



* TOGETHER TOWARDS SUSTAINABILITY *

REDYNAMISER LE SOUTIEN DE L'UE À LA DÉMOCRATIE EN AFRIQUE

L'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) constitue-t-il un cadre propice à l'action?

Nathan Vandeputte
Juin 2020



À ce jour, l'IVCDCI ne fournit pas un cadre propre à redynamiser le soutien à la démocratie apporté par l'UE. Ce nouvel instrument tend plutôt à restaurer un récit docile et dépolitisé.



Il demeurera une incitation à s'impliquer auprès des pays partenaires de l'Afrique subsaharienne, mais sans garantie suffisante à ce stade de ce que ces relations soient subordonnées au respect des valeurs démocratiques.



Bien que la progression de la démocratie puisse encore être un enjeu crucial pour l'UE, il semble qu'en l'état actuel cet aspect ne soit pas mis en priorité par rapport à d'autres axes de la politique étrangère tels que les migrations, la paix et la stabilité. Par conséquent, la réponse de l'UE est incertaine face aux crises impérieuses et aux ouvertures soudaines que connaît la démocratie sur le continent africain.

* TOGETHER TOWARDS SUSTAINABILITY *

REDYNAMISER LE SOUTIEN DE L'UE À LA DÉMOCRATIE EN AFRIQUE

L'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) constitue-t-il un cadre propice à l'action?

INTRODUCTION

Si la stratégie globale de l'UE (SGUE) énonce que «tout État résilient repose sur une société résiliente, basée sur la démocratie, la confiance dans les institutions, et le développement durable», elle indique par ailleurs que l'action démocratique «dans les zones les plus lointaines» serait désormais envisagée «au cas par cas» conformément à sa nouvelle philosophie dédiée à un «pragmatisme fondé sur des principes». En effet, la coopération au développement — et donc le soutien extérieur à la démocratie — serait fondée sur «une appréciation réaliste de l'environnement stratégique» actuel (Service européen pour l'action extérieure, 2016). Ces déclarations ont suscité des doutes sur le maintien d'actions de soutien à la démocratie au-delà du voisinage immédiat de l'Europe, par exemple en Afrique subsaharienne.

Toutefois, vu la publication des nouvelles conclusions du Conseil sur la démocratie (Conseil de l'Union européenne [CUE], 2019) et du nouveau plan d'action 2020–2024 de l'Union européenne sur les droits de l'homme et la démocratie (Commission européenne [CE], 2020 b), associée à la place accordée à la démocratie dans les négociations en cours d'une nouvelle «stratégie globale avec l'Afrique» (CE, 2020 c) et d'un nouveau «Pacte UE-Afrique» (CE, 2017a), il semble que l'UE ait dissipé ces doutes, voire même inversé la tendance. Ainsi l'UE a-t-elle affirmé qu'elle redoublait d'efforts afin d'intégrer la protection des droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit dans tous les domaines de l'action extérieure (CE, 2020 b) et que le soutien de la démocratie serait dans l'intérêt stratégique de l'Union

(CUE, 2019). Toutefois, la mise en œuvre ultime de cette préoccupation pour la démocratie dépendra de la finalisation du nouvel instrument de l'UE pour l'action extérieure, l'«instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale» (IVCDI) (CE, 2018). En conséquence, ce document d'orientation s'interroge sur la marge de manœuvre que ce nouvel instrument laissera au soutien à la démocratie. L'IVCDI est-il suffisamment solide pour répondre à la progression des ouvertures et des crises démocratiques dans l'Afrique subsaharienne?

En se fondant sur l'interprétation selon laquelle l'IVCDI, en tant qu'instrument *juridique*, suppose une association des notions de *précision* (à savoir, la mesure dans laquelle les règles définissent la conduite à suivre), *d'obligation* (la mesure dans laquelle la règle est légalement contraignante) et de *délégation* (quels acteurs mettent en œuvre, interprètent et appliquent la règle et comment) (Abbott et al., 2000), ce document d'orientation constate que *jusqu'à présent*¹, la Commission européenne a négligé de préciser le concept de démocratie, que l'action en faveur de la démocratie risque d'être éclipsée par les autres causes politiques et que les moyens mis en œuvre pour donner à la population un pouvoir démocratique dans l'Afrique subsaharienne sont insuffisants. En ce sens, s'il est allégué que les «instruments financiers extérieurs (IFE) seront utilisés de manière stratégique» (Von der Leyen, 2019), il ne semble pas à ce jour que les objectifs démocratiques soient mis en priorité. Par conséquent, l'IVCDI ne fournit pas de garantie suffisante en vue de redynamiser le soutien de l'UE à la démocratie.

Encadré 1

Le soutien de l'UE à la démocratie dans l'Afrique subsaharienne: fondé sur le développement, technocratique et inefficace

Selon les statistiques fournies par le Comité d'aide au développement de l'OCDE, entre 2000 et 2017, les institutions de l'UE ont injecté environ 10,5 milliards USD de crédits pour le soutien à la démocratie, soit 10 % de l'enveloppe globale de l'aide fournie à l'Afrique (Hackenesch, 2019). Cependant, en affectant ce budget, l'UE a été perçue comme menant une action dépolitisée et même inefficace (Pemunta, 2020; Hackenesch, Leininger et Mross, à venir). En l'occurrence, il est souvent considéré que l'UE se fonde sur des aspects généraux liés à l'économie et au développement — plutôt que sur des critères normatifs liés à la démocratie — lorsqu'elle met en œuvre des instruments de soutien à la démocratie (Del Biondo et Orbie, 2014), qu'elle investit davantage pour promouvoir l'efficacité des institutions gouvernementales que la qualité démocratique de ces institutions et qu'elle tend à coopérer étroitement avec les gouvernements plutôt qu'à soutenir les organisations de la société civile (Börzel et Risse, 2009). Enfin, malgré des situations de régression démocratique, l'UE maintient souvent ses engagements de soutien budgétaire et se garde de sanctionner le non-respect des règles, estimant que cela pourrait freiner le développement, mettre en jeu la stabilité ou contrarier les intérêts de ses États membres dans nombre de ces pays (Saltnes, 2017; Del Biondo, 2015).

ANALYSE

UNE TENTATIVE DOCILE DE CONCEPTUALISER LE SOUTIEN À LA DÉMOCRATIE

Afin de mieux s'adapter aux tendances mondiales et de les influencer, plusieurs recommandations ont été émises sur la manière dont l'UE pouvait redynamiser son soutien extérieur à la démocratie (notamment Boucher et al., 2019; Godfrey et Youngs, 2019; Carothers, 2020). Par exemple, une étude récente de FES et DIE a indiqué que l'UE devrait affiner ses politiques de soutien à la démocratie dans l'Afrique subsaharienne notamment en plaçant l'aide à la démocratie au cœur de l'action extérieure de l'UE, en élaborant un nouveau message, en agissant de manière plus stratégique en faveur de la démocratie et en investissant plus abondamment dans les organisations intermédiaires (Hackenesch, Leininger et Mross, à venir).

À cet égard, dans des documents récents, l'UE a fait part de son ambition de défendre davantage la démocratie à l'heure où celle-ci se voit menacée dans le monde entier.

¹ À l'heure actuelle, ce règlement est en cours de négociation entre le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne.

Encadré 2

L'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale

Au titre du nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, la Commission européenne a proposé de fusionner la plupart de ses instruments de financement extérieur en un instrument général unique, l'IVCDI. Elle estime que ce regroupement permettra de simplifier la dépense extérieure, d'éviter les doublons, de gagner en souplesse, en cohérence, en complémentarité et de favoriser les économies d'échelle. Plus précisément, l'instrument proposé serait divisé en trois axes: des programmes géographiques (68 milliards d'EUR), des programmes thématiques (7 milliards d'EUR) et des opérations de réaction rapide (4 milliards d'EUR). En outre, l'instrument proposé inclura une réserve pour les défis et priorités émergents (10,2 milliards d'EUR) visant à permettre une réponse souple aux situations prioritaires urgentes existantes ou émergentes. La proposition de règlement prévoit une augmentation budgétaire de 30 % même en tenant compte du Brexit. Depuis octobre 2019, le processus législatif est bloqué au niveau des réunions tripartites entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen (PE).

Par exemple, les nouvelles conclusions du Conseil sur la démocratie énoncées en 2019 comportent un message plus fort concernant le soutien à apporter aux différents acteurs de la démocratie, y compris les organisations de la société civile, les parlements et les médias indépendants. En outre, dans ces conclusions, le Conseil s'engageait à se montrer plus réactif face aux détériorations ou améliorations nettes de la situation démocratique de certains pays (Conseil de l'Union européenne, 2019). De même, le plan d'action 2020-2024 de l'Union européenne sur les droits de l'homme et la démocratie porte une attention accrue aux «libertés fondamentales» et au «renforcement de l'espace civique et politique». Il inclut également un chapitre spécifique sur la construction de sociétés résilientes, inclusives et démocratiques, dans lequel il est affirmé que de telles sociétés sont fondées sur des médias indépendants, des institutions responsables, des parlements représentatifs et des citoyens impliqués et fournissent un environnement sûr et propice où la société civile et les médias indépendants peuvent exprimer leurs préoccupations, influencer les politiques, surveiller les décideurs et leur demander des comptes (Commission européenne, 2020 a, p. 6). Enfin, en s'appuyant sur les enseignements tirés du mandat de négociation de l'UE pour un accord post-Cotonou prévoyant un nouveau partenariat avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), l'engagement de l'UE en faveur de la démocratie et des droits de l'homme n'a pas été abandonné: au contraire, c'est cet engagement qui dicte les directives de négociation de l'UE (Saltnes, 2020).

Cependant, en contraste net avec ces documents, le règlement sur l'IVCDI ne précise pas la place conférée à la démocratie dans ses objectifs politiques et, plus généralement, ne semble pas suivre le récit plus «politique» mis en avant dans les documents d'orientation récents. Au contraire, l'instrument revient vers un récit sûr et «docile» (Bush, 2015), donnant peu de détails sur la substance exacte de la démocratie. Par exemple, dans la définition des principes

généraux de l'accord (cf. art. 8), le règlement énonce des principes plutôt vagues et quelque peu dépolitisés consistant à induire une «approche fondée sur le respect des droits» et à intégrer «l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes». De même, les annexes II et III indiquent, de manière relativement superficielle, que les domaines d'intervention incluront le renforcement et la défense de «l'état de droit, [des] normes et valeurs démocratiques, [de] l'indépendance des médias, des institutions responsables et inclusives, y compris les partis politiques et les parlements, [de] la lutte contre la corruption [et de] l'observation électorale», mais ces annexes ne fournissent pas de détail ni d'ordre de priorité et ne s'accordent pas avec les explications et la visée du plan d'action. En outre, ce qui est sans doute le plus notable, en dehors d'une très brève allusion dans l'exposé des motifs, la lutte contre la réduction de l'espace démocratique n'est pas même mentionnée. Enfin, il reste de forts doutes sur la question de savoir si le recours aux «indicateurs de performance clés» inclus dans l'annexe VII — à savoir la «note relative à l'état de droit» et l'indicateur de «stabilité politique et d'absence de violence» — suffira véritablement à induire la réalisation de ces objectifs plus «politiques».

LA COOPÉRATION GÉOGRAPHIQUE: LA QUESTION ÉPINEUSE DE L'APPROPRIATION

En tant que région géographique, l'Afrique subsaharienne restera le premier bénéficiaire de l'aide au développement comme dans le cadre de financement précédent. En effet, l'allocation budgétaire proposée pour le programme géographique de l'Afrique subsaharienne s'élève à 32 milliards d'EUR minimum (sur un total de 68 milliards d'EUR), soit une augmentation de 7 % à prix constants².

Tout comme précédemment, toute aide affectée au titre de ce programme sera fondée sur le principe de l'«appropriation». En effet, toute action financée par le programme géographique devrait être conforme aux cycles et objectifs stratégiques des pays partenaires ainsi qu'à leurs systèmes de mise en œuvre des programmes. Bien que l'appropriation nationale soit généralement considérée comme la voie à suivre, elle peut risquer de servir de prétexte aux déclarations opportunistes de «non-ingérence» ou d'empêcher l'exercice de toute influence extérieure qui «nuirait aux expressions de démocratie populaires moins appréciées par les pouvoirs européens», selon les allégations fréquentes de nombreux pays de l'Afrique subsaharienne (Gomes, 2013; Paul Kagame, cité par Barber et Pilling, 2017).

Il ne fait pas de doute que la démocratie est un «concept fondamentalement contesté» (Gallie, 1956) et que les bénéficiaires d'un soutien à la démocratie devraient avoir l'enjeu de définir l'essence de la démocratie (voir aussi Kurki, 2013; Youngs, 2015). Cependant, il conviendrait d'énoncer plus clairement ses principes non négociables et de pré-

² Par comparaison, les pays de voisinage connaissent une augmentation de 8 % tandis que l'Asie, le Pacifique, les Amériques et les Caraïbes connaîtront une baisse de financement de 12 %.

ciser quels acteurs devraient définir l'appropriation démocratique. En effet, le règlement sur l'IVDCI ne comporte pas d'indicateurs précis pour l'analyse des conceptions locales de la démocratie — en particulier, pour évaluer comment la société civile et les autres acteurs non étatiques la perçoivent — ni de clause de suspension des subventions. Aussi, au titre de cet instrument géographique, la «démocratie» risque d'être dévaluée dans un jeu de marchandage politique, peut-être au coût de la défense du droit à l'autonomie des individus et de la société civile.

Il pourrait cependant y avoir quelques facteurs d'atténuation. Tout d'abord, étant donné que le Fonds européen de développement (FED) sera désormais inclus dans l'instrument global, le PE aura davantage d'influence sur la programmation grâce à ses pouvoirs accrus de budgétisation et de contrôle. Ce changement pourrait renforcer l'importance de la dimension normative de la démocratie, notamment du fait que le PE s'est déjà manifesté en tant que «voix normative» de l'UE et a pu influencer l'orientation normative de ses politiques de développement (Delpitte et Verschaeve, 2015; Feliu et Serra, 2015). Ce rôle de supervision et cette capacité normative pourraient même s'accroître si le PE parvient à remplacer les actes d'exécution et la procédure de comitologie par des actes délégués de la Commission mettant en application le règlement, ce dont il s'est donné l'objectif (PE, 2019). Une telle transformation est toutefois très peu probable.

D'autre part, il y a lieu de remarquer que la CE a inclus une clause selon laquelle la coopération au titre de l'instrument géographique en question sera axée sur «la capacité et la volonté du partenaire de promouvoir les valeurs et les intérêts partagés et de soutenir les objectifs communs et les alliances multilatérales, ainsi que les efforts en faveur des priorités de l'Union» (p. 36). Cependant, afin que cette clause ait une valeur pour la démocratie, les intérêts, les valeurs et les priorités démocratiques doivent être définis et concrétisés.

UNE SOUPLESSE AMBIGUË FACE AUX CRISES ET AUX OUVERTURES DÉMOCRATIQUES

Dans les dix dernières années, les soulèvements de masse en Afrique ont compté pour un tiers des mouvements non violents visant à renverser des dictatures dans le monde: du printemps arabe en Afrique du Nord au «Balai citoyen» au Burkina Faso jusqu'à la destitution d'Omar al-Bashir au Soudan plus récemment (Marks, Chenoweth et Okeke, 2019). Dans le même temps, l'Afrique a également été le théâtre de répressions violentes, d'élections irrégulières et de fermetures de l'espace civique et politique. Dans ce contexte de crises et d'ouvertures démocratiques, comment l'IVDCI permet-il une souplesse dans la réponse de l'Europe?

En premier lieu, dans le sillage de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), le règlement sur l'IVDCI consacre aux droits de l'homme et à la démocratie un programme thématique spécifique, avec

une enveloppe financière de 1,5 milliard d'EUR. Tandis que le nouveau programme dispose d'un budget légèrement supérieur à l'IEDDH, il est plus vague en ce qui concerne le champ d'application et les principes démocratiques qui sous-tendent sa programmation et sa mise en œuvre. Par exemple, à la différence du règlement (UE) 235/2015 établissant l'IEDDH (2014), il ne fait aucunement référence à la démocratie participative, représentative et parlementaire, ni ne prévoit d'attribuer 25 % de son budget au financement de missions d'observation électorale (MOE). En outre, si l'article 10, paragraphe 2, du règlement sur l'IVDCI dispose que les programmes thématiques «octroient une aide indépendamment du consentement des gouvernements et d'autres autorités publiques des pays tiers concernés», on peut cependant constater que l'IVDCI a relativement atténué l'indépendance de l'IEDDH. Ainsi, le nouveau règlement énonce que les actions du programme thématique «complètent les actions financées dans le cadre de programmes géographiques» plutôt que de s'y ajouter. S'il peut être engagé «en l'absence d'accord sur l'action en question avec le pays partenaire concerné», l'instrument ne proclame plus son exclusivité, sa capacité d'agir là où d'autres ne le font ou ne le peuvent pas. En d'autres termes, il n'y a pas de garantie suffisante que l'instrument serve à soutenir la démocratie de manière indépendante.

D'autre part, pour mieux contribuer «à la stabilité et à la prévention des conflits dans les situations d'urgence», la CE propose d'allouer 4 milliards d'EUR aux opérations de réaction rapide et 10,2 milliards d'EUR à la réserve pour les défis et priorités émergents. Cette dernière enveloppe sera obtenue en prélevant un certain montant budgétaire sur chaque programme de financement. Il est à noter que les motifs d'intervention des opérations de réaction rapide sont décrits en termes négatifs (par exemple, «une menace pour la paix, la démocratie, l'ordre public») sans référence aux ouvertures démocratiques en dehors d'une vague allusion à l'idée de «renforcer la résilience». De plus, les définitions des opérations de réaction rapide et de la réserve pour les défis et priorités émergents sont opaques. Ainsi, il n'est pas fait mention du cas particulier des régressions démocratiques et la manière dont les actions proposées pourront rétablir ou renforcer la démocratie n'est pas explicitée. En réalité, lorsque la description des opérations de réaction rapide évoque la «résilience» et le renforcement des «capacités d'un État à constituer, maintenir ou rétablir ses fonctions essentielles» (voir annexe IV), il s'agit plutôt de faire passer la stabilité devant une transformation démocratique fondamentale. Par ailleurs, cet axe évoque des «opérations répondant aux besoins et aux priorités de la politique étrangère», y compris les questions de migrations et de sécurité, la politique commerciale de l'UE et le changement climatique.

Le règlement ne fixant aucun engagement précis sur le pourcentage de l'aide globale à attribuer à la démocratie, la place accordée à cette dernière risque encore de reculer; d'autant plus que ces objectifs de politique étrangère sont aujourd'hui particulièrement pertinents pour l'Afrique subsaharienne (cf. la conclusion des accords de partenariat éco-

nomique, la mise en place de fonds fiduciaires, etc.). Enfin, la dilution peut être encore exacerbée par le transfert de fonds à travers la réserve pour les défis et priorités émergents. En effet, si cette réserve peut être utilisée pour compléter tout programme géographique, thématique ou de réaction rapide, et en ce sens, augmenter le soutien aux objectifs démocratiques, en l'absence d'objectif budgétaire spécifique pour l'aide à la démocratie au sein de chaque programme, y compris pour le programme thématique sur la démocratie et les droits de l'homme, la réserve risque bien de siphonner les subventions au profit d'autres objectifs. En d'autres termes, aucune mesure en place ne permettrait d'empêcher que la démocratie perde du terrain au profit de ces intérêts.

UN PARTENARIAT ÉDULCORÉ AVEC LES ACTEURS NON ÉTATIQUES

Il a été reconnu maintes fois que la puissance de la société civile (et plus généralement des acteurs non étatiques) était une composante cruciale de tout système démocratique, car les organisations de la société civile représentent le pluralisme et contribuent à former des sociétés plus inclusives et plus justes (CE, 2012, 2017 b; CUE, 2017). À cet égard, le règlement sur l'IVCDI affirme que les organisations de la société civile seront impliquées de manière plus stratégique et qu'une place importante leur sera accordée dans tous les domaines de la coopération extérieure, en particulier au sein du programme thématique sur la démocratie et les droits de l'homme. Ce faisant, encore une fois, le règlement reste assez vague.

Premièrement, tandis que l'UE s'était d'abord prononcée en faveur d'une meilleure coopération avec «de nouvelles formes d'actions plus fluides engagées par des citoyens et des jeunes», les syndicats et les diasporas (CE, 2012, 2017 b), le nouveau règlement s'abstient de nommer précisément les parties prenantes ou les acteurs non étatiques et reste flou sur les critères d'éligibilité. Ainsi, si la Commission peut coopérer avec «toute entité non couverte par la définition de l'entité juridique» (art. 24), elle prendra également «en compte leurs particularités, y compris leurs besoins et le contexte pertinent». En particulier, cette coopération peut «être [restreinte] au regard de la nationalité, de la localisation géographique ou de la nature des demandeurs, lorsque ces restrictions sont requises par la nature spécifique et les objectifs de l'action et lorsqu'elles sont nécessaires pour sa mise en œuvre effective» (art. 24). Le règlement semble aborder l'éligibilité sous un angle relativement large, mais il ne définit pas suffisamment les motifs d'inclusion et d'exclusion. Par exemple, en ce qui concerne «la nature des demandeurs», le règlement n'explique pas comment ces parties peuvent contribuer à la défense de la démocratie et des libertés fondamentales. Le règlement reste plutôt ambigu et peu engagé à ce sujet. Par exemple, s'il reconnaît le rôle de la société civile en tant que «force effective de réforme politique» (p. 13), il sous-estime dans le même temps ce potentiel politique en parlant de renforcer «leur capacité à exercer leur rôle d'acteurs indépendants du développement et de la *gouvernance*» (Annexe II, italiques ajoutés). Par ailleurs, le

règlement affirme diminuer la bureaucratie et «simplifier les procédures administratives et financières fastidieuses». Cependant, s'il met effectivement en place une procédure d'attribution directe de subventions de faible valeur pour financer les actions dans les conditions les plus difficiles, lorsque la publication d'un appel à propositions serait inadéquate ou impossible, la majeure partie du financement restera liée à des objectifs fondés sur des programmes et reposera sur des appels à propositions. Il est notoire cependant qu'une telle procédure de financement se traduit souvent par une concentration des financements européens entre les mains des ONG professionnalisées et qu'elle risque d'induire une culture de la dépendance. S'il peut être difficile de changer les modalités des financements, le règlement n'a pas simplifié les règles et procédures régissant les demandes de subvention ni énoncé l'intention de proposer des programmes de formation spécifiques aux demandes de financements européens. À cet égard — ce qui intéresse sans doute davantage le voisinage de l'UE — le règlement ne souligne nulle part la valeur ajoutée du Fonds européen pour la démocratie (FEDEM), ne prétend pas l'étendre et n'en fait même aucune mention.

OBSERVATIONS FINALES ET RECOMMANDATIONS

Le règlement sur l'IVCDI a le potentiel de cimenter un récit des plus ambitieux sur le soutien à la démocratie dans un avenir prévisible. Malheureusement, ce potentiel est entravé par l'importance croissante du devenir d'«acteur géopolitique» de l'UE. Les intérêts à court terme et en matière de politique étrangère éclipsent les idées plus normatives. En outre, en référence aux trois dimensions d'un acte juridique (cf. Abbott et al., 2000), il apparaît que ce potentiel est miné par un manque de clarté sur les questions de *précision*, *d'obligation* et de *délégation*. En effet, à la différence de certains autres documents stratégiques, le règlement néglige de mettre en avant sa définition précise de la démocratie, il n'inclut pas de procédure d'enquête en cas de régression démocratique et ne définit pas le rôle ou la valeur ajoutée des différents acteurs non étatiques dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. En bref, la proposition d'IVCDI n'a pas réussi à donner corps à une stratégie politique claire en ce qui concerne le soutien de l'UE à la démocratie, laquelle permettrait de définir précisément comment l'UE va honorer sa promesse de redoubler d'efforts pour promouvoir la démocratie dans le monde entier. En ce qui concerne l'Afrique subsaharienne en particulier, il subsiste de fortes incertitudes sur l'importance qui sera donnée à la démocratie et le soutien qui lui sera accordé. Cette cause risquerait plutôt de laisser le pas aux autres objectifs de politique étrangère tels que le maintien de la paix, l'endiguement des migrations, le changement climatique ou le commerce. En définitive, les États membres de l'UE et les pays partenaires restent aux commandes.

Toutefois, le règlement étant toujours en phase législative, avec des négociations tripartites en cours entre le Parlement, la Commission et le Conseil, il y a encore lieu d'y ap-

porter des améliorations. Par exemple, au terme de la première lecture, le Parlement a, entre autres, largement accentué l'importance de la protection de la démocratie et de l'espace civique. Il a également proposé d'augmenter le budget global, renforcé la conditionnalité relative à la démocratie ainsi que les explications sur l'indépendance du programme pour la démocratie. Enfin, il a proposé d'accroître son contrôle de l'instrument par une transformation de la procédure, en préférant aux actes d'exécution l'adoption d'actes délégués (PE, 2019). Hélas, il est fort probable que les États membres ne suivent pas. En effet, leur influence peut se traduire en une réduction de l'importance accordée à l'action extérieure avec peut-être même une amplification des ramifications en matière de soutien à la démocratie (CUE, 2020; Hadfield et Lightfoot, 2020). En outre, à en croire l'expérience des négociations précédentes sur le CFP, plus celles-ci s'étendent dans le temps, plus il est probable que la ligne budgétaire attribuée à l'action extérieure souffre de coupes des plus disproportionnées (Jones et Ahairwe, 2020).

Par conséquent et à titre de conclusion, en ce qui concerne l'IVCDCI, le présent document d'orientation recommande à l'UE d'agir comme suit:

1. **Préciser les principes non négociables de la démocratie.** S'il ne fait pas de doute que l'UE a raison d'affirmer que la démocratie ne saurait être imposée de l'extérieur et que l'UE — en termes de soutien à la démocratie extérieure — ne peut avoir qu'un rôle d'assistance aux acteurs nationaux et locaux, estimant qu'une appropriation des processus de transformation authentiques est nécessaire pour mettre en place et améliorer la démocratie (voir notamment CUE, 2009), l'UE doit néanmoins annoncer de manière plus explicite les règles du jeu fondamentales. Par exemple, l'UE pourrait faire référence au «Pacte international relatif aux droits civils et politiques» (Nations unies, 1976). Des principes démocratiques explicites et non vagues devraient fonder le socle de l'IVCDCI.
2. **Appliquer un mécanisme de sanction et exiger le respect des règles.** Dans l'ensemble de l'IVCDCI, une grande importance est accordée aux «engagements et performances du ou des pays partenaires», mais le texte omet de préciser les indicateurs qui seront utilisés pour évaluer ces performances ainsi que les conséquences en cas d'inaction. De ce fait, il conviendrait que l'UE, s'associant avec les acteurs de la population, fournisse des indicateurs clairs de ce qui constitue un progrès ou une régression démocratique. En cas de régression, l'UE devrait énoncer les motifs ainsi que la procédure de suspension des subventions. Il ne s'agit pas de suivre simplement un scénario «au cas par cas» comme indiqué dans la SGUE (CE, 2016).
3. **Définir en quoi le soutien extérieur à la démocratie est dans l'intérêt stratégique de l'UE.** La redéfinition des valeurs en termes d'intérêts est aujourd'hui la norme, mais l'IVCDCI a négligé de transposer cet exercice à la démocratie. En conséquence, pour des motifs autres que géopolitiques, l'UE doit expliciter comment la démocratie entraîne le développement socio-économique ou en quoi celle-ci est essentielle pour combattre les causes profondes des migrations.
4. **Définir clairement en quoi les acteurs non étatiques et les mouvements populaires peuvent constituer une force de réforme politique et adapter la coopération en conséquence (y compris le cadre de financement).** Au-delà de leur rôle de gouvernance, différents acteurs non étatiques et mouvements civils de l'Afrique subsaharienne ont été à l'origine de réformes démocratiques. Le cadre de financement de l'UE doit soutenir ces initiatives, notamment en adaptant ses règles en matière de financement et en invitant ces entités à participer en personne à la rédaction des programmes de soutien à la démocratie sans s'en tenir à un rôle consultatif. Par exemple, le règlement sur l'IVCDCI pourrait faire des références plus explicites au rôle démocratique des OSC, des partis politiques, des parlements, des médias, des syndicats et des pouvoirs locaux.
5. **Délimiter l'aide consacrée aux objectifs démocratiques parmi les différentes composantes de l'IVCDCI.** L'UE devrait établir des seuils de financement à destiner aux objectifs démocratiques. Cette mesure éviterait que le budget se trouve siphonné par d'autres causes politiques.
6. **Il convient de veiller à ce que la finalisation du règlement sur l'IVCDCI soit en cohérence avec la substance et le processus législatif de la nouvelle «stratégie globale avec l'Afrique» et du nouveau «Pacte UE-Afrique».** En particulier, ces instruments de politique extérieure devraient accorder une importance cohérente (et accrue) aux principes non négociables de la démocratie en tant que fondement de tout accord.

RÉFÉRENCES

- Abbott, K. W. et al.** (2000) «The Concept of legalization», *International Organization*, 54 (3), pp. 401–419.
- Barber, L./Pilling, D.** (2017) «Transcript: Rwanda President Paul Kagame», *Financial Times*, 27 août. Disponible à l'adresse: <https://www.ft.com/content/0ec9dc4e-8976-11e7-8bb1-5ba57d47eff7> (consulté le 12 mai 2020).
- Börzel, T. A./Risse, T.** (2009) Venus approaching Mars? The European Union's approaches to democracy promotion. In A. Magen, T. Risse, & M. McFaul (Eds.), *Democracy promotion in the US and the EU compared* (pp. 34–60). Basingstoke, U.K.: Palgrave Macmillan.
- Boucher, S. et al.** (2019) «Six Ideas for Rejuvenating European Democracy». Carnegie Endowment for International Peace. Disponible à l'adresse: <https://carnegieeurope.eu/2019/11/06/six-ideas-for-rejuvenating-european-democracy-pub-80279> (consulté le 10 mai 2020).
- Bush, S. S.** (2015) *The Taming of Democracy Assistance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carothers, T.** (2020) «Rejuvenating democracy promotion», *Journal of Democracy*, 31(1), pp. 114–123.
- Commission européenne.** (2012) «Les racines de la démocratie et du développement durable: l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures». Bruxelles.
- Commission européenne.** (2017a) «Annexe de la recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord de partenariat entre l'Union européenne et le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique». Bruxelles.
- Commission européenne.** (2017 b) «The new European Consensus on Development: our world, our dignity, our future». Bruxelles.
- Commission européenne.** (2018) «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale». Bruxelles.
- Commission européenne.** (2020a) «Annex to the EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2024». Bruxelles.
- Commission européenne.** (2020 b) «EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2024». (Plan d'action 2020-2024 de l'Union européenne sur les Droits de l'homme et la démocratie, pas de version française). Bruxelles.
- Commission européenne.** (2020 c) «Towards a comprehensive Strategy with Africa». (Vers une stratégie globale avec l'Afrique, pas de version française). Bruxelles.
- Conseil de l'Union européenne.** (2017) «Council Conclusions on EU engagement with civil society in external relations». (Conclusions du Conseil sur l'engagement de l'UE aux côtés de la société civile dans le domaine des relations extérieures, pas de version française). Bruxelles.
- Conseil de l'Union européenne.** (2019) «Council Conclusions on Democracy». (Conclusions du Conseil sur la démocratie, pas de version française). Bruxelles.
- Conseil de l'Union européenne.** (2020) «Draft conclusions 5846/20». Bruxelles.
- Del Biondo, K.** (2015) «Donor Interests or Developmental Performance? Explaining Sanctions in EU Democracy Promotion in sub-Saharan Africa», *World Development*, 75, pp. 74–84.
- Del Biondo, K./Orbie, J.** (2014) «The European Commission's implementation of budget support and the Governance Incentive Tranche in Ethiopia: Democracy promoter or developmental donor?», *Third World Quarterly*, 35(3), pp. 411–427.
- Delpitte, S. / Verschaeve, J.** (2015) «The European Parliament in EU development policy», in Stavridis, S. et Irrera, D. (éd.) *The European Parliament and its Interational Relations*. Routledge.
- Feliu, L./Serra, F.** (2015) «The European Union as 'a normative power' and the normative voice of the European Parliament», in Stavridis, S. et Irrera, D. (éd.) *The European Parliament and its Interational Relations*. Routledge.
- Gallie, W. B.** (1956) «Essentially Contested Concepts», *Proceedings of the Aristotelian Society*, pp. 167–198.
- Godfrey, K./Youngs, R.** (2019) Toward a New EU Democracy Strategy. Carnegie Endowment for International Peace. Disponible à l'adresse: <https://carnegieeurope.eu/2019/09/17/toward-new-eu-democracy-strategy-pub-79844> (consulté le 10 mai 2020).
- Gomes, P. I.** (2013) «Reshaping an asymmetrical partnership : ACP-EU relations from an ACP perspective», *Journal of International Development*, 25, pp. 714–726.
- Hackenesch, C.** (2019) «Aid, Political Conditionality, and Other International Efforts to Support Democracy in Africa». In : Oxford Research Encyclopedia of Politics. Oxford University Press.
- Hackenesch, C. / Leininger, J. / Mross, K.** (à venir) «Making the EU fit for democracy support in Africa: Ten proposals for a new strategic initiative in times of polarization». Friedrich Ebert Stiftung.
- Hadfield, A./Lightfoot, S.** (2020) «The Future of EU Development Policy Post-2020». Globus Research papers, 1. Disponible à l'adresse: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3516070 (consulté le 10 mai 2020).
- Jones, A./Ahairwe, P.** (2020) «The state of the negotiations on the long-term EU budget after summit ends with black smoke». Disponible à l'adresse: <https://ecdpm.org/talking-points/state-negotiations-long-term-eu-budget-after-summit-ends-black-smoke/>.
- Kurki, M.** (2013) *Democratic Futures: Revisioning democracy promotion*. Taylor & Francis.
- Marks, B. Z./Chenoweth, E. / Okeke, J.** (2019) «People Power Is Rising in Africa: How Protest Movements Are Succeeding Where Even Global Arrest Warrants Can't», *Foreign Affairs*, pp. 1–6. Disponible à l'adresse: <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2019-04-25/people-power-rising-africa>.
- Parlement européen.** (2019) «Résolution législative du Parlement européen du 27 mars 2019 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale». Bruxelles.
- Saltnes, J. D.** (2020) A Break from the Past or Business as Usual? EU-ACP Relations at a Crossroad. *Globus Research papers*. Disponible à l'adresse: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3578616 (consulté le 10 mai 2020).
- Service européen pour l'action extérieure.** (2016) «Vision partagée, action commune: Une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne» Bruxelles.
- Union européenne.** (2014) «Règlement (UE) n° 235/2014 du 11 mars 2014 instituant un instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde». *Journal officiel de l'Union européenne*, L 77, p. 85–94.
- Von der Leyen, U.** (2019) «Mission letter, Josep Borrell, High Representative of the Union for Foreign Policy and Security Policy / Vice-President of the European Commission». Disponible à l'adresse: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-josep-borrell-2019_en.pdf (consulté le 10 mai 2020).
- Youngs, R.** (2015) *The puzzle of non-Western democracy*. Carnegie Europe.

À PROPOS DE L'AUTEUR

Nathan Vandeputte, chercheur doctorant à l'Université de Gand. Nathan Vandeputte a obtenu en 2016 un Master Études européennes (mention très bien), où il se focalisait sur les relations de l'UE avec l'Afrique, et plus particulièrement sur les politiques de développement, la défense de la démocratie et la coopération interrégionale. Avant d'entamer son doctorat (2017–en cours), il a d'abord effectué un stage auprès de la section politique de la délégation de l'UE en Ouganda (2016) puis auprès de European Partnership for Democracy (2017), une ONG de défense des droits établie à Bruxelles. Sa recherche doctorale porte sur le soutien de l'UE à la démocratie en Ouganda. En particulier, il cherche à réévaluer le besoin de «redynamiser» le soutien de l'UE à la démocratie à travers le prisme des conceptions locales de la démocratie. Il s'appuie pour ce faire sur la théorie du «pluralisme agonistique».

PUBLICATION

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

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

Responsable:
Renate Tenbusch, Directrice
Tél. du bureau européen: +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

Illustration de la couverture:
annelehm.de

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

REDYNAMISER LE SOUTIEN DE L'UE À LA DÉMOCRATIE EN AFRIQUE

L'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDI) constitue-t-il un cadre propice à l'action?



Avec la publication des nouvelles conclusions du Conseil sur la démocratie et du nouveau plan d'action de l'Union européenne sur les droits de l'homme et la démocratie, et compte tenu de l'attention portée à la démocratie dans les négociations en cours sur la nouvelle «stratégie globale avec l'Afrique», il semble que l'UE ait dissipé les doutes sur le fait que le soutien à la démocratie puisse être considéré au cas par cas, selon sa nouvelle philosophie d'un «pragmatisme fondé sur des principes». Au contraire, l'UE a affirmé qu'elle redoublait d'efforts afin d'intégrer la protection des droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit dans tous les domaines de l'action extérieure et que le soutien de la démocratie serait dans l'intérêt stratégique de l'Union. Toutefois, la mise en œuvre ultime de cette préoccupation pour la démocratie dépendra de la finalisation du nouvel instrument de l'UE pour l'action extérieure, l'«instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale» (IVCDI).



Ce document d'orientation s'interroge sur la marge de manœuvre que l'IVCDI laissera au soutien à la démocratie. Ce nouvel instrument est-il suffisamment solide pour répondre à la progression des ouvertures et des crises démocratiques dans l'Afrique subsaharienne? Ce document d'orientation constate que, jusqu'à présent, la Commission européenne a négligé de préciser le concept de démocratie, que l'action en faveur de la démocratie risque d'être éclipsée par les autres causes politiques et que les moyens mis en œuvre pour donner à la population un pouvoir démocratique dans l'Afrique subsaharienne sont insuffisants. En ce sens, s'il est allégué que les instruments financiers extérieurs (IFE) seront utilisés de manière stratégique, il ne semble pas à ce jour que les objectifs démocratiques soient mis en priorité. Par conséquent, l'IVCDI ne fournit pas de garantie suffisante en vue de redynamiser le soutien de l'UE à la démocratie.



À la différence de certains autres documents stratégiques, le règlement néglige de mettre en avant sa définition précise de la démocratie, il n'inclut pas de procédure d'enquête en cas de régression démocratique et ne définit pas le rôle ou la valeur ajoutée des différents acteurs non étatiques dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. En bref, la proposition d'IVCDI n'a pas réussi à donner corps à une stratégie politique claire en ce qui concerne le soutien de l'UE à la démocratie, laquelle permettrait de définir précisément comment l'UE va honorer sa promesse de redoubler d'efforts pour promouvoir la démocratie dans le monde entier. En ce qui concerne l'Afrique subsaharienne en particulier, il subsiste de fortes incertitudes sur l'importance qui sera donnée à la démocratie et le soutien qui lui sera accordé.

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