

# Les approches américaine, européenne et française de l'appui à la démocratisation

**Manuel Lafont Rapnouil**

Chargé de mission au CAP

7 septembre 2007

L'an passé, un groupe de recherches animé par le Centre d'Etudes et de Recherches internationales (CERI), sous la conduite de Pierre Hassner, et avec le soutien du CAP, a travaillé sur le thème "démocratie et démocratisations". Le groupe était constitué de Patrick Allard (CAP), Gilles Andréani (Paris II), Cristina Barrios (London School of Economics), Jean-François Bayart (CERI), Amaya Bloch-Lainé (German Marshall Fund of the United States), Eric Chevallier (Médecins du Monde), Emmanuel Decaux (Paris II), Antoine Garapon (Institut des Hautes Etudes sur la Justice), Pierre Grémion (CNRS), Guy Hermet (CERI), Joël Hubrecht (CERI), Basma Kodmani (Initiative de réforme arabe), Manuel Lafont Rapnouil (CAP), Zaki Laïdi (CERI), Anne-Marie Le Gloannec (CERI), Pierre Lévy (CAP), Laurence Louër (CERI), Michel Marian (IEP),

Hervé Magro (DGCID/DPDEV), Joseph Maïla (Institut Catholique de Paris), Marie Mendras (CERI), Karoline Postel-Vinay (CERI), Valérie Rosoux (Université de Louvain), Jacques Rupnik (CERI), Ghassan Salamé (CERI), Philippe de Suremain (ancien ambassadeur) et Justin Vaïsse (CAP).

Ce premier article se fonde sur les deux premières séances du groupe de travail, au cours desquelles sont intervenus MM. Hubert Védrine (ancien ministre des Affaires étrangères), Michael Matthiessen (alors représentant personnel pour les droits de l'homme du secrétaire général du Conseil de l'Union européenne et Haut représentant pour la PESC), Pierre Hassner (directeur de recherche émérite au CERI) et Justin Vaïsse (CAP).

## DÉMOCRATIE ET POLITIQUE INTERNATIONALE

### Rupture et continuité

L'accent mis par l'administration Bush sur "l'agenda de la liberté" et la "promotion de la démocratie" a naturellement donné à ces thèmes une portée qu'ils n'avaient pas connue jusque-là sur la scène internationale. Au point qu'avec le tournant réaliste de l'administration Bush post-2004, on pourrait penser qu'il ne s'agissait que d'un effet de mode, d'une "anomalie" de l'histoire, vouée à se résorber rapidement sous couvert de la nouvelle rhétorique de la Secrétaire d'Etat sur la "diplomatie transformatrice".

Il faut pourtant tenir compte du fait que ce point est, d'une manière ou d'une autre, inscrit de longue date sur l'agenda international, qu'on pense à la fin de la Seconde Guerre mondiale (1945), aux débuts de la guerre froide (1947-48), à la chute des dernières dictatures d'Europe de l'Ouest (qui a marqué, dans les années 1970, le début de la "troisième vague" de démocratisation selon Samuel Huntington<sup>2</sup>) puis à celle du bloc soviétique. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une thématique spécifiquement américaine, comme l'illustre le discours de La Baule du président Mitterrand ou

2. Cf. Samuel P. Huntington, *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.

encore la volonté marquée très tôt par l'Union européenne de démocratiser son voisinage et de n'accepter de nouveaux membres que démocratiques.

## Une évidence démocratique ?

La présence de la question de la démocratie sur l'agenda international est d'autant plus solide que le principe lui-même ne fait plus guère débat. Certes, l'évidence dont il bénéficie recouvre de profonds désaccords. Les démocraties elles-mêmes peuvent diverger non seulement sur les contours et la substance de cette forme politique, mais aussi sur la meilleure manière de la promouvoir (voire sur le fait même de savoir si la promotion de la démocratie est un objectif de politique étrangère). Pour autant, les voix contestant la norme démocratique sont relativement rares.

Le risque est que cette "évidence", qui n'en est donc pas véritablement une, aboutisse à une certaine naïveté. Les sceptiques ont beau jeu de rappeler que, même si l'absence de contestation sur le plan des principes était totale, elle n'équivaldrait pas à une évidence politique, opérationnelle, selon laquelle la démocratie serait la forme spontanée d'organisation des sociétés politiques. Il ne s'agit pas d'un état par défaut, apte à resurgir dès que les obstacles à son épanouissement (économie planifiée, dictature, fermeture à l'international) sont écartés. Au contraire, y compris lorsqu'une réelle demande locale de démocratie existe, elle implique un parcours difficile, fragile et parfois agité.

## Trois débats actuels

On peut fort bien considérer qu'à long terme, la démocratisation du monde converge avec nos intérêts, ne serait-ce que parce que ces régimes seraient plus enclins à une régulation pacifique des différends internes et externes (avec des conséquences positives en termes de stabilité, de prospérité et de sécurité). Il n'en reste pas moins essentiel de se méfier de toute ingénuité, et il convient de tirer les leçons de trois débats, rappelés par Pierre Hassner :

3. Cf. Edward D. Mansfield et Jack Snyder, "Democratization And The Danger Of War", *International Security*, vol. 20, n°1, Summer 1995, pp. 5-38.  
Cf. aussi "Prone to Violence. The Paradox of the Democratic Peace", *The National Interest*, Winter 2005/2006, p. 39-45.

4. Sur les 16 expériences recensées par le *Carnegie Endowment for International Peace*, le *think tank* identifie seulement 4 succès : deux issus des circonstances très particulières de 1945 (l'Allemagne et le Japon),\* et deux dans de très petits Etats (Grenade et Panama).  
Cf. Minxin Pei, *Lessons from the Past : The American Record on Nation-Building*, Policy Brief n°24, CEIP, May 2003 (disponible sur [www.carnegieendowment.org/files/Policybrief24.pdf](http://www.carnegieendowment.org/files/Policybrief24.pdf)).

5. Cf. Francis Fukuyama, *America at Crossroads. Democracy, Power and the Neoconservative Legacy*, Yale University Press, 2005.

6. Cf. Thomas Carothers, "Promoting Democracy and Fighting Terror", *Foreign Affairs*, vol. 82, n°1, January-February 2003, pp. 84-97.

7. Cf. Jeane Kirkpatrick, "Dictatorships and Double Standards", *Commentary*, November 1979, pp. 34-45.

8. Cf. Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracies", *Foreign Affairs*, vol. 76, n° 6, November-December 1997, pp. 22-43.

- d'une part, la démocratisation est souvent justifiée par le fait qu'elle serait gage de paix et d'équilibre. L'absence de guerre entre démocraties passe pour l'un des résultats les mieux établis de la science politique. Même si cela était exact, il n'en reste pas moins - outre le fait que les démocraties font la guerre aux autres pays - que l'instabilité des transitions politiques peut au contraire favoriser la violence, voire le conflit. Selon Edward Mansfield et Jack Snyder, le risque est même accru en cas de transition vers la démocratie, du fait des ressorts nationalistes ou populistes qui sont alors mis en jeu. Les pays en transition semblent ainsi plus enclins à la guerre que des dictatures, y compris vis-à-vis d'autres démocraties<sup>3</sup> ;

- dans un esprit proche du postulat précédent, la promotion de la démocratie est parfois présentée comme un instrument de la lutte contre le terrorisme. L'hypothèse des vertus pacificatrices de la démocratisation s'étendrait alors aux menaces non-étatiques. Sans parler du bilan peu glorieux des interventions militaires pour établir la démocratie<sup>4</sup>, de vives critiques ont mis en avant le caractère contre-productif de cette confusion entre deux objectifs distincts, que ce soit du point de vue de la lutte contre le terrorisme, pour Francis Fukuyama<sup>5</sup>, ou de la promotion de la démocratie, selon Thomas Carothers<sup>6</sup> ;

- enfin, avec le retour de balancier vers une attitude plus réaliste, on voit poindre un écho contemporain aux idées développées par Jeane Kirkpatrick<sup>7</sup> ou Fareed Zakaria<sup>8</sup>. La première, posant en 1979 la question de la stratégie à adopter face aux gouvernements non-démocratiques sous menace soviétique, proposait de les soutenir, les jugeant plus susceptibles d'évoluer que les régimes installés par les forces totalitaires radicales. A une époque où l'URSS a disparu, mais où certains affirment que "l'islamo-fascisme" l'a remplacée, ces propos gardent un air familier. Dans un esprit moins radical, Fareed Zakaria soulignait, en 1997, les risques d'une démocratie nominale, fondée sur les seules élections, et préférait aux démocraties "illibérales" les régimes autoritaires libéraux qui protègent les libertés constitutionnelles.

## ÉTAT DES LIEUX AUX ÉTATS-UNIS, EN EUROPE ET EN FRANCE

### Le paysage américain

On peut remonter à une source commune que constitue l'exceptionnalisme américain. Très largement partagé, celui-ci apparaît décliné s'agissant de la promotion de la démocratie en deux versions : ceux qui posent Washington en modèle (les "exemplars") et ceux qui pensent devoir intervenir (les "crusaders")<sup>9</sup>. La synthèse, plus ou moins aisée, entre ces deux courants se fait au gré des rapports de force politique internes... et de la situation de la puissance américaine : ainsi Monroe favorable au désengagement européen d'Amérique latine au nom des libertés et de l'indépendance des nations latino-américaines ; Wilson, réaliste vis-à-vis de l'Amérique latine et messianiste dans ses 14 points ; Roosevelt à Dumbarton Oaks, teintant son wilsonisme de réalisme en confiant un statut particulier au Conseil de sécurité à ceux qu'il voit comme les gendarmes du nouvel ordre international.

Loin de n'être qu'une obsession néo-conservatrice, l'idée de promotion de la démocratie est répandue chez une majorité des dirigeants des deux grands partis comme au sein de *think tanks* aussi éminents que la Carnegie ou la Brookings. Il n'y a guère que l'administration Nixon pour en avoir été exempte. Dès 1994, Tony Smith soulignait que la lutte pour la démocratie était un des traits particuliers de la politique étrangère américaine depuis la guerre de Sécession (et la tentative de démocratisation du Sud par le Nord)<sup>10</sup>. Sous Reagan, "le plus wilsonien des présidents depuis Wilson" aux yeux de Smith, la création en 1984 du *National Endowment for Democracy* avait d'ailleurs été l'occasion d'un large consensus bipartisan. Et sous l'administration Clinton, en juin 2000, les États-Unis suscitaient la création d'une "Communauté des démocraties"<sup>11</sup>.

Ce qui aura singularisé la période récente, à la suite du 11 septembre 2001, ce n'est donc pas l'irruption de la démocratie dans les objectifs affichés de la politique étrangère américaine. C'est qu'au-delà des effets positifs de la démocratisation, le "manque de démocratie" a été considéré comme source de menaces, donnant à la "promotion

9. On peut noter aussi la typologie dressée par Craig Kennedy entre universalistes, structuralistes et réalistes.

10. Cf. Tony Smith, *America's Mission : The United States and Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, Princeton University Press, 1994.

11. Cf. le site internet du Département d'Etat américain : [www.state.gov/g/dri/c10710.htm](http://www.state.gov/g/dri/c10710.htm).

de la démocratie” une urgence nouvelle.

## Le paysage européen

**12. "La meilleure protection pour notre sécurité est un monde fait d'États démocratiques bien gouvernés". Cf. Conseil européen, Stratégie européenne de sécurité, Bruxelles, 12 décembre 2003, p. 10.**

**13. 71% des Européens soutiendraient l'objectif de promotion de la démocratie, contre 45% des Américains (tandis que 48% de ces derniers le désapprouveraient). Cf. German Marshall Fund of the United States (et alii), Transatlantic Trends. Principaux résultats 2006, pp. 14-15, 2006 (disponible sur [www.transatlantic-trends.org/](http://www.transatlantic-trends.org/)). 37% d'Américains soutiennent la promotion de la démocratie en 2007 / 56% s'y opposent. Toujours 71% favorables chez les Européens selon l'édition 2007 du même sondage.**

**14. Il faut noter que c'est un Représentant personnel pour les droits de l'homme, et pas pour la démocratie, que Javier Solana a désigné en décembre 2004. Mme Riina Kionka, qui a succédé à Michael Mathiessen en janvier 2007, est chargée, dans le domaine de la PESC, de contribuer à la cohérence et la continuité de la politique européenne des droits de l'homme, notamment en assurant son intégration et sa diffusion au sein de la PESC.**

Sans véritable doctrine formalisée (un projet de stratégie “intégrée” est en cours d'élaboration à Bruxelles), l'Union européenne n'en peut pas moins se prévaloir d'un bilan substantiel. Cet objectif est au cœur du projet européen depuis l'origine (ne serait-ce qu'autour du cas allemand). Il a été reformulé et réactualisé avec la fin de la guerre froide, lorsque le projet européen s'est orienté vers une construction politique. Au total, il a permis que la démocratie gagne du terrain sur le continent en même temps que les élargissements successifs.

Ce résultat n'est pas un simple effet mécanique, mais bel et bien le fruit d'une politique délibérée. L'Union promeut un environnement régional propice en désamorçant les conflits potentiels sur les frontières ou les minorités. Elle agit directement en développant des normes et des institutions, notamment dans le domaine de la justice, des services publics, de la décentralisation. Cet objectif est d'ailleurs formalisé (critères de Copenhague adoptés en 1993), et s'inscrit dans une démarche de conditionnalité (l'attraction du processus d'adhésion est son principal, si ce n'est son seul levier), appliquée avec fermeté (cf. la Slovaquie en 1997).

Plus largement, l'Union européenne considère<sup>12</sup> que son intérêt est dans l'expansion de la démocratie au-delà de ses frontières. Elle est d'ailleurs appuyée en cela par son opinion publique<sup>13</sup>. Mais, face aux Etats qui n'ont pas vocation à adhérer, la question de son action se pose différemment. L'UE a jusqu'à présent privilégié une approche indirecte, par exemple à travers ses accords d'association ou sa politique de développement, voire certaines politiques ad hoc (processus de stabilisation dans les Balkans, processus de Barcelone). Il faut cependant noter que, jusqu'à présent, l'Union préfère formuler ses objectifs et sa politique en termes de respect des droits de l'homme<sup>14</sup> plutôt que de “promotion” de la démocratie.

Quel que soit le bilan qu'on tire, il convient de n'en pas méconnaître pour autant les limites. En particulier, l'Union européenne n'a pas trouvé de "recette magique". Le dialogue direct, quels que soient ses mérites, exige un niveau de "portage" politique et d'engagement des dirigeants qui le rend fragile. Les clauses de droits de l'homme, désormais intégrées dans les accords conclus avec 125 pays tiers, n'ont encore jamais provoqué d'interruption des relations bilatérales (alors que la situation est loin d'être satisfaisante dans chacun de ces pays). Et si, dans certains cas, l'UE adopte des mesures restrictives (Zimbabwe, Ouzbékistan), sa capacité à dessiner et/ou appuyer une stratégie de sortie "par le haut" reste limitée.

## Le paysage français

La situation de la France sur ce terrain est paradoxale. Notre pays reste celui de Richelieu et de la raison d'Etat. Notre tradition diplomatique insiste sur les relations inter-étatiques, voire de nation à nation (le général De Gaulle évoquait systématiquement la Russie en lieu et place de l'URSS), et porte en conséquence à n'accorder qu'une attention secondaire à la nature des régimes. Dans le même temps, nous sommes aussi la "patrie des droits de l'homme", que les armées révolutionnaires ont immédiatement tenté d'exporter à travers l'Europe, et plus récemment le pays de l'ingérence humanitaire. Mais, de ce paradoxe, c'est la première dimension qui est la plus souvent perçue. Notre attitude apparaît réactive (il ne s'agit pas d'une priorité), voire défensive (la France cherche à protéger ses "amis" ou ses propres intérêts), comme longtemps face au concept de gouvernance<sup>15</sup>.

De notre position à la conférence de Varsovie, en 2000, c'est plus notre refus de signer la déclaration finale qui reste que le contenu de notre message : souligner l'importance du développement économique et social dans tout débat sur la démocratisation, ne pas laisser accroire que nous instrumentalisons les droits de l'homme, ne pas imposer un modèle unique, préférer la consolidation concrète de chaque processus démocratique aux "proclamations générales, condamnations, dénonciations, prescriptions", ne pas être quitte après des élections, adapter notre aide à la démocratisation aux

**15. De ce point de vue, les travaux récents de la DGCID sur la "gouvernance démocratique" sont intéressants tant sur le fond que sur la méthode de diffusion de nos préoccupations et de notre vision. Cf. Hervé Magro, "L'approche française de la gouvernance", *Les Notes du Jeudi*, DGCID, n°63, 12 octobre 2006, 5 p. (disponible sur [www4.mae.diplomatie.gouv.fr/diplonet/coop/SME/SCE/Notes\\_du\\_jeudi/Note\\_63.pdf](http://www4.mae.diplomatie.gouv.fr/diplonet/coop/SME/SCE/Notes_du_jeudi/Note_63.pdf)).**

circonstances, porter au rang de priorité de notre coopération la construction d'Etats modernes, efficaces, respectueux du droit et démocratiques, recourir à la conditionnalité de façon incitative et mesurée<sup>16</sup>.

Or, si notre prudence peut nous être créditée dans certains cas (lorsque nous modérons les idées développées initialement dans le projet américain de Grand Moyen Orient, par exemple), elle nous est aussi reprochée, tant au nom des aspirations locales... que de nos propres principes. D'autant plus que la France ne dispose pas de structure équivalente aux fondations, publiques ou privées, d'appui à la démocratisation qui peuvent exister ailleurs<sup>17</sup> et qui permettent de nuancer le tableau (l'action des collectivités locales sur ce terrain reste encore très encadrée et récente).

Vu de l'extérieur, mais aussi de l'intérieur, la France peinerait à avancer une vision tout autant que des propositions concrètes. Elle ne serait pas en mesure de formuler l'universalité de l'idéal démocratique en termes convaincants : en particulier, elle oscillerait constamment entre une vision "impériale, par sublimation du modèle républicain laïciste"<sup>18</sup>, et une résignation culturaliste, sans parvenir à trouver un juste milieu. Mais elle n'en exploiterait pas moins une "rente historique", s'exposant ainsi à ce que ses manquements et ses compromissions lui soient moins pardonnés encore qu'à d'autres.

## QUELQUES DÉBATS TRANSATLANTIQUES

### Le "transformationnalisme"

Formulée par Mme Rice, l'idée de "diplomatie transformationnelle"<sup>19</sup> pose la question de savoir sur quel paramètre peser pour construire un système international stable et pacifié : l'ambition transformationnelle prétend ainsi qu'entre l'équilibre des forces et le wilsonisme, il existe une troisième voie qui consiste à peser sur l'évolution des régimes, soit pour les transformer, soit le cas échéant pour les changer.

16. Cf. Hubert Védrine, *Intervention du ministre des Affaires étrangères à la conférence de Varsovie sur la démocratie*, 26 juin 2000 ([www.doc.diplomatie.gouv.fr](http://www.doc.diplomatie.gouv.fr)).

17. Aux Etats-Unis et au Canada, le parlement a créé une institution bipartite sur ce terrain, à savoir respectivement : le *National Endowment for Democracy* ([www.ned.org](http://www.ned.org)) et *Droits et démocratie*, le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique ([www.dd-rd.ca/](http://www.dd-rd.ca/)). Au Royaume-Uni, c'est au Foreign Office qu'est rattachée la *Westminster Foundation for Democracy* ([www.wfd.org](http://www.wfd.org)). En Allemagne, enfin, les églises et les partis politiques ont développé des fondations très présentes sur ces terrains.

18. Cf. Jean-François Bayart, "Pour une "doctrine française" de la démocratie", *Le Débat*, n°116, septembre-octobre 2001, pp. 120-132.

19. Cf. Condoleezza Rice, "Transformational Diplomacy: Remarks at Georgetown School of Foreign Service", Washington, January 18 2006 (disponible sur [www.stata.gov/secretary/rm/2006/59306.htm](http://www.stata.gov/secretary/rm/2006/59306.htm)).

Cette vision des relations internationales est autant le fruit d'une analyse de la politique étrangère et du système international (l'interdépendance croissante entre Etats rendant encore plus indispensable l'attention portée sur les affaires intérieures d'autrui, voire l'intervention<sup>20</sup>) que d'une problématique morale : peut-on accepter de transiger, voire même seulement de négocier avec des Etats non-démocratiques ? Cette approche, qui se veut réaliste (une paix avec de tels Etats ne serait pas durable, le statu quo ne fait qu'alimenter les désordres internationaux), est au cœur d'un courant entier de la pensée américaine sur ces questions au moins depuis l'essor des néo-conservateurs dans les années 1970. Force est de constater qu'il est bien moins affirmé en Europe.

Quelles que soient les critiques faites à cette approche, elle n'en a pas moins promu l'idée que la politique du statu quo n'est pas en soi gage de stabilité, au contraire. Elle soulève, du point de vue d'une politique d'appui à la démocratisation, plusieurs questions. Par exemple, comment éviter que l'importance accordée au processus (contre l'idée d'une démocratie instantanée), à la spécificité des contextes locaux ou encore au rôle déterminant des évolutions internes ne soit une excuse pour l'inaction, voire pour une coopération complaisante avec des régimes peu recommandables ?

## Le recours à la force

On l'a vu, les Européens semblent favorables à une politique délibérée de promotion de la démocratie. Mais il faut préciser que les Européens, plus ouverts que les Américains au recours aux différents instruments possibles de promotion de la démocratie (observation électorale, soutien à des syndicats ou association de défense des droits de l'homme), sont au contraire très réticents, bien plus que les Américains, à l'action militaire dans ce cadre. La différence est moindre face au recours à la force pour d'autres motifs, comme pour la lutte contre la prolifération dans le contexte iranien : dans ce cas précis, les Français se montrent même plus favorables au recours à la force, 54%, que les Américains, 53%<sup>21</sup> ; ce n'est donc pas tant la force en elle-même qui pose difficulté que la finalité au nom de laquelle on y aurait recours.

20. Cf. Justin Vaïsse, "Etats-Unis : le temps de la diplomatie transformationnelle", *Cahiers de Chaillot* n°95 décembre 2006 .

21. Cf. German Marshall Fund of the United States, *op. cit.* ([www.transatlantic-trends.org/](http://www.transatlantic-trends.org/)).

Est-ce à dire qu'il y a une différence de méthode : unilatérale et coercitive d'un côté, multilatérale et négociée de l'autre ? De fait, la menace que l'Union européenne a brandi pour "démocratiser" son voisinage immédiat n'a jamais été l'invasion, mais la non-inclusion. Plus profondément, les réserves européennes se nourrissent sans doute aussi de la conviction largement répandue que la puissance militaire ne peut pas tout, et qu'elle est en particulier mal adaptée à un objectif de cette nature. Ceci posé, il faut rappeler que rares sont ceux qui, aux Etats-Unis, préconisent l'exportation généralisée de la démocratie par les armes.

## Le poids de la question nationale

Une autre différence susceptible de nourrir le débat transatlantique sur ce terrain a trait à la prise en compte du fait national. Les travaux de Stanley Hoffmann<sup>22</sup> rappellent que les Américains ont constamment sous-estimé à la fois leur propre nationalisme et celui des pays où ils intervenaient (cf. les Philippines, l'Amérique centrale, le Vietnam, l'Iraq, etc.), s'enfermant dans un "formulisme et un formalisme", c'est-à-dire dans une simplification de la réalité par des slogans, d'une part, et une approche formelle, pour ne pas dire superficielle, de la complexité des problèmes et notamment de la profondeur de leurs particularités locales d'autre part.

Le lien entre la question nationale et la construction démocratique est pourtant un problème loin d'être anodin et méconnu. Il existe au contraire un vif débat en sciences politiques sur le fait de savoir dans quelle mesure le règlement de la question nationale est un préalable démocratique. Or, si plusieurs exemples montrent que ce préalable n'est pas systématique (on en a un cas d'école avec les Balkans, où se construisent simultanément des démocraties et des Etats-Nations), la complexité de cette articulation n'en pèse pas moins lourd dans un certain nombre de crises internationales, a fortiori dans les tentatives de règlement dont elles font l'objet, de la question chypriote à celle du Sahara occidental, en passant naturellement par le règlement du dossier israélo-palestinien.

Or, l'Union européenne est elle aussi confrontée à cette question,

**22. Cf. Stanley Hoffmann, *Gulliver empêtré : essai sur la politique étrangère des Etats-Unis*, Seuil, 1971. Voir en particulier le chapitre V ("Le style national : une analyse"), p. 143 ss.**

certes d'une manière différente, du fait du poids du passé colonial d'une partie de ses Etats membres. Pour plusieurs intervenants, c'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles une approche en termes de droits de l'homme, sujet dont la légitimité internationale est renforcée par le corpus juridique mondial et régional, semble préférable à une approche de "promotion de la démocratie", dont la dimension d'ingérence voire impérialiste est plus marquée, surtout dans le contexte actuel.

### Bottom-up et/ou top-down ?

Selon Jeffrey Kopstein<sup>23</sup>, une différence majeure sépare les approches américaine et européenne de la démocratisation. Là où l'Amérique agit par le bas, de façon décentralisée, à travers la société civile, l'Europe agit par le haut, avec des outils institutionnels. Les "révolutions de couleur" ont nourri cette analyse : les sociétés civiles, et en leur sein, quelques groupes d'activistes (comme *Otpor* en Serbie), y ont joué un rôle décisif, et les deux rives de l'Atlantique sont effectivement intervenues selon des postures distinctes.

Pour Kopstein, la divergence remonte aux différentes d'interprétations entre les Etats-Unis et l'Europe de la chute du bloc soviétique : les premiers ont développé une lecture qui valorise l'action par le bas, à travers la société civile (et le marché), contre les dirigeants et plus largement contre les Etats ; la seconde, au contraire, valorise à la fois le rôle et les initiatives des derniers dirigeants soviétiques, et se souvient que la chute du mur de Berlin n'a été que le début de l'histoire, puisqu'il a fallu par la suite aider les ex-démocraties populaires à se doter d'institutions politiques et économiques stables.

Cette différence tient à une conception de la démocratie plus spontanéiste aux Etats-Unis, plus fragile et inscrite dans le temps en Europe. Mais elle plonge aussi dans la nature des sociétés politiques américaine et européenne. L'Europe ne connaît qu'à de rares exceptions dans ses relations extérieures un poids de la société civile comparable à celui qui a cours aux Etats-Unis, que ce soit à

23. Cf. Jeffrey Kopstein, "The Transatlantic Divide over Democracy Promotion" (art.), *The Washington Quarterly*, vol. 29, n°2, Spring 2006, pp. 85-98 (disponible sur [www.twq.com](http://www.twq.com)).

travers des fondations privées (l'*Open Society Institute* de George Soros, indépendant) ou des entités semi-publiques (*National Endowment for Democracy*, bipartisan et lié au Congrès). Washington dispose donc à la fois des instruments et de la culture politique qui lui permet de construire une stratégie par le bas, tandis que l'Union européenne est plus à son aise sur un terrain institutionnel.

Cette typologie mérite évidemment d'être nuancée. Sur la méthode, l'Europe est loin de ne se préoccuper que des institutions et des pouvoirs en place, même s'il est vrai qu'elle est moins armée que Washington. A l'inverse, le cas iraquien montre que Washington peut aussi recourir au *hard power* (mais était-ce véritablement une intervention de démocratisation ?). On peut en fait discerner dans la période récente l'esquisse d'un rapprochement, les Etats-Unis étant confrontés aux difficultés de la promotion de la démocratie, en Iraq et ailleurs, tandis que l'Union européenne est de plus en plus sensible à l'appui qu'attendent d'elle les sociétés civiles non seulement de ses voisins immédiats, mais aussi au-delà, en Afrique, en Amérique latine, voire en Asie.

Or, sur le fond, les deux approches peuvent et doivent être complémentaires. Il est des situations, comme au Moyen-Orient, où il serait périlleux et vain de prétendre favoriser la démocratie contre l'Etat, ne serait-ce qu'en raison du poids des services de sécurité et de l'armée. La mobilisation de la société civile n'en est pas moins importante, ce qui suggère une meilleure coopération entre institutions européennes et défenseurs des droits de l'homme, appuyée sur une véritable stratégie, mais aussi des instruments, notamment financiers. C'est auprès de la Fondation Soros, du Canada, de la Norvège et de la Suisse que les maires d'opposition au régime Milosevic ont pu trouver un soutien rapide. Si la leçon a été identifiée, les instruments *ad hoc* restent malheureusement encore à mettre en place. Il en est de même sur des points en apparence moins délicats - comme l'accès des étudiants des pays en sortie de crise à des bourses universitaires - pour lesquels, malgré les progrès récents, la rapidité fait aussi défaut.

## Démocratie et droits de l'homme

L'une des principales critiques formulées contre l'attitude de l'administration Bush tient au risque que fait courir au message démocratique le comportement pour le moins "léger" du messenger<sup>24</sup> vis-à-vis des droits de l'homme. Au-delà de l'attitude critiquable de l'administration Bush, on doit d'ailleurs remarquer que la position américaine vis-à-vis des dispositifs internationaux conventionnels ou juridictionnels de protection des droits de l'homme est très réticente, voire hostile<sup>25</sup>.

Sans prétendre que l'Union est, pour sa part, une militante intraitable des droits de l'homme au détriment de toute autre considération, force est de constater que, non seulement, elle joue le jeu de la protection et de la promotion internationales des droits de l'homme par le droit et la justice internationale, mais qu'en outre, c'est sur ce terrain plutôt que sur celui de la promotion de la démocratie qu'elle s'engage (peine de mort, droit des minorités, droits économiques et sociaux, Cour pénale internationale). Avec cette difficulté supplémentaire que le moindre manquement (les prisons secrètes de la CIA sur le sol européen) ou même la moindre évolution (les durcissements successifs de la politique migratoire, avec leurs impacts sur le droit d'asile, ou les réformes liées à la lutte contre le terrorisme) suscitent immédiatement des critiques.

Les différences ne sont pas purement d'ordre sémantique, comme l'illustrent deux exemples. Un discours sur la démocratie occultant les droits de l'homme ouvre le risque de laisser penser que la justice, la liberté de la presse sont des luxes de pays riches et stables, voire du seul monde occidental, la démocratie étant alors réduite à un certain formalisme électoral. Par ailleurs, même si un discours sur la démocratie faisait place aux droits civils et politiques, il y a un risque à occulter les droits économiques, sociaux et culturels. Le refus américain des politiques de redistribution, résultant d'une sacralisation de la propriété privée, apparaît comme un des obstacles récurrents des processus de reconstruction de démocraties dans des situations de post-conflit qui ont pu être engagés au cours du XXe siècle.

**24. Cf. Justin Vaïsse, "Condoleezza et la démocratie, cinq pistes de réflexion", *Le Monde*, 11 février 2005 (disponible sur [www.vaïsse.net](http://www.vaïsse.net)).**

**25. Washington refuse ainsi la compétence de la CPI ou de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Parmi les principaux textes non-ratifiés, citons le protocole additionnel à la déclaration universelle de 1948 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) et la convention relative aux droits de l'enfant (1989). Quant aux réserves américaines, les plus importantes eu égard à l'actualité récente sont sans aucun doute celles concernant la convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.**

## D'IMPORTANT ENJEUX EUROPÉENS

### Quelle politique après l'élargissement ?

Depuis le dernier élargissement, la question de l'appui de l'Union à la démocratie se pose de façon renouvelée. Pour commencer, les nouveaux membres apportent une sensibilité particulière sur ces sujets, comme les crises iraquienne et ukrainienne l'ont démontré. La vigueur des nouveaux États membres est renforcée par le fait que l'Union est parfois perçue comme n'ayant joué qu'un rôle secondaire dans la chute des régimes pro-soviétiques (même si elle a ensuite été cruciale). On constate ainsi une opposition radicale par exemple entre Madrid et Prague sur la question de l'attitude à tenir vis-à-vis de La Havane.

L'inflexion suscitée par cette nouvelle donne est encore renforcée par l'écho que ces États peuvent trouver auprès de représentants de membres plus anciens, dont la sensibilité à ces questions est réveillée par le contexte de ces dernières années. C'est ce dont témoigne l'initiative d'eurodéputés britanniques et allemands en faveur d'une Fondation européenne pour la démocratie, avec l'idée qu'elle soit indépendante, mais aussi plus réactive et plus tournée encore vers les ONG et la société civile que l'actuelle ligne budgétaire *European Initiative for Human Rights and Democracy* (EIHRD)<sup>26</sup>.

Outre ces aspects internes, il y a aussi un renouvellement du monde dans lequel l'Union intervient. Pour commencer, pour les candidats à l'adhésion, les conditions d'intégration (et donc la force du levier dont l'Union dispose pour favoriser la démocratisation) sont compliquées par la crise actuelle du projet européen. Ensuite, le fait que l'Union touche (même provisoirement) aux limites de l'élargissement donne une importance nouvelle à la politique de voisinage, alors que celle-ci amalgame des pays très différents, et surtout alors que son bilan à ce jour montre ses limites sur ce terrain.

### Gérer le "retour de bâton"

La situation actuelle est marquée par un retour de bâton plus ou moins violent. Thomas Carothers<sup>27</sup> discerne ainsi une tendance

26. Cette ligne représente 120 M. d'euros et permet de soutenir des projets issus de la société civile sans que soit sollicité l'accord gouvernemental.

27. Cf. Thomas Carothers, "The Backlash Against Democracy Promotion", *Foreign Affairs*, vol. 85, n°2, March/April 2006, pp. 55-68. Voir aussi le texte de l'intervention de Thomas Carothers devant la Commission des relations extérieures du Sénat, "Responding to the Democracy Promotion Backlash", 8 juin 2006 (disponible sur [www.carnegieendowment.org](http://www.carnegieendowment.org)).

assez large de répression de "l'assistance démocratique" qui ne forme pas (encore ?) un mouvement concerté et structuré, mais dont les tenants apprennent et se nourrissent cependant des expériences les uns des autres. On pourrait ajouter que l'importance prise par des menaces plus traditionnelles (la stabilisation en Iraq ou en Afghanistan, la prolifération nucléaire, la sécurité énergétique, etc.) accentue ce reflux de la pression démocratique. Enfin, aux Etats-Unis en particulier, le débat autour de la nécessité d'un retour au réalisme fait rage.

Ce retour de bâton concerne directement l'Europe. Pour commencer, au sein même de l'Union, on observe la remontée de sentiments anti-européens et de populismes qui soulignent qu'une fois l'étape de l'adhésion franchie, non seulement les forces de rappel du cadre de la procédure d'élargissement ont disparu, mais en outre, l'Union n'a pas trouvé par quoi les remplacer et se retrouve démunie. En outre, si la confiance qui se tisse entre Etats-membres et les règles juridiques de l'Union ont plutôt tendance à sécuriser les évolutions possibles des Etats une fois intégrés, ces garanties sont aujourd'hui affaiblies par l'effet délétère de la crise institutionnelle. Enfin, que ce soit avec la politique répressive des ONG libérales développée en Russie ou avec les difficultés des démocrates au Moyen-Orient, c'est aux frontières de l'Europe que ce "backlash" est actuellement le plus vif.

## Divergences transatlantiques ?

Au-delà des divergences évoquées, il y a naturellement une très grande proximité entre les deux rives de l'Atlantique, comme l'illustre la formule de Robert Cooper, qui évoque pour caractériser les politiques de chacun sur ce terrain l'impérialisme libéral des Etats-Unis et le libéralisme impérial de l'Europe.

Le défi pour l'Union est donc délicat. D'une part, il s'agit de se doter d'une politique et d'un discours autonome sur ce terrain. Pour ce faire, l'Europe doit éviter que son discours et sa politique de démocratisation ne s'élabore essentiellement dans le cadre de la relation transatlantique. Elle doit aussi tirer les enseignements de ses

nombreuses expériences, sur son territoire, mais aussi en Amérique latine, en Afrique, en Asie et au Moyen-Orient. Plus concrètement, elle doit veiller à améliorer sa visibilité sur ces questions. Elle doit encore trouver des réponses aux difficultés soulevées par la structure institutionnelle actuelle (la démocratie et les droits de l'homme sont des domaines où la différence entre le Ier et le IIe pilier se fait particulièrement ressentir). Enfin, elle doit s'attacher à rapprocher des sensibilités nationales diverses.

Mais, d'autre part, il s'agit aussi de travailler à un rapprochement avec les Etats-Unis, et à une meilleure complémentarité de nos politiques sur ces questions. Cette piste est d'autant plus importante qu'on a tendance à sous-estimer les différences qui préexistaient à la crise iraquienne. Elle est aussi délicate dès lors qu'on ne souhaite pas pour autant passer sous les fourches caudines des objectifs, de la rhétorique et des instruments américains. Mais sans doute les difficultés actuelles rencontrées par les Etats-Unis (qu'ils n'avoient cependant pas explicitement dans leur langage public), le certain désarroi qu'elles suscitent et les prochaines échéances électorales nous offrent-ils l'occasion d'essayer de tirer dans notre sens.

## EN GUISE DE CONCLUSIONS

### **La démocratisation, illustration d'un nouvel ordre international ?**

Somme toute, la période de "non-ingérence", entre la décolonisation et l'essor de l'intervention humanitaire aura été brève. Les débats tournent aujourd'hui autour des modalités de l'ingérence (sanctions, conditionnalités, usage de la force, etc.), voire sur les conditions de son efficacité (légitimité internationale, mobilisation locale, etc.), mais pas sur le principe.

Le principe de l'ingérence repose sur la conviction que nous avons la capacité d'intervenir efficacement dans la situation intérieure d'un autre Etat. Or, si la nécessité d'agir pour assurer la sécurité et la paix internationales s'impose parfois, cette conviction risque soit

de pousser de manière irraisonnée à une intervention y compris coercitive, soit de fixer à l'intervention des objectifs déraisonnables. Pour certains, c'est carrément d'un nouvel ordre international construit sur la démocratie qu'il est question.

En outre, il conviendrait de dresser un bilan de nos politiques de soutien à la démocratie, qui pourrait comporter les éléments suivants. Pour commencer, si la mise en œuvre de cet objectif est délicate, il n'en faut pas moins constater que la question de la démocratie est posée avec pertinence, comme le confirment de nombreux signes d'une demande en ce sens. Ensuite, les régimes autoritaires que nous avons cessé de soutenir sont pour la plupart restés en place, et ce ne sont pas la vente de Boeing plutôt que d'Airbus qui les auront fait avancer plus ou moins vite vers la démocratie. Enfin, les instruments classiques dont nous disposons, notamment en termes de gestion de l'aide et de conditionnalité, sont susceptibles de produire un ressentiment qui pourrait se révéler contre-productif : les instruments d'une politique d'accompagnement de la démocratie restent à élaborer ou améliorer.

## **Démocratie et opportunisme**

Cette ambition démesurée est d'autant plus dangereuse qu'elle a de grandes chances de coexister avec des objectifs bien moins honorables, voire de les recouvrir. Non seulement la promotion de la démocratie est très largement une rationalisation a posteriori de l'intervention en Iraq, mais en outre le projet de Grand Moyen-Orient est en fait la récupération (et le dévoiement) d'un projet alternatif de développement économique et social formulée par deux démocrates, Kenneth Pollack et Ronald Asmus<sup>28</sup>, en opposition à la politique jugée par les deux auteurs trop exclusivement militaire de la Maison Blanche. Il ne faut donc bien entendu pas être dupe de l'extrême plasticité opérationnelle et tactique de l'utilisation de la démocratie par Washington (Iran, Iraq, Israël-Palestine, etc.) comme par d'autres... y compris nous-mêmes.

L'opportunisme n'est bien évidemment pas condamnable en soi. Bien au contraire, comme le montre l'interprétation qu'on peut faire

du discours de La Baule de François Mitterrand en faveur de la démocratisation de l'Afrique : l'ancien président de la République avait alors assumé et défendu la place de la France en Afrique (et l'importance de la francophonie) en profitant du changement de contexte international pour faire pression sur les dirigeants de la région. Pour autant, il rejetait la logique de la conditionnalité brute, qui aurait remis en cause les liens établis entre la France et l'Afrique. Il s'agissait d'encourager un processus avec prudence, plutôt que d'imposer un choix tranché de l'extérieur. La question posée par cette décision (et par les suites qui lui ont été données depuis) est bien celle des équilibres à trouver et des priorités à dégager.

28. Cf. Ronald Asmus et Kenneth Pollack, "The New Transatlantic Project", *Policy Review*, n°115, October-November 2002 (disponible sur [www.policyreview.org/OCT02/asmus.html](http://www.policyreview.org/OCT02/asmus.html)).

29. Ce sujet a suscité outre-Atlantique une large réflexion spécifique, comme le montre (sans se limiter aux études plus politiques suscitées par la "promotion de la démocratie" par l'administration Bush) les travaux publiés depuis 1990 par le *Journal of Democracy* que publie l'organisation bipartisane du *National Endowment for Democracy* (cf. [www.journalofdemocracy.org](http://www.journalofdemocracy.org)). En France, la revue du CERI *Critique internationale* a publié de nombreux articles et plusieurs dossiers sur cette question depuis sa création en 1998 (cf. [www.ceris-sciences-po.org/cerifr/publica/critique/critique.php](http://www.ceris-sciences-po.org/cerifr/publica/critique/critique.php)).

## Le manque de réflexion

Ces discussions, et celles qui ont suivi lors des séances ultérieures du groupe "Démocratie et démocratisations" ont montré l'importance des questions de fond posées par ce sujet : diversité culturelle et universalité des droits de l'individu, des femmes, des minorités ; héritage du modèle occidental de la démocratie et respect des trajectoires historiques nationales ; stabilité du cadre national à l'époque de la mondialisation ; etc.

Il est habituel de regretter le manque de réflexion et d'analyse sur ces sujets (effondrement de l'URSS, inflexion des régimes africains après 1989, nos propres histoires démocratiques). En fait, si la recherche (française et internationale) sur ces questions n'est pas aussi légère qu'il peut paraître<sup>29</sup>, il est clair à la fois qu'elle manque de visibilité et qu'elle ne débouche pas toujours sur des considérations opérationnelles. Il est d'ailleurs frappant de constater que, lors de la séance à laquelle il participait, M. Matthiessen a, à son tour, souhaité que les experts européens développent une réflexion à la fois conceptuelle et opérationnelle sur laquelle l'Union pourrait s'appuyer dans l'élaboration de sa politique.