



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 18 novembre 2009 (19.11)
(OR. en)**

16081/09

**DEVGEN 331
COHOM 261
RELEX 1079
ACP 268
COEST 418
COLAT 36
COASI 207
COAFR 363
COMAG 22**

NOTE

du:	Secrétariat général
en date du:	18 novembre 2009
n° doc. préc.:	15479/09
Objet:	Conclusions du Conseil sur le soutien à la démocratie dans le cadre des relations extérieures de l'UE - Vers une cohérence et une efficacité accrues

Lors de sa session du 17 novembre 2009, le Conseil "Affaires générales et relations extérieures" a adopté les conclusions figurant à l'annexe de la présente note.

Conclusions du Conseil
sur le soutien à la démocratie dans le cadre des relations extérieures de l'UE
– Vers une cohérence et une efficacité accrues

1. Acteur d'envergure internationale et premier donateur mondial, l'Union européenne s'est édifiée sur la base des principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'État de droit. L'action extérieure de l'UE compte parmi ses objectifs le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'UE est déterminée à accroître la cohérence et l'efficacité de son soutien à la démocratie. C'est pourquoi le Conseil décide d'adopter un programme d'action de l'UE pour le soutien à la démocratie dans le cadre des relations extérieures de l'UE.

2. Par leur action, l'UE et ses États membres apportent leur soutien à la démocratie en s'appuyant sur des traditions parlementaires vigoureuses et sur le rôle que jouent le Parlement européen et, dans les États membres, les parlements nationaux ainsi que les assemblées régionales et locales. Le Conseil est conscient que la démocratie ne peut être imposée de l'extérieur. L'UE reste attachée au principe d'appropriation par les pays partenaires des stratégies et programmes de développement. Il est possible de soutenir les processus gérés au niveau local à l'aide d'une panoplie appropriée d'instruments financiers et de moyens d'action adaptés à la situation spécifique de chaque pays. Aussi le soutien de l'UE à la démocratie devrait-il viser à concourir aux efforts et à renforcer les capacités des gouvernements, des parlements et des autres institutions de l'État, des acteurs politiques, des organisations de la société civile et des autres acteurs concernés. Les efforts déployés par l'UE sont conçus pour contribuer au développement durable, au respect des droits de l'homme, à la gouvernance démocratique, à la sécurité, à la réduction de la pauvreté et à l'égalité des sexes.

3. L'UE a à sa disposition un large éventail d'instruments, parmi lesquels un grand nombre d'instruments de dialogue permettant, le cas échéant, d'aborder des questions touchant au soutien à la démocratie: politiques, actions menées au titre des lignes directrices de l'UE en matière de droits de l'homme, instruments financiers, missions d'observation électorale, missions PESD et actions menées dans les enceintes multilatérales. L'UE n'a pas l'intention de subordonner le bénéfice de l'aide au développement de l'UE à de nouvelles conditions. Il n'est pas utile de renégocier les normes, valeurs et principes essentiels existants qui forment les éléments constitutifs de la démocratie, ni de définir des politiques nouvelles. Toutefois, le Conseil affirme que la mise en œuvre des politiques existantes de l'UE peut être améliorée et que ces politiques devraient être appliquées de manière plus cohérente et efficace, le but étant d'en améliorer la compatibilité, afin qu'elles se renforcent mutuellement au sein d'un ensemble cohérent.

4. Conscient du fait que les processus de renforcement de la démocratie revêtent un caractère pluridimensionnel, qu'ils sont complexes et qu'ils s'inscrivent dans le long terme, le Conseil convient de la nécessité d'adopter une approche plus large et plus cohérente. Le Conseil insiste sur la nécessité de renforcer la cohérence, la complémentarité et la coordination de l'ensemble des actions menées pour soutenir la démocratie, et ce au niveau non seulement des différents acteurs, mais aussi des instruments thématiques et géographiques, que ce soit à l'échelon des pays ou à celui du siège. Cette démarche devrait être adoptée dès le stade de l'analyse de la situation dans le pays, et elle devrait être maintenue tout au long des phases de planification, de programmation, de mise en œuvre et d'évaluation du soutien accordé par l'UE, afin d'aboutir à une panoplie d'instruments adaptée à la situation de tel ou tel pays; enfin, elle devrait, le cas échéant, faire l'objet d'un dialogue avec les pays partenaires. L'UE est déterminée à travailler dans le cadre d'un véritable partenariat avec les pays tiers, les organisations internationales et régionales et la société civile.

5. Le Conseil accueille favorablement le document commun présenté par la Commission et le Secrétariat général du Conseil sur le renforcement de la démocratie dans le cadre des relations extérieures de l'UE et les recommandations qu'il contient.
6. Un programme d'action de l'UE pour le soutien à la démocratie dans le cadre des relations extérieures de l'UE est énoncé en annexe. Il se fonde sur les politiques et les instruments existants pertinents et tient compte des travaux accomplis dans les groupes de travail compétents du Conseil.
7. Le programme couvre les actions entreprises en application de l'ensemble des politiques et instruments existants de l'UE destinés à soutenir la démocratie dans les pays tiers, dans le cadre de la politique de développement de l'UE et de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).
8. Le Conseil invite les institutions compétentes de l'UE, en coopération avec les États membres, à mettre en œuvre dans toutes les régions le programme d'action de l'UE pour le soutien à la démocratie dans le cadre des relations extérieures de l'UE qui figure en annexe, et à rendre compte au Conseil en 2010 des progrès accomplis dans sa mise en œuvre. Il invite également les institutions compétentes de l'UE à inclure dans leur rapport d'étape une proposition de liste de pays pilotes qui feront l'objet d'un suivi plus spécifique. Une fois que cette liste et le suivi proposé auront fait l'objet d'un accord, des mesures et un calendrier de mise en œuvre devraient être élaborés en partenariat avec les pays concernés.

**Programme d'action de l'UE pour le soutien à la démocratie
dans le cadre des relations extérieures de l'UE**

I. Introduction

La gouvernance démocratique et participative ainsi que le libre arbitre des populations constituent le meilleur moyen de garantir le droit des hommes et des femmes de vivre et d'élever leurs enfants dans la dignité, à l'abri de la faim et sans craindre la violence, l'oppression ou l'injustice. Comme le reconnaît la Déclaration universelle des droits de l'homme, toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. La démocratie est indissociablement liée au plein respect des droits de l'homme, y compris l'égalité des sexes.

L'UE peut apporter un soutien important aux États et à la société civile, y compris les défenseurs des droits de l'homme et les militants en faveur de la démocratie, lorsqu'ils aspirent à davantage de liberté, d'équité, de justice et de prospérité. Elle apporte ce soutien au titre de la mise en œuvre effective des lignes directrices de l'UE en matière de droits de l'homme, y compris les orientations de l'UE concernant les défenseurs des droits de l'homme.

Si les systèmes démocratiques peuvent revêtir des formes variables, la démocratie est quant à elle devenue une valeur universelle. La démocratie garantit que les dirigeants doivent rendre compte de leur action. Les gouvernements jouissant d'une légitimité démocratique doivent tenir compte des droits et des besoins fondamentaux des personnes, à défaut de quoi ils risquent de perdre et la légitimité et le soutien dont ils jouissent au sein de la population. L'UE reste attachée au principe d'appropriation, par les citoyens des pays partenaires, des stratégies et programmes de développement. Les processus et les initiatives gérés au niveau local devraient être soutenus à l'aide d'une panoplie appropriée d'instruments financiers et de moyens d'action adaptés à la situation spécifique de chaque pays, pour autant que lesdites initiatives soient compatibles avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. **Le programme d'action de l'UE pour le soutien à la démocratie dans le cadre des relations extérieures de l'UE** vise à accroître la cohérence et l'efficacité du soutien de l'UE à la démocratie, et non à subordonner le bénéfice de l'aide au développement de l'UE à de nouvelles conditions.

II. Valeurs, normes et principes essentiels communs les plus importants

Les valeurs, normes et principes essentiels communs ci-après constituent les fondements du **programme d'action de l'UE pour le soutien à la démocratie dans le cadre des relations extérieures de l'UE**:

- Droits de l'homme et démocratie sont indissolublement liés. En effet, les personnes ne peuvent exercer pleinement leurs droits fondamentaux que dans une démocratie et la démocratie ne peut prospérer que lorsque les droits de l'homme sont respectés.
- Il est fondamental de progresser en matière de protection des droits de l'homme, de bonne gouvernance et de démocratisation pour réduire la pauvreté et enclencher un processus de développement durable.

- S'il n'existe pas de modèle unique de démocratie, les démocraties partagent néanmoins certaines caractéristiques communes. Il s'agit notamment du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris le principe de non-discrimination, qui prévoit que chacun peut se prévaloir de tous les droits de l'homme, sans distinction de race, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de naissance ou de toute autre situation. La démocratie devrait garantir les droits de tous, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités, des peuples indigènes et d'autres groupes vulnérables.
- La démocratie, la gouvernance démocratique, le développement et le respect de l'ensemble des droits de l'homme – à savoir les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux – sont interdépendants et se renforcent mutuellement.
- La véritable démocratie passe par la possibilité pour les hommes et les femmes de participer sur un pied d'égalité à la vie politique et au processus décisionnel. La promotion de l'égalité des sexes et des droits de la femme n'est pas seulement indispensable en soi, c'est aussi un droit humain fondamental et une question de justice sociale, de même qu'un instrument au service de la réalisation de tous les objectifs du Millénaire pour le développement.
- L'UE est attachée au principe d'appropriation par les pays partenaires des stratégies et programmes de développement.
- Le soutien à la démocratie apporté par l'UE devrait accorder une place particulière au rôle des représentants élus et des partis politiques, des institutions, des médias indépendants et de la société civile. L'appui de l'UE devrait tenir compte du cycle électoral dans son intégralité et non se concentrer uniquement sur un soutien électoral ad hoc.

- L'UE reconnaît le rôle essentiel de surveillance joué par les représentants des citoyens élus démocratiquement. Par conséquent, elle encourage une participation accrue des assemblées nationales, des parlements et des autorités locales à l'élaboration des politiques au niveau national.
- L'obligation faite aux dirigeants et aux fonctionnaires de rendre compte de leur action aux citoyens est un élément essentiel de la démocratie. À cet égard, l'UE réaffirme son soutien aux efforts de lutte contre la corruption.
- L'UE est favorable à une large participation de tous les partenaires au processus de développement des pays et encourage tous les secteurs de la société à prendre part au renforcement de la démocratie. Les ONG et d'autres acteurs non étatiques des pays partenaires, en particulier, jouent un rôle essentiel en tant que promoteurs de la démocratie, de la justice sociale et des droits de l'homme.
- Les partenariats et les dialogues de l'UE avec les pays tiers continueront de favoriser l'émergence des valeurs communes que sont le respect des droits humains, les libertés fondamentales, la paix, la démocratie, la bonne gouvernance, l'égalité entre les hommes et les femmes, l'État de droit, la solidarité et la justice.

- Le dialogue politique constitue un outil important pour contribuer à la réalisation des objectifs de développement et d'autres objectifs touchant aux relations extérieures. Dans le cadre du dialogue politique, le respect de la gouvernance démocratique, des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit devrait faire l'objet d'une évaluation régulière afin de dégager une communauté de vues et d'identifier des mesures d'appui. Ce dialogue, qui revêt une dimension préventive importante, vise aussi à garantir le respect de ces principes.
- Dans le cadre d'une approche globale en matière de gouvernance, il convient également de prendre en compte les droits de l'homme et les libertés fondamentales, la gouvernance démocratique et l'État de droit dans tous les domaines d'action, et ce notamment en mettant en œuvre les lignes directrices de l'UE en matière de dialogues sur les droits de l'homme et en intégrant la question des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit dans toutes les discussions avec des pays tiers, dans les discussions de programmation et dans les documents de stratégie par pays.

III. Des mesures supplémentaires doivent être prises dans les domaines suivants:

1) Une approche par pays

Les processus de renforcement de la démocratie s'inscrivent dans des contextes très divers, y compris dans des pays qui sortent à peine d'un conflit ou qui risquent d'en connaître un, ou qui se trouvent dans une situation de fragilité. Le type et le niveau d'implication de l'UE ainsi que la panoplie d'instruments la mieux adaptée seront déterminés en fonction de la situation de chaque pays. L'action de l'UE devrait se fonder sur une connaissance approfondie de la situation sur place.

Pour effectuer une analyse de la situation dans un pays donné, il convient de s'appuyer sur les outils analytiques existants mis au point par les différents acteurs de l'UE, y compris les profils de gouvernance des pays ACP, les rapports des chefs de mission, les rapports des représentants spéciaux de l'UE et les fiches "droits de l'homme". Il convient de tenir compte également des analyses et des plans d'action nationaux existants. Les recommandations des missions d'observation électorale de l'UE ou les outils analytiques mis au point par des acteurs extérieurs devraient également être pris en compte le cas échéant. Une analyse par pays, examinant de manière systématique la question du soutien à la démocratie, devrait être intégrée aux documents de stratégie par pays, sur la base de l'expérience et des enseignements tirés de l'utilisation des profils de gouvernance des pays ACP. Il convient d'accorder une attention particulière aux besoins spécifiques dans les situations de fragilité et après un conflit.

2) **Dialogue et partenariat**

Édifier de véritables partenariats fondés sur le dialogue et la consultation améliore la maîtrise des processus de renforcement de la démocratie et, chaque fois que cela est possible, les éléments de gouvernance démocratique devraient constituer un sujet à part entière des dialogues menés par l'UE avec les pays partenaires.

Les dialogues menés à plusieurs niveaux avec les pays partenaires abordent souvent différents aspects des processus de renforcement de la démocratie¹. Il faudrait s'efforcer de tirer parti de ces différents dialogues d'une manière plus cohérente, systématique et coordonnée, et les meilleures pratiques, les évaluations et les expériences à cet égard devraient être échangées. L'UE devrait continuer, selon la pratique établie, de rechercher des solutions novatrices pour associer la société civile, les partis politiques, les médias et les autres acteurs politiques non gouvernementaux aux dialogues.

¹ Par exemple, dialogues politiques, dialogues avec la troïka au niveau local, dialogues sur les droits de l'homme, sous-comités sur les droits de l'homme, sous-comités JLS, dialogues au titre de l'article 8 de l'accord de Cotonou, dialogues APC, dialogues dans le cadre des plans d'action menés au titre des partenariats stratégiques, dialogues de programmation, etc.

3) Cohérence et coordination au niveau de l'UE

L'UE est déterminée à renforcer la cohérence et l'efficacité de ses politiques tant intérieures qu'extérieures, ainsi que leur impact sur le développement. Dans le cadre des relations extérieures de l'UE, le renforcement de la cohérence entre les différents acteurs et instruments est nécessaire, tant au niveau du siège que sur le plan national. Cette démarche devrait être entamée dès le stade de l'analyse par pays et être maintenue depuis la phase de planification jusqu'à la phase de mise en œuvre. Elle passe également par une cohérence et une coordination accrues entre les instruments de programmation et les lignes directrices applicables aux stratégies tant thématiques que nationales et régionales mises en œuvre à l'appui d'un vaste programme pour le soutien à la démocratie, ainsi que par l'utilisation cohérente des outils permettant d'apprécier les différents aspects du soutien à la démocratie, d'en assurer le suivi et de les évaluer.

4) Intégration dans les autres politiques

Certains progrès ont été accomplis en ce qui concerne les engagements pris par l'UE, dans le Consensus européen pour le développement et les lignes directrices en matière de droits de l'homme, d'intégrer les questions liées aux droits de l'homme, à la démocratie, à la gouvernance démocratique et à l'État de droit dans l'ensemble des activités de l'UE en matière de relations extérieures: on peut notamment citer, en ce qui concerne les pays ACP, l'initiative de 2006 relative à la gouvernance. À cet égard, il faut aussi noter la contribution importante qu'apportent les missions et opérations PESD aux processus de renforcement de la démocratie et à l'État de droit, ainsi que le rôle déterminant que jouent les représentants spéciaux de l'UE pour ce qui est de promouvoir la démocratie et l'apport des missions d'observation électorale de l'UE.

L'UE devrait continuer de renforcer l'intégration de cette problématique dans ses autres politiques, dans le droit fil des engagements existants, aussi bien sur le plan institutionnel que dans le cadre des moyens d'action et des instruments géographiques/thématiques.

5) Coopération internationale

L'UE devrait intensifier ses efforts pour promouvoir les normes et éléments relatifs à la démocratie dans le cadre de ses activités au sein des organisations internationales. Elle devrait continuer de travailler à la mise en œuvre effective des engagements et obligations incombant aux membres des enceintes aux activités desquelles les États membres de l'UE participent, y compris les Nations unies, le Conseil de l'Europe et l'OSCE. L'UE et ses États membres devraient renforcer la coopération dans les enceintes internationales précitées ainsi que d'autres, dont notamment la Communauté des démocraties.

Le dialogue avec les organisations régionales et internationales ainsi que le soutien aux organisations sous-régionales revêtent une importance déterminante pour les processus de renforcement de la démocratie. L'UE continuera de soutenir les initiatives destinées à renforcer la démocratie dans d'autres régions du monde, y compris par l'intermédiaire du partenariat oriental, de la Politique européenne de voisinage, de l'Union pour la Méditerranée, de la stratégie de l'UE à l'égard de l'Asie centrale, de la mise en œuvre de la stratégie commune UE-Afrique et de son partenariat dans les domaines de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme. L'UE continuera également de soutenir d'autres initiatives régionales telles que le mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), la Charte démocratique interaméricaine et le mécanisme d'évaluation par les pairs de l'OEA, et l'Organisation internationale de la Francophonie.

L'UE devrait étudier les possibilités d'intensifier encore son dialogue et de soutenir davantage les travaux des organisations régionales et sous-régionales sur le soutien à la démocratie, notamment en examinant les possibilités d'établir dans ce domaine des plateformes d'échange interrégionales.

6) Visibilité

Une plus grande visibilité devrait être conférée aux questions relatives à la démocratie dans les rapports annuels de l'UE sur la coopération au développement et les droits de l'homme, ainsi que dans les autres rapports par pays concernés. Ces rapports devraient, dans la mesure du possible, comporter un chapitre distinct sur le soutien à la démocratie. S'il est vrai que la visibilité ne saurait constituer une fin en soi, promouvoir la transparence et la visibilité permet néanmoins d'accroître l'impact du soutien de l'UE à la démocratie.
