



L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE DÉMOCRATIE DANS UNE NOUVELLE RÉALITÉ GÉOPOLITIQUE

Note de synthèse

janvier 2023

Cette note de synthèse présente les principales conclusions et recommandations sur la politique extérieure de l'Union européenne en matière de démocratie dans une nouvelle réalité géopolitique. Celles-ci sont issues d'une contribution collective provenant de consultations menées par l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA International) avec la société civile dans plusieurs régions du monde et avec un large éventail de responsables des institutions et des États membres de l'Union européenne. Elle vise à inspirer la future politique de l'UE en matière de démocratie afin que celle-ci puisse défendre la démocratie à l'échelle internationale et au sein de ses frontières, conformément à l'intention de l'UE de renforcer son rôle en tant qu'acteur géopolitique. Ce basculement est à la fois justifié et essentiel compte tenu de l'escalade des tensions géopolitiques, des tendances autoritaires et des attaques récentes contre les fondements de la démocratie, d'une part, et apporte une réponse positive à la dynamique politique qui en résulte, d'autre part. La présente note de synthèse offre un aperçu du rapport complet sur les recommandations intitulé *The EU's External Democracy Action in a New Geopolitical Reality* [L'action extérieure de l'Union européenne en matière de démocratie dans une nouvelle réalité géopolitique].

ADAPTER L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UE EN MATIÈRE DE DÉMOCRATIE À LA NOUVELLE RÉALITÉ GÉOPOLITIQUE

Depuis sa création, l'UE est l'un des plus ardents défenseurs de la démocratie dans le monde. Elle peut s'appuyer sur son bilan positif et sur un acquis démocratique extérieur substantiel (Brasseur, Pachta et Grigolo, 2023). Les consultations menées ont montré qu'il s'agit d'un acteur apprécié en matière de démocratie.

Cependant, des changements importants tels que la pandémie de COVID-19 et la guerre de la Russie contre l'Ukraine ont eu une influence notable sur le paysage démocratique mondial ces dernières années. En outre, de nouveaux défis tels que la désinformation sont apparus et entravent le bon fonctionnement et le développement de la démocratie. En pleine réflexion sur ses intérêts stratégiques, l'UE doit mettre la démocratie au cœur de ses préoccupations. Surmonter les défis à venir nécessite avant tout de faire preuve de volonté politique. Avec un ordre mondial de plus en plus exposé à des modèles de gouvernance concurrents, la démocratie, en tant que système politique complet et basé sur un socle de valeurs, est le modèle de gouvernance que l'UE doit promouvoir.

En pleine réflexion sur ses intérêts stratégiques, l'UE doit mettre la démocratie au cœur de ses préoccupations.

La démocratie, en tant que système politique complet et basé sur un socle de valeurs, est le modèle de gouvernance que l'UE doit promouvoir.

L'UE devrait élaborer un nouveau discours sur la démocratie qui démontre qu'elle est une aspiration universelle tout en adaptant ce discours aux réalités locales des pays partenaires.

Les récents changements géopolitiques exigent un effort supplémentaire de la part de l'UE pour utiliser la démocratie comme guide politique de l'ensemble de ses politiques extérieures.

1. L'UE devrait élaborer un nouveau discours sur la démocratie

Pour faire progresser la démocratie en tant que modèle de gouvernance, l'UE devrait élaborer un nouveau discours sur la démocratie qui démontre qu'elle est une aspiration universelle tout en adaptant ce discours aux réalités locales des pays partenaires. Les régimes démocratiques ne sont plus seulement enviés pour leur principe de participation égale à la prise de décision publique, mais aussi pour leur capacité à sauvegarder l'État de droit, à lutter contre la corruption et à rendre service aux citoyens. L'UE doit donc démontrer que les démocraties peuvent agir et obtenir des résultats (institut V-Dem, s.d.). Elle doit également déconstruire l'argument fallacieux des régimes autocratiques selon lequel la démocratie est un modèle occidental ainsi que neutraliser les perceptions caricaturales selon lesquelles les régimes démocratiques s'opposent aux autres régimes, et ce afin d'éviter d'antagoniser les démocraties plus faibles et les régimes hybrides. L'UE doit adopter un discours empreint d'humilité et de transparence, en gardant à l'esprit qu'elle pourrait être accusée de pratiquer une politique de deux poids, deux mesures. Pour gagner en crédibilité, l'Union devrait ouvertement admettre lorsque ses propres intérêts stratégiques entrent en conflit avec ses ambitions démocratiques. En relevant ses propres défis internes et en communiquant davantage avec ses partenaires sur ses mécanismes internes de contrôle de la démocratie et de l'État de droit, elle renforcerait sa crédibilité. L'élaboration d'un nouveau discours signifierait également que l'UE est prête à engager un dialogue réciproque avec ses partenaires et à les écouter, tout en restant fermement attachée à ses valeurs.

2. L'UE devrait utiliser la démocratie comme guide dans toutes ses politiques extérieures

L'UE devrait en effet faire preuve de plus d'assurance concernant ses ambitions démocratiques et elle ne devrait pas hésiter à utiliser plus systématiquement ses leviers politiques lorsque les principes démocratiques qu'elle défend sont attaqués. Défendre de telles ambitions efficacement implique également de les mettre en œuvre de façon cohérente. Les récents changements géopolitiques exigent un effort supplémentaire de la part de l'UE pour utiliser la démocratie comme guide politique de l'ensemble de ses politiques extérieures. Tous les responsables et personnels de l'UE devraient non seulement avoir conscience des enjeux démocratiques, mais également promouvoir la démocratie de manière active. Pour illustrer ce propos, l'UE pourrait envisager d'intégrer davantage la démocratie dans l'approche fondée sur les droits qu'elle a adoptée à l'égard de la coopération au développement en 2014 en la transformant en une approche fondée à part entière sur la démocratie. La politique et les négociations commerciales de l'UE pourraient également davantage inclure la démocratie. L'UE pourrait utiliser le système de préférences généralisées (SPG) comme point d'entrée pour encourager l'adoption de réformes démocratiques dans ses pays partenaires. À cette fin, les accords commerciaux de l'UE pourraient inclure une clause relative à la démocratie fondée sur une évaluation complète de la situation des pays. L'état de la démocratie pourrait également être ajouté en tant que point autonome à l'ordre du jour des dialogues de l'UE sur les droits humains avec les pays partenaires.

3. L'UE devrait adopter une approche intégrée au soutien à la démocratie dans ses relations extérieures

Jusqu'à présent, l'UE n'a jamais clairement expliqué ce que son soutien à la démocratie à l'étranger impliquait concrètement. Elle devrait expliquer les objectifs de son action extérieure en matière de démocratie ainsi que la manière dont ses divers efforts en matière de démocratie se conjuguent à cette fin (par exemple, en établissant un lien entre son soutien aux droits humains, à l'État de droit et à la lutte contre la corruption). Pour ce faire, l'UE devrait adopter une approche intégrée au soutien à la démocratie dans ses relations extérieures. Une telle approche intégrée pourrait se concentrer sur le soutien et l'établissement de liens entre les conditions préalables à la démocratie d'une manière non normative et contextuelle. Cela entraînerait l'adoption d'objectifs démocratiques adaptés à la situation locale. Lors de la mise en œuvre de cette approche intégrée, l'UE pourrait mettre au point de nouveaux mécanismes d'alerte précoce pour évaluer non seulement les risques liés aux conflits, mais aussi les menaces qui pèsent sur la démocratie. Cela pourrait avoir lieu par le biais des réseaux informels d'acteurs de la démocratie à l'échelle locale et en utilisant des données ouvertes, comme le Democracy Tracker développé par IDEA International en 2022 (IDEA International, s.d.). En outre, l'action de l'UE pourrait bénéficier d'un cadre global d'évaluation de la démocratie permettant de saisir les tendances en matière de démocratie et d'aider à formuler des réponses calibrées dans les pays partenaires. Enfin, l'UE pourrait adopter des lignes directrices sur la démocratie qui servirait d'outil pratique pour faire avancer les ambitions démocratiques externes de l'UE et pour fournir des instructions sur la mise en

œuvre quotidienne de ses documents de politique en matière de démocratie.

4. L'UE devrait veiller à ce que la conception et la mise en œuvre de sa politique extérieure en matière de démocratie soient plus inclusives et tiennent mieux compte du genre et de la jeunesse

Afin d'affiner davantage sa vision et son approche concernant la démocratie, et de démontrer la nécessité d'une action collective dans un monde en pleine mutation, l'UE devrait envisager d'impliquer davantage les acteurs de la démocratie dans la conception et la mise en œuvre de sa politique extérieure en matière de démocratie. Ceci pourrait être réalisé d'une manière plus structurée et inclusive et qui tienne mieux compte du genre et de la jeunesse. Ce ou ces groupes de travail sur la démocratie pourraient constituer un forum unique de discussion dès les premiers stades de l'élaboration des politiques sur la démocratie. Ils rassembleraient la société civile, les institutions de l'UE et les États membres afin de coordonner l'élaboration du nouveau discours de l'UE sur la démocratie, d'y contribuer et d'établir des liens structurels entre les parties prenantes. Compte tenu du rôle clé que jouent les organisations de la société civile (OSC) en tant qu'acteurs de la démocratie, la voix de la société civile pourrait être mieux prise en compte. L'UE devrait garantir l'inclusion structurelle de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'UE en matière de démocratie, en associant plus systématiquement les OSC à ses dialogues stratégiques et politiques pertinents sur la démocratie. Elle pourrait également réviser ses modalités de soutien à la société civile afin de renforcer les fonctions de démocratisation des OSC en prenant en compte l'expérience acquise par la Direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement dans

L'UE devrait envisager d'impliquer davantage les acteurs de la démocratie dans la conception et la mise en œuvre de sa politique extérieure en matière de démocratie.

Le prochain plan d'action de l'UE devrait être un document ambitieux sur le plan politique en présentant un discours neuf sur la démocratie et en détaillant l'action de l'UE dans un monde en mutation.

L'UE pourrait également envisager de mettre à jour son cadre stratégique de 2012 en matière de droits de l'homme et de démocratie, afin de signaler que le statu quo n'est plus de mise et que le niveau de menace contre la démocratie demande une vision stratégique claire en plus d'un plan opérationnel concret.

la région du Partenariat oriental (par exemple, étendre le soutien financier au fonctionnement des OSC ou concevoir de nouveaux volets de financement pour venir en aide aux petites OSC locales).

INTÉGRER CETTE NOUVELLE APPROCHE DANS LES PLANS D'ACTION DE L'UE EN FAVEUR DES DROITS DE L'HOMME ET DE LA DÉMOCRATIE

1. Utiliser l'examen à mi-parcours du plan d'action de l'UE 2020-2024

L'examen à mi-parcours est réalisé par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et devrait s'achever en juin 2023. Compte tenu du peu de temps restant pour la mise en œuvre du plan d'action, l'examen à mi-parcours devrait identifier un nombre limité de priorités (par exemple, la désinformation, la lutte contre le recul démocratique et la restriction de l'espace civique, la sauvegarde de

la démocratie et des droits humains dans la sphère numérique, et la lutte contre la corruption) et fixer un calendrier clair pour les atteindre. Le plan d'action devrait davantage intégrer la jeunesse, en s'appuyant sur la récente dynamique politique accompagnant l'adoption du plan d'action pour la jeunesse (Commission européenne, 2022). L'introduction de points de contrôle de la jeunesse pourrait permettre d'évaluer l'impact de toutes les politiques extérieures de l'UE sur la jeunesse et d'accroître sa représentation et sa participation aux processus démocratiques. Les Conclusions du Conseil adoptant l'examen à mi-parcours devraient être d'ordre politique. Ce serait une façon de remédier aux lacunes du discours en matière de démocratie identifiées dans cette note de synthèse. L'examen à mi-parcours devrait décrire le processus de préparation du prochain plan d'action, y compris en établissant des groupes de travail sur la démocratie.

Figure 1. Méthodologie



2. Utiliser la conception et le calendrier du prochain plan d'action de l'UE

L'élaboration du prochain plan d'action de l'UE commencera très probablement quelques mois seulement après l'examen à mi-parcours de la troisième itération. Compte tenu de l'ampleur des défis en matière de démocratie, le prochain plan d'action de l'UE devrait être un document ambitieux sur le plan politique en présentant un discours neuf sur la démocratie et en détaillant l'action de l'UE dans un monde en mutation, reflétant ainsi les principales recommandations formulées dans cette note de synthèse. Outre l'adoption de son quatrième plan d'action, l'UE pourrait également envisager de mettre à jour son cadre stratégique de 2012 en matière de droits de l'homme et de démocratie, afin de signaler que le statu quo n'est plus de mise et que le niveau de menace contre la démocratie demande une vision stratégique claire en plus d'un plan opérationnel concret. D'un point de vue structurel, la démocratie en tant que modèle de gouvernance devrait être le fil conducteur reliant toutes les composantes du quatrième plan d'action. Le plan d'action devrait également favoriser des synergies avec le plan d'action (interne) pour la démocratie européenne. Certains des mécanismes internes mis au point par l'UE, tels que la démocratie participative et l'engagement des citoyens, pourraient être présentés comme bonnes pratiques à ses partenaires. Le calendrier du nouveau plan d'action devrait être revu afin de réfléchir à sa synchronisation avec le cycle de programmation des instruments financiers de l'UE. Cette mise en adéquation du calendrier permettrait de faire en sorte que la démocratie soit mieux prise en compte en tant que priorité essentielle, y compris dans les instruments géographiques, et que les priorités thématiques liées à la démocratie ne soient pas négligées. Cela

encouragerait également la cocréation, en assurant une participation plus étroite des divisions des droits humains et de la démocratie du SEAE à l'exercice de programmation, en pilotant la mise en œuvre des ambitions politiques du nouveau plan d'action.

MÉTHODOLOGIE

Les conclusions présentées dans cette note de synthèse reposent sur une analyse de la politique extérieure de l'UE en matière de démocratie menée par IDEA International en 2022. La recherche a consisté en une étude de la littérature scientifique, des enquêtes en ligne, des entretiens approfondis avec plus de 40 acteurs clés de la politique de l'UE en matière de démocratie et des dialogues régionaux avec plus de 100 représentants de la société civile du monde entier.

À PROPOS DU PROJET

Cette note de synthèse s'inscrit dans le cadre d'un projet plus large mené par le bureau régional européen d'IDEA International, qui examine les questions liées à la pertinence et à la cohérence de la politique extérieure de l'UE en matière de démocratie dans un environnement géopolitique soumis à des mutations rapides et substantielles. Les conclusions complètes, l'analyse et les recommandations formulées par le projet se trouvent dans le rapport final cité dans la bibliographie.

À PROPOS D'IDEA INTERNATIONAL

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA international) est une organisation intergouvernementale dont la mission est de promouvoir la démocratie dans le monde, laquelle est à la fois une aspiration humaine universelle et un moteur du développement durable. Pour ce faire, nous contribuons à la mise en place, au renforcement et à la protection d'institutions et processus politiques démocratiques à tous les niveaux. Notre vision est celle d'un monde dans lequel les processus, acteurs et institutions démocratiques sont non seulement inclusifs et responsables, mais suscitent également un développement durable qui bénéficie à tous.

REFERENCES

Brasseur, C., Pachta, V. et Grigolo, C., *The EU's External Democracy Action in a New Geopolitical Reality: Recommendations Report* [La politique extérieure de l'Union européenne en matière de démocratie dans une nouvelle réalité géopolitique : rapport de recommandations], Stockholm, IDEA International, 2023, <<https://doi.org/10.31752/idea.2023.1>>

Commission européenne, Joint Communication to the European Parliament and the Council. Youth Action Plan (YAP) in EU External Action 2022–2027—Promoting Meaningful Youth Participation and Empowerment in EU External Action for Sustainable

Development, Equality and Peace. [Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil. Plan d'action pour la jeunesse dans l'action extérieure de l'UE pour la période 2022-2027 – Promouvoir une participation et une responsabilisation significatives des jeunes dans l'action extérieure de l'UE pour le développement durable, l'égalité et la paix], JOIN(2022) 53, 4 octobre 2022, <https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/fe1bcd30-58da-4a37-ab2a-61848789da60_en>, consulté le 17 décembre 2022

IDEA International, Democracy Tracker, s.d., <<https://www.idea.int/democracytracker>>, consulté le 23 décembre 2022

—, *Global State of Democracy 2022: Forging Social Contracts in a Time of Discontent*. [État de la démocratie dans le monde en 2022 : forger des contrats sociaux en période de mécontentement], Stockholm, IDEA International, 2022, <<https://doi.org/10.31752/idea.2022.56>>

Varieties of Democracy (V-Dem) Institute, *Case for Democracy*. [Plaidoyer en faveur de la démocratie], s.d., <<https://www.v-dem.net/our-work/policy-collaborations/case-for-democracy>>, consulté le 17 décembre 2022

© 2023 Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale

Les publications d'IDEA International sont indépendantes de tout intérêt national ou politique. Les points de vue exprimés dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement les opinions d'IDEA International, de son conseil d'administration ou des membres du conseil.

À l'exception des images et photos de tiers, la version électronique de la présente publication est disponible sous Creative Commons Licence (CCL)—Creative Commons Attribution–NonCommercial–ShareAlike 3.0 Licence. Vous pouvez librement partager cette publication ou en faire des travaux dérivés uniquement à des fins non commerciales, et à condition d'en avoir correctement nommé les sources et de les diffuser sous une licence identique à celle-ci. Pour de plus amples informations sur cette licence, veuillez consulter : <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0>>.

Graphisme : International IDEA

DOI : <<https://doi.org/10.31752/idea.2023.10>>

ISBN : 978-91-7671-606-9 (édition PDF)



International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
SUÈDE
+46 8 698 37 00
info@idea.int
www.idea.int

sweden
2023.eu

Cette publication a été préparée avec le soutien financier de la Suède. Son contenu relève de la seule responsabilité d'IDEA International et ne reflète pas nécessairement le point de vue du Gouvernement suédois.