

L'UNION EUROPÉENNE, AGENT MONDIAL DE LA DÉMOCRATIE

PAR

JAN ZIELONKA (*)

La promotion de la démocratie est souvent considérée comme un projet américain (1). Cependant, l'Union européenne (UE) s'est également engagée, de façon active, à répandre la démocratie dans le monde. Cet engagement s'est manifesté concrètement la première fois dans une résolution du Conseil de développement de novembre 1991, puis s'est par la suite répété de façon régulière dans des documents officiels postérieurs (2).

En réalité, la démocratie a été une préoccupation majeure des Etats engagés dans le processus d'intégration européenne bien avant. Lorsque l'Espagne, sous la dictature du général Franco, a tenté de signer un accord d'association avec les Communautés européennes au début des années 1960, sa candidature a été mise en attente, bien que sa ratification aurait pu apporter un bénéfice économique à la CE (3) et en dépit du fait que déjà, quelques années auparavant, le ministre français des Affaires étrangères Georges Bidault ait avancé, au cours d'un débat à l'Assemblée nationale concernant la «question espagnole», l'argument imparable selon lequel «il

(*) Professeur au Centre d'études européennes et Ralf Dahrendorf fellow au St Antony's College de l'Université d'Oxford (Grande-Bretagne).

(1) Le terme de promotion de la démocratie est assez flou, en grande partie à cause de la polémique actuelle sur les conditions fondamentales de la démocratie elle-même. Le terme «promotion» ne fait pas non plus l'unanimité. Par exemple, Larry Diamond, dans son article séminal, publié en 1992 dans *Foreign Policy*, établit une distinction entre l'«exportation» et la «promotion» de la démocratie : selon lui, le but de cette dernière n'est pas d'exporter un modèle démocratique quel qu'il soit, mais de venir en aide à des groupes, voire des individus, qui tentent de faire évoluer un régime autocratique vers la démocratie. Les termes d'aide ou d'assistance à la démocratie ont également été employés en tant que synonymes de «promotion de la démocratie». N'oublions pas non plus les divers objectifs de politique étrangère tels que la bonne gouvernance, l'Etat de droit et les droits de l'homme, qui, dans une certaine mesure, rejoignent l'objectif démocratique. Pour une réflexion plus élaborée, cf. Thomas CAROTHERS, *Aiding Democracy Abroad : the Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1999.

(2) Bien sûr, la démocratie est la préoccupation majeure du Conseil de l'Europe, qui a notamment créé, en 1990, un organisme de conseil spécial pour la promotion de la démocratie, connu sous le nom de Commission de Venise. Cf. le site Internet www.venice.coe.int/site/main/presentation_F.asp?MenuL=F, ainsi que la résolution 1353 du Conseil (2003) et la recommandation 1629 (2003) sur «L'avenir de la démocratie : le renforcement des institutions démocratiques».

(3) Charles POWELL, «The long road to Europe : Spain and the European Community, 1957-1986», communication présentée à la conférence «Together since 1957 : from Rome to Berlin», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 19-20 juin 2007. Cf. également Charles POWELL, «Spain's external relations, 1898-1975», in Richard GILLESPIE/Fernando RODRIGO/Jonathan STORY (dir.), *Democratic Spain. Reshaping External Relations In A Changing World* (Routledge, Londres/New York, 1995, pp. 16-20.

n'y a pas d'oranges fascistes; il n'y a que des oranges» (4). L'Assemblée parlementaire européenne et plusieurs ONG ont fait pression sur la CE, refusant des liens formels avec le régime de Franco au nom de la défense de la démocratie (5). Finalement, ce n'est que lorsque les régimes autoritaires d'Espagne, du Portugal et de Grèce se sont écroulés que la CE s'est tournée vers ces pays, dans l'intention d'aider ces démocraties naissantes à se renforcer et à durer. La chute du communisme en Europe de l'Est a ravivé le projet de promotion de la démocratie. Aujourd'hui, la démocratie est l'objectif international primordial de l'Union, comme il est clairement dit dans le nouveau projet de Traité de l'UE (6).

Toutefois, contrairement aux Américains, les Européens n'ont jamais essayé d'orchestrer de changement de régime dans aucun pays (7). Il s'est agi en grande partie d'un choix, mais également d'une nécessité. L'UE ne disposant pas de l'imposant pouvoir militaire des Etats-Unis, elle a promu la démocratie par les échanges, l'aide et la diplomatie. Ces instruments pourraient être d'une grande aide pour créer les conditions socio-économiques favorables à la démocratie, mais pas pour provoquer la chute de dictateurs. De plus, à cause de son système complexe de prise de décisions, l'UE ne pourrait pas promouvoir la démocratie de manière stratégique comme les Etats-Unis. Les politiques de l'UE doivent satisfaire des intérêts nationaux – donc pas exclusivement ceux des entreprises –, lesquels se résument souvent au plus petit dénominateur commun. Cependant, toutes ces différences ne doivent pas faire douter de l'engagement de l'UE envers la démocratie. Il n'apparaît pas non plus que le projet américain de promotion

(4) Pedro Antonio Martínez LILLO, «Las relaciones hispano-francesas entre 1948 y 1952», in José Ramón DE URQUIJO/Jean-Pierre ETIENVRE (dir.), *España, Francia y la Comunidad Europea*, CSIC, Madrid, 1989, pp. 145-147.

(5) Charles Powell souligne l'impact d'un rapport de l'Assemblée parlementaire européenne, compilé par le social-démocrate allemand Willy Birkelbach, ancien prisonnier politique sous le régime nazi, qui affirmait que «les Etats dont les gouvernements ne possèdent pas de légitimité démocratique et dont le peuple ne participe pas aux décisions du gouvernement, de manière directe ou indirecte, par des représentants librement élus, ne peuvent prétendre à être admis dans le cercle des peuples qui forment les Communautés européennes» et concluait que «l'existence garantie d'une forme démocratique d'Etat, dans le sens d'un ordre politique libre, est une condition d'appartenance». Il cite également le Congrès du Mouvement européen de 1962 à Munich, qui est parvenu à la conclusion selon laquelle «l'intégration de tout pays dans l'Europe, que ce soit sous la forme d'une pleine appartenance ou d'une association, nécessite des institutions démocratiques» et a énuméré les conditions préalables d'une appartenance de l'Espagne, largement empruntées à la Convention européenne sur les droits de l'homme. Cf. Charles POWELL, *op. cit.*, pp. 7-8. Cf. également Daniel C. THOMAS, «Constitutionalization through enlargement: the contested origins of the EU's democratic identity», *Journal of European Public Policy*, vol. XIII, n° 8, 2006, pp. 1 197-1 201.

(6) Selon le chapitre 1, article 10a du nouveau Traité de réforme de l'UE, «l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'Etat de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations Unies et du droit international. L'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, particulièrement dans le cadre des Nations Unies». Cf. le site Internet www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/og00001.fr07.pdf.

(7) Cf. Justin VAÏSSE, «Etats-Unis : le temps de la diplomatie transformationnelle», *Cahier de Chaillot*, n° 95, Institut de l'UE pour la recherche sur la sécurité, Paris, 2006.

de la démocratie ait connu plus de succès que celui de l'Europe : la plupart des régimes autocratiques se sont effondrés à cause d'évolutions internes et l'utilité du pouvoir militaire dans la promotion de la démocratie se trouve douloureusement remise en cause par les événements en Iraq et en Afghanistan. La nature unitaire de la politique étrangère américaine a certes apporté plus de concentration, de cohérence et de profondeur, mais elle a également entraîné des soupçons sur les raisons égoïstes et nationales à l'œuvre derrière le projet démocratique. Nous ne cherchons pas à faire de la faiblesse de l'UE une vertu, mais à souligner la difficulté d'évaluer l'efficacité de modes divers d'engagement international.

Plus précisément, il s'agit ici d'examiner l'étendue, la nature et l'efficacité de la politique de promotion de la démocratie de l'Union européenne (8). Nous défendons l'hypothèse selon laquelle le seul exemple de réel succès de l'UE en la matière est l'Europe post-communiste : là, la promotion de la démocratie a été liée à la politique d'élargissement de l'UE. Cependant, la « fatigue de croissance » actuelle et la lutte contre le terrorisme exigent qu'on repense fondamentalement le projet de promotion de la démocratie.

LE PROGRAMME MONDIAL DE L'UE

Une action étendue et variée

La politique de promotion de la démocratie de l'Union européenne ne connaît pas de limites géographiques. L'UE s'est engagée dans des pays variés et souvent lointains, comme l'Indonésie, le Nigeria, Cuba, la Géorgie ou encore l'Iran, et, ce, de différentes manières et à des degrés variables.

L'Union européenne a parfois eu recours à sa puissance militaire naissante, comme au Congo ou en Macédoine (ARYM) (9); dans de nombreux autres cas, elle a fait usage de la carotte et du bâton sur le plan économique. Dans le cas de l'Iran ou de la Chine, l'instrument privilégié de l'UE aura été la « diplomatie tranquille » ou le « dialogue critique ». En ce qui concerne la Corée du Nord ou la Birmanie, l'Union a exercé une pression négative constante et rude, sous forme de sanctions économiques et diplomatiques : par exemple, les actifs des fonctionnaires birmanes ont été

(8) Il a toujours été ardu d'évaluer l'impact de la promotion de la démocratie. Pour une tentative quantitative exhaustive, cf. Steven E. FINKEL, Anibal PÉREZ-LIÑÁN/Mitchell A. SELIGSON, *Effects of US Foreign Assistance on Democracy Building: Results of a Cross-National Quantitative Study*, The United States Agency for International Development, Washington, 2006.

(9) En 2006, l'UE a lancé une opération militaire afin de soutenir la mission de l'Organisation des Nations Unies dans la République démocratique du Congo (MONUC) au cours du processus d'élection (Opération EUFor-RDC). L'opération militaire de l'UE de 2003 dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine (ARYM) a, selon le site Internet officiel de l'UE, « contribué aux tentatives d'établir un pays paisible, démocratique et prospère » (cf. le site Internet www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=fr&mode=g).

gelés dans les pays de l'UE et il a été demandé aux sociétés européennes de ne pas investir dans les entreprises appartenant à l'Etat birman (10). Dans certains cas, comme celui de Cuba, un mélange de coercition et d'incitations positives a été mis en œuvre. Pour l'Égypte, ont été principalement exercées des incitations reposant sur des bases stratégiques plutôt que démocratiques, tandis que la démocratie a été un objectif clairement énoncé dans le cas de la Géorgie, du Cambodge ou de la Turquie. En revanche, dans celui de la Tunisie ou du Vietnam, l'accent a été davantage mis sur les droits de l'homme et la bonne gouvernance (11).

Le budget alloué à la promotion de la démocratie en elle-même est souvent très mince et distribué à des projets n'entretenant que des liens ténus avec la démocratie, comme par exemple les projets portant sur les droits des femmes au Maroc ou sur la gouvernance dans les villages en Chine. Cependant, dans d'autres cas, l'UE a investi des sommes importantes à des fins économiques et de développement variées, avec l'espoir ou le désir officiellement exprimé de faire progresser la démocratie : citons, par exemple, l'aide de l'UE à l'Autorité palestinienne ou à l'Indonésie après Suharto. Toutefois, il est arrivé que la percée démocratique n'ait pas reçu de récompense : par exemple, l'aide de l'UE à la Corée du Sud a été réduite à une période cruciale pour la consolidation démocratique, au milieu des années 1990, et le gouvernement démocratique nouvellement arrivé au pouvoir à Séoul a été la cible de taxes *antidumping* et de barrières antitarifs douaniers de la part de l'Union (12).

Lors de ses tractations avec l'Amérique latine et l'Afrique du Nord, l'UE a inséré des clauses démocratiques dans des accords bilatéraux et multilatéraux variés (13), ce qui n'était généralement pas le cas dans ses relations avec l'Asie de l'Est. Dans des situations comme celles de la Bosnie-Herzégovine et de la Macédoine (ARYM), l'Union a tenté d'être un médiateur honnête et impartial entre les différentes parties sur le terrain. Dans d'autres cas, l'Union a clairement pris position pour ou contre certains dirigeants politiques, comme l'illustre son soutien au président Abu Mazen de l'Autorité palestinienne ou au président Wahid d'Indonésie, ainsi que sa confrontation avec le Président du Zimbabwe, Mugabe, ou encore avec le Président de la Serbie, Milosevic.

(10) Cf. Karen E. SMITH, «The limits of proactive cosmopolitanism : the EU and Burma, Cuba and Zimbabwe», in Ole ELGSTRÖM/Michael SMITH (dir.), *The European Union's Roles in International Politics*, Routledge, Londres, 2006, pp. 155-171.

(11) Cf. Richard YOUNGS, *The European Union and the Promotion of Democracy. Europe's Mediterranean and Asian Policies*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

(12) Cf. Jonathan MORAN, «Contradictions between economic liberalisation and democratization : the case of South Korea», *Democratization*, vol. III, n° 1, 1996, pp. 459-490.

(13) Cf. par exemple Jean GRUGEL, «Democratization and ideational diffusion : Europe, Mercosur and social citizenship», *Journal of Common Market Studies*, vol. XLV, n° 1, 2007, pp. 43-68.

Une efficacité difficile à évaluer

Il est pratiquement impossible d'identifier des schémas clairs montrant une relation directe entre les stratégies individuelles et le progrès de la démocratie dans des pays individuels. Notamment parce que les développements démocratiques dans ces pays sont mus par bien d'autres facteurs domestiques et internationaux et parce que les objectifs de l'UE sont souvent énoncés dans des termes vagues et généraux, ce qui les rend inadaptés à tout contrôle de leur efficacité.

Les analystes signalent diverses faiblesses dans la politique de promotion de la démocratie de l'UE. Par exemple, l'unité d'objectif et d'action a rarement été un trait caractéristique de ses politiques. Les Etats membres méridionaux démontrent généralement une préférence pour les incitations et l'engagement pragmatique, tandis que les Etats membres du Nord ont pour habitude d'adopter des politiques de principe ne reculant pas devant des sanctions, quel que soit leur coût, sans oublier les exemples récurrents d'individualisme de la part de certains Etats membres. Citons ainsi l'Italie, qui s'est distinguée en établissant des relations diplomatiques avec la Corée du Nord, sans même consulter ses partenaires européens, ou encore le Portugal, qui a soumis la politique de l'UE à ses exigences sur le Timor oriental, ou bien aussi la France, qui a tenté de forger, voire de dicter, les politiques de l'UE concernant l'Algérie. Les politiques de l'UE sont souvent victimes de procédures inadaptées et de luttes bureaucratiques. De plus, elles sont souvent soumises à des intérêts économiques et stratégiques.

De plus, l'Union n'a jamais été capable d'établir une synergie plausible entre sa défense des droits de l'homme, de la bonne gouvernance, de l'Etat de droit et de la démocratie. A cause de sa nature intergouvernementale particulière, elle s'est avérée peu adaptée à la manipulation secrète d'acteurs politiques cruciaux dans les pays ciblés, tandis que les accords formels avec les pays visés n'ont eu que peu de résultats. Par exemple, les principes démocratiques sont devenus partie intégrante de l'«Acquis de Barcelone», mais la quasi-totalité des Etats méditerranéens ayant ratifié cet Acquis ont échoué à appliquer ses conditions démocratiques (14). S'il est indéniable que les ressources de l'UE destinées à la promotion de la démocratie auraient pu être fortement augmentées dans certains cas, les exemples de la Bosnie-Herzégovine ou de l'Autorité palestinienne montrent dans le même temps que l'argent ne peut, à lui seul, acheter la démocratie. Les désaccords entre les Etats membres individuels de l'UE ont, de toute évidence, porté préjudice aux politiques européennes, mais l'UE n'est pas un Etat unitaire et centralisé : il est tout à fait normal que ses différents membres soient porteurs de préoccupations et d'approches différentes. Il est, par

(14) Cf. Richard YOUNGS, «How Europe's Mediterranean policy went so badly wrong», *Europe's World*, aut. 2006, pp. 26-33.

exemple, difficile de blâmer la France pour sa tentative de forger les politiques de l'UE vis-à-vis de l'Algérie : après tout, c'est elle qui a toujours été la plus exposée aux évolutions néfastes qui ont eu lieu dans ce pays (15). Certes, les intérêts stratégiques et économiques ont souvent pris le pas sur les objectifs démocratiques, mais il serait difficile de nier que la démocratie a besoin de la paix et de la prospérité économique pour prospérer.

Il apparaît donc que l'UE pourrait certainement s'améliorer dans certains cas, mais, ce, sans garantie de succès. Comme il a été dit plus haut, les Etats-Unis ont souvent recouru à des stratégies différentes de celles de l'Europe, mais ses résultats en termes de promotion de la démocratie ne sont pas excessivement meilleurs, comme l'illustrent notamment les exemples de Cuba ou de l'Iran. Cela étant dit, l'UE ne peut affirmer avoir réussi dans la plupart des cas cités : ainsi, les fonctionnaires de l'UE se targuent d'avoir apporté la paix et la démocratie à la région indonésienne d'Aceh, mais les 80 émissaires européens qui y ont été envoyés n'ont représenté qu'un facteur mineur de la bonne transition dans cette province, quelle qu'ait été leur importance d'un point de vue symbolique (16). En dernière analyse, on ne peut donc que conclure que la contribution de l'Union européenne aux transitions vers la démocratie à des endroits divers du globe n'a été, jusqu'ici, que très limitée. L'Europe centrale et orientale représente une exception assez frappante à cette règle. On peut également reconnaître un impact important de l'UE sur la consolidation démocratique en Turquie. L'analyse de ces cas de réussite désigne un ensemble de facteurs qui ont assuré l'efficacité de la politique de promotion de la démocratie.

DES RÉUSSITES NOTABLES

La promotion de la démocratie en Europe centrale et orientale

L'Europe centrale et orientale incarne une réussite unique de la promotion de la démocratie, une réussite qu'on peut en grande partie attribuer à trois facteurs.

En premier lieu, tout au long des années 1990, l'environnement international a favorisé la construction de la démocratie en Europe centrale et orientale. L'Empire soviétique s'est écroulé de manière généralement paisible et la Russie n'a pas tenté de contrecarrer par la force les réformes dans la région. Dans ce contexte, l'UE (et les Etats-Unis) se sont engagés acti-

(15) Aylın GÜNEY/Aslıhan CELENK, «The European Union's democracy promotion policies in Algeria : success or failure?», *The Journal of North African Studies*, vol. XII, n° 1, pp. 109-128.

(16) Cf. Foster KLUG, «Head of EU-led Aceh peace mission predicts smooth transition when mission ends», *European Security and Defence Policy*, n° 3, janv. 2007, p. 25. La mission a dénombré environ 80 membres du personnel international non armé; en réalité, moins des deux tiers d'entre eux venaient d'Etats membres de l'UE, ainsi que de Norvège et de Suisse, et un peu plus d'un tiers provenait des cinq pays participants de l'ASEAN. Cf. le site Internet www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/060522-Aceh_Council_Factsheet-REV5.pdf.

vement en Europe centrale et orientale en tant que «pacificateurs», pour apporter de l'aide et enseigner la démocratie (17). Même les guerres des Balkans ont eu, de manière ironique, certaines conséquences positives sur la construction de la démocratie dans cette région, en dissuadant les politiciens populistes d'appeler à une confrontation autodestructrice.

Cela conduit à identifier un autre facteur du succès de la promotion de la démocratie en Europe centrale et orientale, que nous appellons le facteur de compatibilité, mais que Karl Deutsch désigne sous l'appellation «*probabilité autonome des événements*». La pression de l'UE a renforcé les évolutions internes qui se déroulaient déjà en Europe centrale et orientale. Culturellement, ces pays étaient proches de l'Occident, avec un fort pourcentage de démocrates convaincus, à la différence d'autres pays post-communistes tels que l'Albanie, la Moldavie, la Biélorussie, l'Ukraine et la Russie, où les démocrates convaincus ne représentaient pas plus de 25 % de la population (18).

Finalement, ce qui est essentiel eu égard à notre analyse, c'est que l'UE a identifié la démocratie comme condition préliminaire à l'adhésion. C'est ce qu'on appelle généralement une politique de conditionnalité. Dans le cas particulier qui nous intéresse, cette politique a fonctionné remarquablement bien, car l'incitation était très substantielle et le lien entre la démocratie et l'appartenance à l'UE était explicite et direct (19). Il est vrai que nous avons des preuves que les constructeurs de l'Europe occidentale n'ont jamais contrôlé pleinement les développements démocratiques chez les pays candidats. De plus, l'UE n'a pas seulement élaboré la démocratie, mais aussi l'économie de marché, la sécurité, *etc.* Ces différents chantiers n'étaient pas tous en harmonie et ont souvent été victimes de rivalités internes dans les institutions ou de pressions partisans – égoïstes – de la part d'agriculteurs, de banquiers ou de commerçants. Il n'y a pas toujours eu non plus d'harmonie naturelle entre les différents moyens appliqués par l'Occident vis-à-vis des candidats à l'Union européenne : bien que les politiciens occidentaux aient souvent prétendu posséder une conception stratégique globale pour la création d'une Europe démocratique, leur rhétorique a souvent été floue et ambiguë, leurs politiques ont manqué d'une orientation claire. Il faut également souligner que le processus d'accession à l'UE a souvent été géré d'une manière plus dictatoriale que démocratique : les

(17) Les Etats-Unis se sont également engagés activement à promouvoir la démocratie en Europe centrale et orientale. Pour une analyse approfondie de leur politique dans la région, cf. par exemple Philip D. ZELIKOW/Condoleezza RICE, *Germany Unified and Europe Transformed : a Study in Statecraft*, Harvard University Press, Cambridge, 1995.

(18) Dieter FUCHS/Hans-Dieter KLINGEMANN, «Eastward enlargement of the European Union and the identity of Europe», *West European Politics*, vol. XXV, n°2 spécial, 2002, p. 40.

(19) Cf. par exemple Wade JACOBY, *The Enlargement of the European Union and NATO : Ordering from the Menu in Central Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004; Milada A. VACHUDOVA, *Europe Undivided : Democracy, Leverage, and Integration after Communism*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

candidats recevaient une longue liste de conditions d'entrée, qu'ils ne pouvaient ni négocier ni refuser (20).

Cependant, tout cela ne saurait remettre en question le succès des politiques européennes. L'élaboration instrumentale de la démocratie, avec le recours à l'effet de levier et au lien, peut avoir été moins efficace que certains responsables européens ne le prétendent. Néanmoins, l'impact indirect ou « effet démonstratif » de l'Europe occidentale a été énorme et a coïncidé avec la politique de levier et de lien. Les élites et l'électorat d'Europe centrale et orientale ont consenti à la politique de conditionnalité de l'Union car ils étaient fermement convaincus que la démocratie à l'occidentale leur serait bénéfique. Le fait que les pays candidats se verraient accorder une place à la table de l'UE à la fin du long processus d'accession était également essentiel. Cette inégalité structurelle n'allait pas durer indéfiniment : il était ainsi plus facile à ces pays d'accepter les conditions de l'UE, ainsi que son arrogance occasionnelle. De plus, l'ambiguïté de la politique de conditionnalité de l'UE a donné aux pays candidats une liberté de manœuvre considérable, avec des effets bénéfiques pour la démocratie : comme l'Union n'a jamais tenté d'imposer de modèle spécifique de démocratie, les réformes ont été façonnées par des acteurs internes. Les différents États membres de l'UE ont tenté d'exporter leurs propres solutions nationales, mais les États candidats avaient tout le loisir de faire leur choix parmi les solutions proposées et de les combiner avec des « solutions maison », ce qui a atténué l'impression que la démocratie était un produit d'exportation (21).

Bien sûr, la démocratie dans les nouveaux États membres connaît encore de nombreux problèmes. Cependant, il faut remarquer que ces pays ont réussi à construire un système assez efficace de constitutionnalisme libéral et pas seulement une démocratie électorale superficielle (22). Ils y sont parvenus par l'introduction du principe de séparation des pouvoirs et de la garantie du respect des droits fondamentaux de l'homme et du citoyen. Leurs constitutions nouvellement adoptées ont sévèrement corseté la citoyenneté, enlevant un peu de pouvoir au peuple pour le remettre aux auteurs des constitutions et aux tribunaux constitutionnels (23). Le slogan

(20) Cf. par exemple Karen E. SMITH, « The evolution and application of EU membership conditionality », in Marise CREMONA (dir.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 114-115; Roberto DI QUIRICO (dir.), *Europeanisation and Democratisation. Institutional Adaptation, Conditionality and Democratisation in EU's Neighbour Countries*, European Press Academic Publishing, Florence, 2005.

(21) Cf. Jan ZIELONKA, « Foreign made democracy », in Jan ZIELONKA (dir.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Vol. II : International and Transnational Factors*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

(22) Comme l'a observé Larry DIAMOND, « l'écart entre la démocratie libérale et électorale s'est creusé notablement au cours de la dernière partie de la troisième vague, formant l'une de ses caractéristiques les plus importantes, mais peu remarquées ». Cf. Larry DIAMOND, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1999, p. 10. Cf. aussi Fareed ZAKARIA, *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*, W.W. Norton, New York, 2003.

(23) Pour une analyse détaillée du processus constitutionnel dans ces pays, cf. Jon ELSTER/Claus OFFE/Ulrich K. PREUSS, *Institutional Designs in Post-Communist Societies : Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998; Jan ZIELONKA (dir.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Vol. I : Institutional Engineering*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

populiste «tout le pouvoir aux soviets» a disparu de la rhétorique politique. La démocratie est devenue une question de règles, de procédures et d'institutions. Ainsi, leurs démocraties sont plus «délibératives» que «volontaristes» (24). Il est donc plus difficile à la majorité du moment de manipuler le système démocratique à son propre avantage, ce qui a permis à la démocratie de fonctionner raisonnablement bien plutôt que de sombrer dans le chaos et la paralysie. Bref, cela a eu pour conséquence qu'il est devenu difficile de conduire une politique autocratique dans la région, en dépit de nombreux obstacles (*cf. infra*).

L'impact de l'UE en Turquie

Si le cas de la Turquie est difficile à évaluer, car la démocratie n'y est pas pleinement consolidée et son processus d'accession à l'UE n'est pas achevé, il semble néanmoins évident que de nombreuses réformes démocratiques entreprises par la Turquie ces dernières années ont eu lieu dans l'attente de l'appartenance à l'UE ou, du moins, sous la pression directe de cette dernière (25).

De fait, suite à la décision de l'UE, en 1999, de considérer la Turquie comme candidate officielle à l'adhésion, le Parlement turc a adopté plusieurs amendements constitutionnels répondant aux préoccupations démocratiques de l'UE, amendements portant sur des sujets sensibles de la politique turque, tels que l'abolition de la peine de mort ou la réduction du rôle de l'armée. Avec ces réformes, il est devenu plus difficile pour l'Etat de contraindre les droits civiques, tandis que des conditions plus libérales pour la liberté de rassemblement ont été introduites et que les peines pour insulte aux institutions étatiques s'en sont trouvées limitées. L'article 313 du Code pénal, notoirement appliqué contre les Islamistes et les Kurdes pour «incitation à la haine ethnique ou religieuse», a également été modifié.

L'UE a surveillé de près la Turquie et l'a conseillée dans ses efforts de réforme. Elle lui a offert une aide économique substantielle, a sponsorisé des programmes de formation pour les juges, les procureurs et les policiers et a aidé de nombreuses organisations de la société civile en Turquie. Des fonctionnaires de l'UE ont exposé des cas de violations des droits de l'homme ou des minorités. Plusieurs déclarations publiques de l'UE ont appelé à la stricte observation des procédures démocratiques et à la non-interférence de l'armée turque. L'UE a également exercé une forte pression informelle afin de faire progresser les réformes démocratiques : par exemple, la pression de l'UE a encouragé la loi de 2004 sur les associations, réduisant la possibilité

(24) Cette distinction a été opérée par : Stephen HOLMES, «Constitutionalism», in Seymour Martin LIPSET (dir.), *The Encyclopedia of Democracy*, vol. 1, Congressional Quarterly, Washington, 1995, p. 300.

(25) Cf. par exemple Nathalie TOCCI, «Europeanization in Turkey : trigger or anchor for reform ?», *South European Society and Politics*, vol. X, n° 1, 2005, pp. 73-83; Gamze AVCI, «Turkey's EU politics : consolidating democracy through enlargement ?», in Helen SJURSEN (dir.), *Questioning EU Enlargement : Europe in Search of Identity*, Routledge, Londres, 2006, pp. 62-77.

d'intervention de l'Etat dans les activités des ONG, supprimant les restrictions sur les contacts avec les ONG étrangères et permettant aux ONG de travailler avec des organisations plus ouvertement politiques. Le fait le plus notable reste néanmoins la progression graduelle de l'accession de la Turquie à l'UE : en 2001, l'UE a signé avec la Turquie un Partenariat privilégié et, en 2004, elle s'est engagée dans des négociations formelles d'adhésion.

Résultats comparés

Tous les pays d'Europe centrale et orientale ayant négocié leur accession à l'UE l'ont finalement rejointe, en tant que démocraties consolidées. Cependant, le cas de la Turquie pourrait s'avérer différent. Une comparaison avec la Pologne est à cet égard assez révélatrice.

A cause de sa taille et de son vaste secteur agricole, la Pologne était, tout comme la Turquie, un pays difficile à intégrer dans la structure institutionnelle et financière de l'Union, mais personne n'a remis en cause la légitimité européenne de la Pologne, contrairement à la Turquie (26). De plus, s'il n'existait aucun équivalent polonais de Chypre qui puisse compliquer l'accession à l'UE, dans le même temps, les frontières de la Pologne avec l'instable Ukraine, avec la Biélorussie et la forte Russie (*via* Kaliningrad) ne prédisposaient pas à la construction de la démocratie; cependant, les frontières de la Turquie avec la Syrie, l'Iran et l'Iraq sont bien plus instables par comparaison. De plus, la Turquie est engagée depuis plus de 20 ans dans un conflit sanglant avec les séparatistes kurdes au sud-est du pays, avec des conséquences sérieuses sur sa politique intérieure (27).

En outre, l'armée a joué un rôle fort dans les deux pays, où elle est relativement imposante et possède une histoire d'engagement politique de haute portée. En Pologne, le général Jaruzelski a imposé la loi martiale afin d'écraser Solidarnosc au début des années 1980, mais, moins d'une décennie plus tard, il parvenait à un accord avec ce même mouvement qui allait préparer la démocratie : dès lors, les généraux polonais ne se sont plus mêlés de politique. En Turquie, l'armée se considère depuis des décennies comme garante des valeurs républicaines et laïques. En théorie, cela pourrait servir la démocratie, mais, en pratique, l'armée est intervenue dans les procédures démocratiques et a même imposé sa loi. Certes, ces dernières années, les généraux turcs ont été moins interventionnistes et ont respecté les victoires électorales du parti islamiste, le parti « démocratique conservateur » (AKP) dirigé par Tayyip Erdogan (28), mais cette distance ne peut être tenue pour

(26) Cf. par exemple l'argumentaire de Valéry GISCARD D'ESTAING, *Le Monde*, 8 nov. 2002.

(27) Cf. Kerim YILDIZ/Mark MULLER, *Turkey's Accession to the EU : Democracy, Human Rights and the Kurds*, KHRP, Londres, 2006.

(28) Cela a été l'une des exigences de l'UE. Cf. par exemple George PARKER/Vincent BOLAND, «Turkey generals told to respect democracy», *Euro-News*, 16 août 2007; Gareth JENKINS, «Continuity and change : prospects for civil-military relations in Turkey», *International Affairs*, vol. LXXXIII, n° 2, 2007, pp. 339-356.

acquise, surtout si Erdogan tente d'introduire des éléments plus religieux dans la législation et l'éducation turque (29).

La division floue entre l'Etat et la religion en Pologne a également préoccupé de nombreux démocrates. Cependant, l'importance de l'Islam en Turquie est souvent considérée comme plus problématique que celle du Christianisme en Pologne (30). Le parcours de l'une et de l'autre vers la démocratie est également différent. La transition démocratique de la Turquie s'étale sur plusieurs décennies et est largement le fait des élites. La transition de la Pologne était relativement brève et fut déclenchée par le mouvement populaire de masse *Solidarnosc* (31). Bien que les réformes démocratiques en Pologne aient été aidées par l'Union européenne, elles semblent plus «organiques» que celles effectuées en Turquie (32).

Cela n'a pas pour but d'affirmer que la Turquie est condamnée à l'autocratie, mais de montrer que le chemin de la Turquie vers la démocratie consolidée sera probablement différent, sinon plus escarpé, que celui de la Pologne et d'autres pays post-communistes : ses frontières sont plus instables, sa situation intérieure plus complexe et le processus d'accession à l'UE davantage semé d'embûches. Il faut aussi prendre en compte, en plus des caractéristiques propres à la Turquie, la question du temps : la scène politique européenne a changé de façon spectaculaire au cours de la dernière décennie et de nombreux changements récents sapent plutôt qu'ils ne facilitent l'effort de promotion de la démocratie de l'UE.

L'AVENIR DE LA PROMOTION DE LA DÉMOCRATIE

De nombreux pays au voisinage de l'UE sont visés par le projet de promotion de la démocratie (33). Il s'agit de plusieurs Etats d'Europe orientale

(29) Cf. par exemple Michael RUBIN, «Mr. Erdogan's Turkey», *Wall Street Journal*, 19 oct. 2006. David SHANKLAND, «Islam and politics in Turkey : the 2007 presidential elections and beyond», *International Affairs*, vol. LXXXIII, n° 2, 2007, pp. 357-372.

(30) Cf. par exemple Michael FREEMAN, «Human rights, democracy and 'Asian values'», *Pacific Review*, vol. IX, n° 3, 1996, pp. 352-366; John ESPOSITO/James PISCATORI, «Democratization and Islam», *Middle East Journal*, vol. XLV, n° 3, 1991, pp. 427-440.

(31) Il convient de signaler cependant que, aujourd'hui, la société civile en Europe centrale et orientale n'est pas particulièrement forte, alors que la société civile turque est de plus en plus manifestement pleine de vitalité. Cf. Sefa SIMSEK, «The Transformation of civil society in Turkey : from quantity to quality», *Turkish Studies*, vol. V, n° 3, aut. 2004, pp. 46-74; Marc MORJÉ HOWARD, *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003. Pour une étude comparative, cf. Paul KUBICEK, «The earthquake. Civil society and democratization in Turkey. An assessment with a view towards Eastern Europe», *Political Studies*, vol. L, n° 4, 2002, pp. 759-776.

(32) Bien que, en Pologne comme en Turquie, une grande partie de la classe politique accuse le gouvernement actuel de trahir les intérêts nationaux et de soumettre le pays au pouvoir de Bruxelles. Cf. par exemple Paul TAGGART/Aleks SZCZERBIAK, «Contemporary euroscepticism in the party systems of the European Union candidate States of Central and Eastern Europe», *European Journal of Political Research*, vol. XLIII, n° 1, 2004, pp. 1-27.

(33) Cf. *L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour nos relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Bruxelles, 11 mars 2003, COM(2003)104 final.

et sud-orientale, tels la Russie, la Biélorussie, l'Ukraine, la Géorgie, la Macédoine, l'Albanie ou la Serbie, ainsi que de plusieurs Etats méditerranéens, tels le Maroc, la Tunisie, l'Algérie ou le Liban. A quoi s'ajoute «l'affaire en cours» de la Turquie. L'UE peut-elle forger efficacement les destins démocratiques de ces pays et si oui, comment ?

Trois facteurs s'opposent à la réussite des efforts de l'UE. Premièrement, certains Etats membres de l'UE connaissent une forte pression visant à arrêter le processus d'élargissement : cela est dû à une peur croissante, surtout répandue parmi les Quinze, que de plus amples élargissements ne viennent contrecarrer la gestion de la diversité culturelle et économique «importée» – en fait, de nombreux signes permettent d'émettre l'hypothèse que le vote contre la Constitution européenne a été en partie un vote contre d'autres élargissements (34). Deuxièmement, on craint que ces élargissements ne paralysent le système de prise de décision de l'UE. Enfin, il y a la peur que d'autres élargissements ne rapprochent l'UE de régions très instables, sans que cela aille de pair avec une amélioration des ressources financières et militaires de l'Union.

Il est vrai que les pays cités ici ne souhaitent pas tous intégrer l'UE actuellement et, pour la plupart, l'appartenance à l'UE ne peut être envisagée que comme une perspective à long terme. Néanmoins, la perspective d'accession à l'UE, aussi vague soit-elle, a toujours été le meilleur atout d'influence de l'UE envers ses voisins. Cette perspective était aussi un facteur de stabilisation propice à la construction démocratique dans ces pays. Les politiciens locaux ont résisté à la tentation autocratique et ont maîtrisé leurs conflits mutuels, de peur d'entraver l'adhésion de leur pays à l'UE. Des «carottes» moins attrayantes n'auraient pas eu le même effet : des solutions alternatives à une appartenance à part entière ont été tentées par le passé, sans succès (35). Il n'existe aucune raison de penser qu'une offre d'appartenance «à demi» à l'UE aurait un effet aussi bénéfique sur le projet de promotion de la démocratie. La question est la suivante : la promotion de la démocratie peut-elle aboutir sur le territoire de l'ex-Empire soviétique, en Afrique du Nord ou dans les Balkans, sans offre d'appartenance à l'UE ? Si la réponse est non, à quel argument recourir dans cette situation ?

La «guerre contre le terrorisme» a également eu de nombreuses conséquences néfastes sur la promotion de la démocratie. Pour commencer, les Etats-Unis et l'UE ont adouci leur critique des politiques dictatoriales dans

(34) Cf. par exemple Philippe RICARD, «Le non souligne les difficultés de l'élargissement», *Le Monde*, 31 mai 2005; Georges MARION, «La droite allemande accuse la Turquie d'avoir contribué à la victoire du non français», *Le Monde*, 1^{er} juin 2005.

(35) Le plus connu était la proposition du président Mitterrand de créer une Confédération européenne en tant qu'alternative à l'élargissement, du moins à court et à moyen termes. Cf. par exemple Daniel VERNET, «The dilemmas of French foreign policy», *International Affairs*, vol. LXVIII, n° 4, 1992. Pour une autre proposition semblable, cf. le discours du Commissaire Andriessen à la 69^e assemblée de l'Eurochambre, Bruxelles, 19 avr. 1991.

des pays considérés comme des partenaires dans la lutte contre le terrorisme. La Russie en est un bon exemple, tout comme plusieurs régimes autocratiques dans le Caucase et en Asie centrale. Le message de l'Occident aux dirigeants de ces régions a été clair : les considérations stratégiques ont à nouveau pris le pas sur les considérations démocratiques. De plus, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les gouvernements occidentaux ont réduit les libertés civiles dans leurs propres pays et ont augmenté les pouvoirs de la branche exécutive – y compris des services secrets – au dépens des branches judiciaires et parlementaires. Cet exemple a inspiré les politiciens de certains anciens pays communistes, bien qu'ils l'aient souvent suivi de façon plus robuste et non démocratique. Il faut également mentionner que la guerre contre le terrorisme a eu jusqu'ici un impact déstabilisant, plutôt que l'inverse, sur l'environnement international global, bien qu'on puisse soutenir que la situation aurait été bien pire si cette guerre n'avait pas été entreprise.

Enfin, il y a eu certaines évolutions dérangeantes sur le front démocratique dans plusieurs pays européens, qui sapent le rôle positif de modèle qu'avait l'Occident sur d'autres Etats. Par exemple, si le gouvernement de Berlusconi en Italie s'est permis de manipuler des émissions télévisées à des fins politiques, voire personnelles, et partisans, on ne peut s'attendre à ce que tout autocrate hors de l'UE soit disposé à suivre les exigences de cette dernière sur l'équité et la liberté de ton des émissions télévisées nationales. Quand le gouvernement hollandais restreint les droits de ses immigrants de la deuxième génération, cela encourage à l'évidence les dirigeants populistes hors de l'UE à exiger des politiques contraignantes vis-à-vis de leurs propres minorités (ethniques). Et comment peut-on espérer que les politiciens des Etats autocratiques respectent l'indépendance de la justice, si de nombreuses décisions judiciaires sont ouvertement remises en cause par des ministres, dans une démocratie aussi ancienne que celle du Royaume-Uni ? L'image de la démocratie projetée à l'étranger par les nouveaux Etats membres de l'Europe centrale et orientale est encore plus troublante.

Un constat qui conduit à un autre obstacle au projet européen de promotion de la démocratie : comment éviter l'érosion de la qualité démocratique dans les pays qui sont déjà membres de l'UE (36) ? Depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, l'Union a un droit d'intervention, non seulement si un Etat membre viole un vaste corpus d'acquis économiques et administratifs, mais également s'il n'applique pas les principes de la démocratie, des droits de l'homme, et de l'Etat de droit, proclamés à l'article 6(1) du Traité UE. Cependant, en l'an 2000, l'« affaire » Jörg Haider a clairement démontré la difficulté d'appliquer cet

(36) Pour une étude plus approfondie, cf. Jan ZIELONKA, «The quality of democracy after joining the European Union», *East European Politics and Societies*, vol. XXI, n° 1, 2007.

article (37). Ces dernières années, une pression, dirigée par les frères Kaczynski, a été exercée sur le gouvernement polonais, si bien que, en juin 2006, une résolution du Parlement européen critiquait «*la montée générale de l'intolérance raciste, xénophobe, antisémite et homophobe en Pologne*» (38); au cours de sa visite à Bruxelles, Jaroslaw Kaczynski, le Premier ministre polonais, s'est vu rappeler, par le président de la Commission européenne Jose Manuel Barroso, que l'UE est une communauté de valeurs proscrivant la discrimination des minorités, l'introduction de la peine de mort et les entraves à l'indépendance de la banque centrale (39). Cependant, il convient d'observer que ces mesures légères n'ont pas réussi à freiner l'ascension des tendances autocratiques en Pologne.

* *
*

L'Union européenne encourage la démocratie car cette dernière reflète les bases de son système de croyances (40), parce que la promotion de la démocratie correspond au rôle qu'elle se fixe en politique internationale (41), ainsi que pour des raisons pratiques. Comme il est dit dans la Stratégie européenne de sécurité, «*la meilleure protection pour notre sécurité est un monde fait d'Etats démocratiques bien gouvernés. Propager la bonne gouvernance, soutenir les réformes sociales et politiques, lutter contre la corruption et l'abus de pouvoir, instaurer l'Etat de droit et protéger les droits de l'homme : ce sont là les meilleurs moyens de renforcer l'ordre international*» (42). La promotion de la démocratie restera donc probablement l'un des objectifs politiques premiers de l'UE, en dépit des problèmes et des frustrations qu'elle rencontre. Il faut dire que l'abandon de la promotion de la démocratie en tant qu'objectif de politique extérieure équivaldrait à la tolérance, sinon au soutien, des autocrates dans diverses parties du monde. Le public européen considérerait cela comme injuste et, dans la plupart des cas, cela desservirait les intérêts de l'Union.

Cet article suggère plusieurs conditions pouvant contribuer à concevoir une promotion de la démocratie plus efficace et plus juste. Tout d'abord,

(37) L'Union a appliqué cet article pour la première fois en 2000, alors que le parti extrémiste de Jörg Haider, le FPÖ, intégrait le gouvernement autrichien. Cependant, l'exercice n'a obtenu qu'un résultat mitigé et a provoqué la polémique. Cf. par exemple Per CRAMÉR/Pál WRANGLE, «The Haider affair, law, and European integration», *Europarättslig Tidskrift*, n° 28, 2000; Matthew HAPPOLD, «Fourteen against one: the EU response to Freedom Party participation in the Austrian government», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. XLIX, 2000, p. 953.

(38) *International Herald Tribune*, 30 juin 2006, p. 2.

(39) *Gazeta Wyborcza*, 31 août 2006, p. 8.

(40) Cf. Hartmut MAYER/Henri VOGT, *A Responsible Europe? Ethical Foundations of EU External Affairs*, Palgrave, Basingstoke, 2006.

(41) Cf. Ole ELGSTRÖM/Michael SMITH (dir.), *The European Union's Roles in International Politics*, Routledge, Londres, 2006.

(42) Stratégie européenne de sécurité, Conseil européen, Bruxelles, 12 déc. 2003.

et c'est la condition la plus évidente, la démocratie ne peut être imposée par décret, surtout par des acteurs extérieurs : un système complexe d'incitation et de dissuasion doit être mis en place afin d'assurer le fonctionnement de la promotion de la démocratie. Il est tout aussi important que les élites et les électeurs des pays visés soient convaincus que la démocratie est bonne pour eux : en d'autres termes, il est peu probable que la démocratie fasse son apparition dans un pays où les démocrates sont rares, même en cas de forte pression extérieure. Cela signifie que, dans certains pays arabes ou asiatiques, l'objectif premier de l'UE devrait être de propager les valeurs démocratiques plutôt que d'exporter les procédures démocratiques. Cela nécessiterait davantage d'investissement dans le dialogue culturel – plutôt que dans le dialogue diplomatique –, surtout avec ceux qui croient que la démocratie et les valeurs asiatiques ou islamiques ne sont pas forcément compatibles (43).

Cette remarque conduit à une autre conclusion importante : les références démocratiques du défenseur de la démocratie sont essentielles à l'efficacité de sa promotion. Il ne s'agit pas seulement d'éviter l'hypocrisie politique, mais également de convaincre les pays visés que la démocratie peut être aussi avantageuse pour eux que pour ses défenseurs (44). Les tentatives de forger la démocratie dans d'autres États resteront fragiles si le promoteur lui-même a des pratiques non démocratiques. Les constructeurs de la démocratie devraient être en mesure de donner l'exemple en matière de bonnes pratiques démocratiques à suivre.

Une autre conclusion afférente est que le modelage et la conception de la démocratie de l'extérieur connaît de sérieuses limites (45). La démocratie n'est pas un bien intellectuel qui puisse être vendu, imposé ou transplanté dans d'autres pays de manière directe et brutale; elle est le fruit de marchandages politiques complexes, impliquant des acteurs internes et externes, aux intérêts politiques et contextes culturels divergents. Il est important de comprendre que le processus de transition démocratique détermine l'issue démocratique : la démocratie ne se consolidera jamais si elle est perçue en tant que produit étranger, surtout si elle vient d'anciens États coloniaux; elle ne se consolidera pas non plus si elle est imposée de manière autocratique, voire bureaucratique, sous pression externe.

Le présent article a également tenté de suggérer que le projet de promotion de la démocratie ne peut ignorer les circonstances économiques ni la sécurité dans les États visés. Comme l'a justement fait observer

(43) Cela nécessiterait de combler certains fossés culturels. Cf. par exemple George JOFFÉ, «Confrontational mutual perceptions and images : orientalism and occidentalism in Europe and the Islamic world», *The International Spectator*, vol. XLII, n° 2, 2007, pp. 161-177.

(44) Cf. Chong-min PARK/Doh Chull SHIN, «Do Asian values deter popular support for democracy in South Korea?», *Asian Survey*, vol. XLVI, n° 3, 2006, pp. 341-361.

(45) Bien sûr, cela ne vise pas à encourager une politique d'indifférence bienveillante envers les autocraties.

Marc Plattner, «*la démocratie libérale moderne est de nature composite, faite d'aspects souvent conflictuels. [Et] la démocratie est une forme de gouvernement qui ne doit pas être seulement démocratique, mais aussi gouvernée efficacement*» (46). Le fonctionnement démocratique ne saurait être fluide dans des pays aux frontières poreuses, aux forts taux de chômage, où règnent le crime et la corruption. Une plus grande synergie entre l'aide au développement de l'UE et le projet de promotion de la démocratie est donc nécessaire (47).

La dernière conclusion de cet article est assez évidente, voire banale : la promotion de la démocratie est inévitablement moins efficace quand les Européens ne réussissent pas à travailler ensemble. Bien sûr, certains membres de l'UE connaissent mieux certaines régions et y sont plus exposés : ils devraient tenter de forger la politique de l'UE plutôt que d'essayer de promouvoir seuls la démocratie. La coopération avec les États-Unis est également souhaitable, même si elle est difficile dans certains cas.

(46) Marc F. PLATTNER, «The quality of democracy. A skeptical afterword», *Journal of Democracy*, n° 15, 2004, p. 107.

(47) Voir Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad : The Learning Curve*, (Washington DC : Carnegie Endowment for International Peace, 1999), ainsi que Jean-Michel SEVERINO, «There's much ground to make up, but the reform of EU aid is now under way», *Europe's World*, Été 2007, 123-130.