inclusion sociale et le développement humain (y compris la dimension de genre), ainsi que pour le changement climatique (voir Commission européenne, 2018 b, p. 19). Un objectif de contribution réservé à la démocratie et aux droits de l'homme pourrait aider à maintenir cette question parmi les priorités politiques de l'UE. En ce qui concerne le contenu des instruments géographiques de l'UE, ceux-ci pourraient aborder des domaines moins sensibles que l'IEDDH, étant donné que la mise en œuvre des instruments géographiques dépend de la coopération avec le gouvernement africain concerné. Toutefois, dans le cadre du soutien des politiques sectorielles et du renforcement des capacités des institutions démocratiques, des efforts supplémentaires pourraient être entrepris afin d'obtenir une aide au titre des volets géographiques de l'ICD et du FED (ou, à l'avenir, du financement géographique de l'IVCDI).

Troisièmement, les programmes d'aide géographiques de l'UE devraient adopter une vision plus politique de l'aide au développement, en tenant davantage compte de la manière dont l'aide – quels que soient son moyen d'acheminement et son destinataire – influence la politique intérieure d'un pays (voir également Godfrey & Youngs, 2019). Cela supposerait d'inclure davantage d'analyse de l'économie politique, davantage de flexibilité au niveau des instruments et une approche plus stratégique de l'intervention dans certains contextes nationaux (non démocratiques) (voir proposition n° 6).

Proposition n° 9 : *accroître les capacités du SEAE (et de DEVCO) à œuvrer au soutien de la démocratie.*

Mettre davantage l'accent sur le soutien des réformes démocratiques nécessite des capacités humaines et adminis-

tratives pour élaborer et mettre en œuvre les réformes. La DG DEVCO (direction générale de la coopération internationale et du développement) de la Commission européenne possède les capacités nécessaires à la mise en œuvre de l'IEDDH. La mise en œuvre du soutien de la démocratie au moyen des instruments géographiques est supervisée par les experts géographiques qui travaillent sur chaque contexte national spécifique. Dans les deux cas, les délégations de l'UE dans les pays africains ont des responsabilités importantes et disposent d'une marge de manœuvre pour proposer des mesures spécifiques. Au sein du SEAE, deux divisions sont responsables du soutien de la démocratie et des droits de l'homme. Toutefois, si l'une travaille spécifiquement sur les droits de l'homme, l'autre traite essentiellement de l'observation électorale et n'a que des capacités très limitées pour réfléchir à une approche plus stratégique du soutien de la démocratie.

Le SEAE et DEVCO devraient se voir allouer des ressources supplémentaires considérables pour travailler sur le soutien et la protection de la démocratie, afin de rassembler les différents aspects du soutien de la démocratie dans lesquels l'UE intervient au titre de l'IEDDH et des instruments géographiques. Ces capacités supplémentaires seraient également requises afin de concevoir une vision plus politique des programmes de développement de l'UE. Par ailleurs, au niveau national, dans les délégations de l'UE, des capacités supplémentaires seraient nécessaires si l'IEDDH élabore (en dehors des appels par pays) un nouveau fonds de flexibilité permettant aux délégations de l'UE de lancer leurs propres propositions de projets de soutien de la démocratie, et si l'UE souhaite travailler de manière plus stratégique sur les implications des grandes tendances pour la transformation politique.

Proposition n° 10 : *Élaborer une approche européenne commune de l'aide à la démocratie.*

L'UE possède un rôle et une responsabilité spécifiques en ce qui concerne le soutien de la démocratie et des droits de l'homme. Comme le suggère la citation qui ouvre le présent chapitre, si l'UE ne le fait pas, personne d'autre ne le fera. Par ailleurs, compte tenu de la diversité de modèles politiques qu'elle compte et de son expérience des transitions de régime, l'Europe possède de précieux enseignements à partager. Alors que le modèle démocratique est remis en cause au sein même de l'Europe, notamment avec la montée des gouvernements populistes de droite radicale dans certains États membres, cela fournira aux acteurs européens un point de départ pour discuter davantage « d'égal à égal » avec les pays africains.

Néanmoins, de manière générale, le soutien de l'UE à la démocratie ne portera pas ses fruits si l'UE et ses États membres ne travaillent pas de concert dans ce domaine. Les institutions de l'UE ne peuvent insister sur les violations des droits de l'homme dans leur dialogue politique et leurs déclarations publiques sans avoir l'appui des États membres. Parallèlement, les États membres ne peuvent pas faire grand-chose chacun de leur côté si leurs actions ne s'ins-

crivent pas dans le cadre d'un effort plus vaste au niveau européen. Depuis le départ du Royaume-Uni, l'UE a perdu un ardent défenseur des droits de l'homme et du soutien de la démocratie.

Dans le cadre des relations de l'UE avec l'Afrique, les États membres n'ont pas tous le même point de vue sur l'importance que revêt le soutien de la démocratie par rapport aux autres objectifs. Par ailleurs, certains États membres dans lesquels les partis populistes de droite radicale ont pris une place importante au gouvernement ont ouvertement remis en cause certaines des normes que l'UE tente de promouvoir, ainsi que les moyens qu'elle utilise en ce sens. Cette contestation au sein de l'UE est partie pour durer. Elle s'inscrit dans le cadre d'un débat plus large, dans lequel l'UE doit investir davantage en *son propre sein* pour renforcer les principes démocratiques, dans un contexte caractérisé par des réformes antidémocratiques, une polarisation accrue et des influences négatives en provenance de l'extérieur (par exemple de la Russie ou de la Chine). Toutefois, malgré ces problèmes et divergences intérieures, davantage d'efforts peuvent être entrepris afin de rassembler les États membres favorables au soutien de la démocratie en Afrique. Si les États du Nord de l'Europe sont des défenseurs historiques de cette cause, un facteur clé de réussite sera le positionnement de l'Allemagne et de la France, et la possibilité ou non de faire converger davantage les positions allemande et française dans ce domaine.

L'UE doit adopter une approche plus stratégique du soutien des réformes démocratiques, en se servant du pouvoir de levier collectif de ses institutions et de ses États membres, et en associant davantage les instruments d'aide au développement avec le commerce, la politique de sécurité, la migration et les autres composants de ses relations extérieures. Si l'UE ne se dote pas d'une vision européenne commune du soutien de la démocratie en Afrique, elle n'aura qu'un poids limité dans la concurrence politique que lui livreront la Chine et d'autres puissances sur ce continent.

RÉFÉRENCES

- Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P., & Robinson, J. A.** (2019). Democracy does cause growth. *Journal of Political Economy*, 127(1), 47–100.
- AU.** (African Union). (2000). *Constitutive Act of the African Union*. Addis Abeba, Ethiopia: Author.
- AU.** (2012). African Charter on Democracy, Elections and Governance. Retrieved from <https://au.int/en/treaties/african-charter-democracy-elections-and-governance>
- AU.** (2019). The Africa Governance Report: Promoting African Shared Values. Johannesburg, South Africa: Author.
- Bartusevicius, H., & Skaaning, S.-E.** (2018). Revisiting democratic civil peace: Electoral regimes and civil conflict. *Journal of Peace Research*, 55(5), 625–640.
- Beaulieu, E., & Hyde, S. D.** (2009). In the shadow of democracy promotion. *Comparative Political Studies*, 42(3), 392–415.
- Börzel, T., & Risse, T.** (2009). Venus approaching Mars? The European Union's approaches to democracy promotion in comparative perspective. In A. A. Magen, T. Risse, & M. McFaul (Eds.), *Promoting Democracy and the Rule of Law: American and European Strategies* (pp. 34–60). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Boyce, J. K.** (2002). Aid conditionality as a tool for peacebuilding: Opportunities and constraints. *Development and Change*, 33(5), 1025–1048.
- Boyce, J. K.** (2003). *Aid, conditionality, and war economies* (Working Paper 2004–05). Amherst, MA: University of Massachusetts, Political Economy Research Institute (PERI).
- Breuer, A., Landman, T., & Farquhar, D.** (2015). Social media and protest mobilization: Evidence from the Tunisian revolution. *Democratization*, 22(4), 764–792.
- Brown, S., & Grävingholt, J.** (Eds.). (2016). *The securitization of foreign aid*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bueno de Mesquita, B., Smith, A., Siverson, R. M., & Morrow, J. D.** (2003). *The Logic of Political Survival*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Burchi, F.** (2011). Democracy, institutions and famines in developing and emerging countries. *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 32(1), 17–31. doi:10.1080/02255189.2011.576136
- Carothers, T.** (2007). How democracies emerge: The »sequencing« fallacy. *Journal of Democracy*, 18(1), 12–27.
- Carothers, T.** (2020). Rejuvenating democracy promotion. *Journal of Democracy*, 31(1), 114–123.
- Cederman, L.-E., Hug, S., & Krebs, L.** (2010). Democratization and civil war: Empirical evidence. *Journal of Peace Research*, 47(4), 377–394.
- Cheeseman, N.** (2015). *Democracy in Africa: Successes, failures, and the struggle for political reform*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Cornell, A.** (2012). Does regime type matter for the impact of democracy aid on democracy? *Democratization*, 20(4), 642–667.
- Cotonou Agreement.** (2000). *ACP-EC Partnership Agreement (Cotonou Agreement)*. Brussels: European Commission.
- Coulbaly, B. S.** (2020). *Foresight africa: Top priorities for the continent 2020 to 2030*. Africa Growth Initiative Foresight Africa Team.
- Council of the European Union.** (14 October 2019). *Council Conclusions on Democracy*. Brussels: General Secretariat of the Council. Retrieved from <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12836-2019-INIT/en/pdf>
- Crawford, G.** (1997). Foreign aid and political conditionality: Issues of effectiveness and consistency. *Democratization*, 4(3), 69–108.
- Crawford, G.** (2007). The EU and democracy promotion in Africa: High on rhetoric, low on delivery? In A. Mold (Ed.), *EU development policy in a changing world. Challenges for the 21st century* (pp. 169–198). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Deacon, R.** (2009). Public goods provision under dictatorship and democracy. *Public Choice*, 139(1), 241–262.
- Del Biondo, K.** (2015). Donor interests or developmental performance? Explaining sanctions in EU democracy promotion in sub-Saharan Africa. *World Development*, 75, 74–84. doi:<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.11.002>
- Dietrich, S., & Wright, J.** (2015). Foreign aid allocation tactics and democratic change in Africa. *The Journal of Politics*, 77(1), 216–234.
- Doces, J. A.** (2019). Democracy, consumption, and growth in sub-Saharan Africa. *International Area Studies Review*, 0(0), 2233865919871702. doi:10.1177/2233865919871702
- Donno, D.** (2013). *Defending democratic norms: International actors and the politics of electoral misconduct*. Oxford: Oxford University Press.
- Dutta, N., Leeson, P. T., & Williamson, C. R.** (2013). The amplification effect: Foreign aid's impact on political institutions. *Kyklos* 66(2), 208–228.
- Emmanuel, N.** (2010). Undermining cooperation: Donor-patrons and the failure of political conditionality. *Democratization*, 17(5), 856–877.
- EU (European Union)** (2017). *EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2017*. Retrieved from https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/compiled_country_updates_annual_report_on_human_rights_and_democracy_2017_clean_0.pdf
- European Commission.** (2017). *European Consensus on Development*. »Our World, our Dignity, our Future«. Brussels: Author.
- European Commission.** (2018a). *Commission Implementing Decision of 19.10.2018 on the Multi-Annual Action Programme 2018-2020 for the European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR)*. (C(2018) 6798 final). Retrieved from https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/eidhr-maap-implementing-decision_en.pdf
- European Commission.** (2018b). *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, 14 June 2018. (COM(2018) 460 final). Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-neighbourhood-development-international-regulation_en.pdf
- European Commission.** (2018c). *Support to Civil Society Organisations and Local Authorities and Instrument for Democracy and Human Rights – Interventions in Tanzania*. Retrieved from <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1575379750805&do=publi.detPUB&searchtype=AS&zgeo=35628&debpub=&orderby=upd&orderbyad=Desc&nbPubliList=15&page=1&aoref=151607>
- European Commission.** (2020). *6 Priorities for 2019–24*. Retrieved February 20, 2020, from https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_en
- European Commission & European External Action Service.** (2020). *Joint Communication to the European Parliament. Towards a comprehensive strategy with Africa*. Brussels: Author.
- Fiedler, C., Grävingholt, J., Leininger, J., & Mross, K.** (2019). Gradual, cooperative, coordinated: Effective support for peace and democracy in conflict-affected states. *International Studies Perspectives*, 21(1), 54–77. doi:10.1093/isp/ekz023
- Finkel, S., Pérez-Liñán, A., & Seligson, M.** (2007). The effects of US foreign assistance on democracy building, 1990–2003. *World Politics*, 59(3), 404–439.

- Freedom House.** (2019). *Freedom in the World 2019 – Tanzania*. Washington, DC: Author.
- Frerks, G., & Klem, B.** (2006). *Conditioning peace among protagonists: A study into the use of peace conditionalities in the Sri Lankan peace process*. The Hague: Clingendael – Netherlands Institute of International Relations (NIIR).
- Glaeser, E. L., & Steinberg, B. M.** (2016). *Transforming cities. Does urbanization promote democratic change?* Washington, DC: National Bureau of Economic Research (NBER).
- Glen, P. J.** (2012). Institutionalizing democracy in Africa: A comment on the African Charter on Democracy, Elections and Governance. *African Journal of Legal Studies* 5, 149–175.
- Global Strategy** (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. Brussels: European Union.
- Godfrey, K., & Youngs, R.** (2019). *Toward a New EU democracy strategy*. Brussels: Carnegie Europe.
- Goodhand, J., & Sedra, M.** (2007). Bribes or bargains? Peace conditionalities and 'post-conflict' reconstruction in Afghanistan. *International Peacekeeping*, 14(1), 41–61.
- Goldring, E. and Greitens, S. C.** (2020). Rethinking democratic diffusion: Bringing regime type back in. *Comparative Political Studies*, 53(2), 319–353.
- Gyimah-Boadi, E.** (2019). Aspirations and realities in Africa: II. Democratic delivery falls short. *Journal of Democracy*, 30(3), 86–93.
- Hackenesch, C.** (2015). It's domestic politics, stupid! EU democracy promotion strategies meet African dominant party regimes. *World Development*, 75, 85–96.
- Hackenesch, C.** (2016) *Good governance in EU external relations: What role for development policy in a changed international context* (Study). Brussels, European Parliament Think Tank. Retrieved from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578012/EXPO_STU\(2016\)578012_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578012/EXPO_STU(2016)578012_EN.pdf)
- Hackenesch, C.** (2018). *The EU and China in African authoritarian regimes. Domestic politics and governance reforms*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Hackenesch, C., & Bader, J.** (in press). The struggle for minds and influence: Understanding the Chinese Communist Party's global outreach, *International Studies Quarterly*.
- Hegre, H.** (2014). Democracy and armed conflict. *Journal of Peace Research*, 51(2), 159–172. doi:10.1177/0022343313512852
- Hegre, H., Ellingsen, T., Gates, S., & Gleditsch, N.** (2001). Toward a democratic civil peace? Democracy, political change, and civil war, 1816–1992. *The American Political Science Review*, 95(1), 33–48. Retrieved from <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=92181&fileId=S0003055401000119>
- Hegre, H., & Nygård, H. M.** (2015). Governance and conflict relapse. *Journal of Conflict Resolution*, 59(6), 984–1016. doi:10.1177/0022002713520591
- Heinrich, T., & Loftis, M. W.** (2019). Democracy aid and electoral accountability. *Journal of Conflict Resolution*, 63(1), 139–166. doi:10.1177/0022002717723962
- Hyde, S. D., & Marinov, N.** (2014). Information and self-enforcing democracy: The role of international election observation. *International Organization*, 68(2), 329–359.
- Jones, S., & Tarp, F.** (2016). Does foreign aid harm political institutions? *Journal of Development Economics*, 118, 255–281.
- Kalyvit, S., & Vlachaki, I.** (2010). Democratic aid and the democratization of recipients. *Contemporary Economic Policy*, 28(2), 188–218.
- Kaufmann, D., & Kraay, A.** (2002). *Growth without governance* (World Bank Policy Research Working Paper 2928). Washington, DC: World Bank.
- Kelley, J.** (2012). *Monitoring Democracy: When international election observation works, and why it often fails*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lake, D. A., & Baum, M. A.** (2001). The invisible hand of democracy: Political control and the provision of public services. *Comparative Political Studies*, 34(6), 587–621.
- Leininger, J.** (2015). Against all odds: Strong democratic norms in the African Union. In T. A. Börzel and V. van Hüllen (Eds.), *Governance transfer by regional organizations* (pp. 51–67) London: Palgrave Macmillan.
- Leininger, J., & Richter, S.** (2012): *The European endowment for democracy between wishful thinking and reality: Flexible and unbureaucratic?* (Briefing Paper 11/2012). Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Manning, C., & Malbrough, M.** (2013). The changing dynamics of foreign aid and democracy in Mozambique. In D. Resnick & N. Van de Walle (Eds.), *Democratic Trajectories in Africa* (Chapter 6). Oxford: Oxford University Press.
- Masaki, T., & Van de Walle, N.** (2014). *The impact of democracy on economic growth in sub-Saharan Africa, 1982–2012* (WIDER Working Paper 2014/057). Helsinki: United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER).
- McGuire, J. W.** (2013). Political regime and social performance. *Contemporary Politics*, 19(1), 55–75. doi:10.1080/13569775.2013.773203
- Molenaers, N., Gagiano, A., Smets, L., & Dellepiane, S.** (2015). What determines the suspension of budget support? *World Development*, 75, 62–73.
- Molenaers, N., & Nijs, L.** (2009). From the theory of aid effectiveness to the practice: The European Commission's governance incentive tranche. *Development Policy Review*, 27(5), 561–580.
- Mross, K.** (2015). *The fragile road towards peace and democracy: Insights on the effectiveness of international support to post-conflict Burundi* (Discussion Paper 3/2015). German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Mross, K.** (2019a). *Democracy support and peaceful democratization after civil war. A disaggregate analysis*. (Phd Thesis). St. Gallen, Switzerland: University of St. Gallen.
- Mross, K.** (2019b). *Democracy support and peaceful democratisation after civil war* (Briefing Paper 7/2019). Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Mross, K.** (2019c). First peace, then democracy? Evaluating strategies of international support at critical junctures after civil war. *International Peacekeeping*, 26(2), 190–215. doi:10.1080/13533312.2018.1557052
- Ndavula, J. O., & Mberia, H. K.** (2012). Social networking sites in Kenya: Trigger for non-institutionalized democratic participation. *International Journal of Business and Social Science*, 3(13), 300–306.
- OECD Development Assistance Committee.** (2018). OECD Data. Retrieved from <https://data.oecd.org/>. Paris, France.
- Pevehouse, J.** (2002). Democracy from the outside-in? International organizations and democratization. *International Organization*, 56(3), 515–549.
- Poppe, A. E., Leininger, J., & Wolff, J.** (2019). The negotiation of democracy promotion: Issues, parameters and consequences, *Democratization* 26(5), (Special Issue). London: Routledge.
- Portela, C.** (2010). *European Union sanctions and foreign policy: When and why do they work?* New York: Routledge.
- Resnick, D.** (2013). Two steps forward, one step back. The limits of foreign aid on Malawi's democratic consolidation. In D. Resnick & N. Van de Walle (Eds.), *Democratic Trajectories in Africa* (pp. 110–138). Oxford: Oxford University Press.

Resnick, D., & van de Walle, N. (2013). *Democratic trajectories in Africa: Unravelling the impact of foreign aid*. Oxford: Oxford University Press.

Russett, B., & Oneal, J. R. (2001). *Triangulating peace: Democracy, interdependence, and international organizations*. New York: Norton.

Rydén, O., Zizka, A., Jagers, S. C., Lindberg, St. I., & Antonelli, A. (2019). Linking democracy and biodiversity conservation: Empirical evidence and research gaps, *Ambio* 49, 419–433. doi:0.1007/s13280-019-01210-0

Savun, B., & Tirone, D. (2011). Foreign aid, democratization, and civil conflict: How does democracy aid affect civil conflict? *American Journal of Political Science*, 55(2), 233–246.

Scott, J. M., & Steele, C. (2011). Sponsoring democracy: The United States and democracy aid to the developing world, 1988–2001. *International Studies Quarterly*, 55(1), 47–69.

Tripp, A. M. (2013). Donor assistance and political reform. In D. Resnick & N. van de Walle (Eds.), *Democratic Trajectory in Africa* (pp. 170–199). Oxford: Oxford University Press.

Tufekci, Z., & Wilson, C. (2012). Social media and the decision to participate in political protest: Observations from Tahrir Square. *Journal of Communication*, 62(2), 363–379.

van Rensburg, A. H. J. (2012). Using the Internet for democracy: A study of South Africa, Kenya and Zambia. *Global Media Journal – African Edition*, 6(1), 93–117.

von Borzyskowski, I. (2019). The risks of election observation: International condemnation and post-election violence. *International Studies Quarterly*, 63(3), 654–667. doi:10.1093/isq/sqz024

V-Dem. (2019). *Varieties of Democracy: Global Standards, Local Knowledge*. Retrieved from <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-10/>

Walter, B. (2015). Why bad governance leads to repeat civil war. *Journal of Conflict Resolution*, 59(7), 1242–1272. doi:10.1177/0022002714528006

Wang, Y. T., Mechkova, V., & Andersson, F. (2019). Does democracy enhance health? New empirical evidence 1900–2012. *Political Research Quarterly*, 72(3), 554–569.

Weigel, S. (2019). *Transnationale Auswärtige Kulturpolitik – Jenseits der Nationalkultur: Voraussetzungen und Perspektiven der Verschränkung von Innen und Außen*. Stuttgart: Institut für Auslandsbeziehungen (IFA).

Weipert-Fenner, I., & Wolff, J. (Eds.) (2019). *Socioeconomic protests in MENA and Latin America: Egypt and Tunisia in interregional comparison*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Wetzel, A., & Orbie, J. (2011). The substance of EU democracy promotion. *European Foreign Affairs Review*, 16(5) (Special Issue), 565–588.

Wiebusch, M., Aniekwe, C. C., Oette, L., & Vandeginste, S. (2019). The African Charter on democracy, elections and governance: Past, present and future. *Journal of African Law Special Supplementary Issue*, 63(1), 9–38.

Wright, J. (2009). How foreign aid can foster democratization in authoritarian regimes. *American Journal of Political Science*, 53(3), 552–571.

Zimelis, A. (2011). Conditionality and the EU-ACP Partnership: A misguided approach to development? *Australian Journal of Political Science*, 46(3), 389–406.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CCM	Chama cha Mapinduzi (Tanzanie)
CFP	Cadre financier pluriannuel
CPS	Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine
DG DEVCO	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DI-PCC	Département international (Parti communiste chinois)
FED	Fonds européen de développement
FEDEM	Fonds européen pour la démocratie
HCDH	Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme
IA	Intelligence artificielle
ICD	Instrument pour la coopération au développement
IDA	Association internationale de développement (Banque mondiale)
IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
IVCDCI	Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale
LGBTI	Personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées
MOE	Mission d'observation électorale
NIMD	Netherlands Institute for Multiparty Democracy
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ODD	Objectif de développement durable
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OSC	Organisation de la société civile
PCC	Parti communiste chinois
PE	Parlement européen
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
UA	Union africaine
UE	Union européenne
USA	États-Unis
USD	Dollar des États-Unis
WFD	Westminster Foundation for Democracy
ZLECA	Zone de libre-échange continentale en Afrique

LISTE DES GRAPHIQUES

- 6 Graphique 1a**
Types de régimes en Afrique (2018), pondérés en fonction de la population
- 7 Graphique 1b**
Types de régimes en Afrique (2018), pondérés en fonction de la population (suite)
- 12 Graphique 2**
Évolution dans le temps des composantes de l'aide de l'UE à la démocratie en Afrique subsaharienne
- 12 Graphique 3**
Zoom sur certaines composantes du soutien apporté par l'UE à la démocratie en Afrique subsaharienne
- 14 Graphique 4**
Soutien apporté par l'UE à la démocratie en fonction du type de régime du bénéficiaire
- 15 Graphique 5**
Part de chaque type d'aide en fonction du type de régime
- 15 Graphique 6**
Part de chaque sous-type d'aide en fonction du type de régime
- 16 Graphique 7**
Aide publique au développement versée par l'UE, en fonction du type de régime
- 17 Graphique 8**
Aide de l'UE à la démocratie et APD totale versée à l'Afrique subsaharienne (1995–2017)
- 19 Graphique 9**
Aide à la démocratie versée par l'UE aux organisations régionales africaines
- 21 Graphique 10**
Aide à la démocratie versée par l'UE à la Tanzanie (2014–2017)

LISTE DES TABLEAUX

- 13 Tableau 1**
Les 10 principaux bénéficiaires du soutien apporté par l'UE à la démocratie en Afrique subsaharienne
- 18 Tableau 2**
Chiffres de l'aide à la démocratie versée par l'UE (2014–2017)
- 18 Tableau 3**
Planification pluriannuelle de l'IEDDH (2018–2020)
- 22 Tableau 4**
Dernier appel à propositions par pays en date de l'UE en Tanzanie
- 24 Tableau 5**
Paramètres de la réforme de l'aide de l'UE à la démocratie

LISTE DES ENCADRÉS

- 8 Encadré 1**
Des motivations divergentes pour une approche fonctionnelle dans l'UE et en Afrique
- 11 Encadré 2**
Mission d'observation électorale de l'UE : données de recherche et tendances récentes

ANNEXE : VUE D'ENSEMBLE DES DOCUMENTS STRATÉGIQUES GÉNÉRAUX DE L'UE

Texte législatif/ document stratégique	Année	Démocratie (priorités)	Bonne gouvernance	Droits de l'homme
Accord de Cotonou	2000	<i>Démocratie fondée sur les droits de l'homme</i> – Société civile forte – Diversité – Liberté	Gouvernance transparente et responsable	– Priorité donnée aux institutions – Protection et promotion des droits de l'homme
Conclusions du Conseil	2009	<i>Démocratie en tant que valeur universelle</i> → <i>Fondée sur les droits</i> – Relations entre État et société, y compris partis politiques – Gouvernance démocratique et participative	– Peu importante, mentionnée deux fois seulement – Non définie plus en détail mais liée à la démocratie, sous forme de développement durable et de réduction de la pauvreté	– Institutions et individus – Protection et promotion des droits de l'homme – Protection des défenseurs des droits de l'homme
Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)	2014–2017 2018–2020	→ <i>Fondée sur les droits</i> – Société civile forte – Participative – Représentative → <i>Fondée sur les droits</i> – Protection des DH	Peu importante dans le document	Accent sur les institutions et les individus
Consensus européen pour le développement	2017	<i>Démocratie en tant que valeur universelle</i> – Relations entre État et société, y compris société civile et partis politiques	Non définie expressément, mais aucun changement par rapport à 2000	Protection et promotion des droits de l'homme
Stratégie globale de l'UE	2018	<i>Démocratie en tant que valeur européenne</i>	Aucune mention	Forte priorité donnée à la protection et à la promotion de tous les droits de l'homme
Conclusions du Conseil	2019	<i>Démocratie en tant que bien public mondial et universel</i> → <i>Fondée sur les droits</i> – Inclusive – Égalitaire Élargissement – aux médias – à la responsabilité horizontale	Aucune mention	Protection et promotion de tous les droits de l'homme

Notes :

Politiques étrangères de l'UE visant à soutenir la démocratie : en 2009, le Conseil a adopté deux conclusions sous les présidences tchèque et suédoise : « Soutien à la gouvernance démocratique – Vers un cadre renforcé de l'UE » (Conseil, 2009a) et « Soutien à la démocratie dans le cadre des relations extérieures de l'UE – Vers une cohérence et une efficacité accrues » (Conseil, 2009b). Ces conclusions ont réaffirmé l'engagement de l'UE à soutenir les principes démocratiques. Ces questions ont par ailleurs gagné en importance depuis la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) en 2011. Le Conseil des affaires étrangères a ensuite adopté le premier plan d'action de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie (2012–2014), en même temps que le cadre stratégique de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie, qui a été révisé pour la période 2015–2019. En 2019, le Conseil des affaires étrangères a adopté de nouvelles conclusions sur la « démocratie » qui ont fourni des orientations pour l'aide extérieure de l'UE à la démocratie ainsi que pour la révision du plan d'action de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie.

Politiques de développement de l'UE : en 2014, les ministres du Développement de l'UE ont introduit une « approche fondée sur les droits » dans la politique de développement de l'UE, visant à « intégrer les principes des droits de l'homme dans les activités opérationnelles de l'Union et à synchroniser les activités relatives aux droits de l'homme et à la coopération au développement aussi bien au niveau de l'administration centrale que sur le terrain ». Le « nouveau consensus pour le développement » de 2017 a réaffirmé la démocratie, la bonne gouvernance et les droits de l'homme en tant que principes importants des politiques de l'UE.

Politiques UE-Afrique : l'accord de Cotonou, conclu en 2000, contient la disposition juridique la plus solide pour le soutien de l'UE à la démocratie à l'étranger. Premièrement, il dispose que la démocratie, la bonne gouvernance et les droits de l'homme sont des « éléments essentiels et fondamentaux » des relations entre l'UE et l'Afrique (article 9, paragraphe 1, de l'accord de Cotonou) et constituent des priorités de la coopération. Deuxièmement, il permet à l'UE d'appliquer des sanctions lorsqu'un État manque aux principes démocratiques et qu'aucune solution n'est trouvée par le dialogue. La démocratie, la bonne gouvernance et les droits de l'homme ont également été confirmés comme étant des priorités dans la stratégie commune Afrique-UE (JAES), lancée à Lisbonne en 2007.

Source : autrices.

À PROPOS DE L'AUTEUR

Le Dr. Christine Hackenesch est directrice du programme de recherche « Coopération internationale et transnationale » au German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) et coordinatrice de la recherche et des conseils politiques avec et sur l'Afrique au sein du DIE. Courriel : christine.hackenesch@die-gdi.de

Le Dr. Julia Leininger est directrice du programme de recherche « Transformation de l'ordre (désordre) politique » au German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) et coordinatrice de la recherche et des conseils politiques avec et sur l'Afrique au sein du DIE. Courriel : julia.leininger@die-gdi.de

Le Dr Karina Mross est chercheuse au sein du programme de recherche « Transformation de l'ordre (désordre) politique » au German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Courriel : karina.mross@die-gdi.de

PUBLICATION

Friedrich-Ebert-Stiftung | Bureau européen de Bruxelles
Rue du Taciturne 38 | BE-1000 Bruxelles

Friedrich-Ebert-Stiftung | Département Afrique
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Allemagne

Responsable :

Renate Tenbusch, Directrice du bureau européen
Tél.: +32 22 34 62 90

Renate.Tenbusch@fes-europe.eu
www.fes-europe.eu

Dr Manfred Öhm, Chef du Département Afrique
Tél: +49-30-269-35-7441

Manfred.Oehm@fes.de
www.fes.de/en/africa-department

Pour commander des publications :

Svende.Eickhoff@fes.de

Illustration de la couverture

annelehmman.de

L'utilisation commerciale des médias publiés par la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) est interdite sans autorisation écrite de la FES.

Remerciements

Cette étude a été élaborée en coopération avec le German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Elle a également été publiée par le DIE dans la série Discussion Paper (Discussion Paper 14/2020). Les autrices voudraient également remercier Charlotte Fiedler, Ina Friesen et Imme Scholz pour leurs réactions et commentaires utiles et perspicaces. Elles souhaiteraient également remercier leurs partenaires d'entretien et les participants à l'atelier qui s'est tenu à Bruxelles en janvier 2020, lors duquel l'étude a été présentée, pour avoir pris le temps de discuter des grands arguments de l'étude et pour avoir proposé des idées et des réflexions intéressantes. Les recherches menées pour la présente étude ont été réalisées avant le déclenchement de la pandémie de Covid-19. Toutefois, les implications politiques majeures de la crise du Covid-19 rendent d'autant plus pertinentes les conclusions et recommandations de la présente étude. Les autrices assument la responsabilité de toutes les éventuelles erreurs.

COMMENT L'UE DEVRAIT-ELLE SOUTENIR LA DÉMOCRATIE EN AFRIQUE ?

Dix propositions pour une nouvelle initiative stratégique à l'ère de la polarisation



Proposition n° 1 : Placer les politiques de soutien et de protection de la démocratie au cœur de l'action extérieure de l'UE et mettre en œuvre cette priorité stratégique dans les relations étrangères de l'UE avec l'Afrique (et le reste du monde).

Proposition n° 2 : Élaborer une nouvelle vision et une approche plus stratégique du soutien de la démocratie dans un contexte géopolitique dans lequel la démocratie est de plus en plus remise en cause de l'intérieur par des pays (anciennement) démocratiques et contestée de l'extérieur par des régimes autoritaires puissants.

Proposition n° 3 : traiter, grâce au soutien de l'UE à la démocratie, les incidences des changements démographiques, de l'urbanisation, de la numérisation et du changement climatique sur les régimes politiques.



Proposition n° 4 : investir plus abondamment dans les organisations intermédiaires (médias, parties, OSC, syndicats, conseils d'entreprise) ainsi que dans la responsabilisation démocratique des politiques sectorielles.

Proposition n° 5 : intensifier le soutien à l'éducation civique et lancer de nouvelles initiatives afin de renforcer les relations transnationales entre les sociétés africaines et européennes.

Proposition n° 6 : intervenir de manière plus stratégique dans les contextes où le régime autoritaire s'ouvre soudainement ou lorsqu'une autocratie électorale ferme progressivement ses espaces politiques.

Proposition n° 7 : poursuivre et renforcer la coopération avec les organisations régionales africaines et accorder plus d'importance aux apprentissages et pratiques conjointes pour la défense de la démocratie.



Proposition n° 8 : créer un cadre institutionnel différent permettant à l'UE d'intervenir de manière plus stratégique dans les réformes démocratiques.

Proposition n° 9 : accroître les capacités du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DEVCO) à œuvrer au soutien de la démocratie.

Proposition n° 10 : élaborer une approche européenne commune de l'aide à la démocratie, partagée par tous les pays de l'UE.

Pour plus d'informations à ce sujet, consultez la page :
<https://www.fes.de/en/together-towards-sustainability>