



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.12.2011
SEC(2011) 1479 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de
l'homme dans le monde**

{COM(2011) 844 final}
{SEC(2011) 1478 final}

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

Les droits de l'homme sont universels et indivisibles. L'Union européenne s'efforce donc de les promouvoir et de les défendre activement, tant en son sein que dans le cadre de ses relations avec les pays tiers, respectant en cela les obligations découlant de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi que les mandats que lui confèrent les articles 2 et 21 du TUE. Ces droits font par ailleurs partie intégrante du travail effectif de lutte contre la pauvreté et de prévention et de résolution des conflits.

L'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) est l'expression concrète de la volonté de l'UE de promouvoir et de soutenir la démocratie et les droits de l'homme dans le monde; il constitue un élément clé dans la vaste gamme d'instruments dont l'UE dispose à cet effet. C'est pourquoi le maintien, pour la période 2014-2020, d'un instrument autonome consacré à la démocratie et aux droits de l'homme reste primordial, faute de quoi la capacité de l'UE de promouvoir et de soutenir ces valeurs dans le monde de manière concrète et tangible serait sérieusement mise à mal et son image sur la scène internationale se trouverait ternie.

En outre, compte tenu du grand nombre de pays dans lesquels les libertés et les droits fondamentaux continuent d'être bafoués et niés, ainsi que de la nécessité et de l'intérêt d'accompagner les démocraties émergentes et les tendances qui se font jour vers un plus grand respect des droits de l'homme, surtout au lendemain du printemps arabe, il est d'autant plus important que l'UE conserve une capacité d'action spécifique assortie de mécanismes d'intervention améliorés pour soutenir la démocratie et les droits de l'homme dans le monde.

Lancé en 2007 et doté d'un budget annuel d'environ 157 000 000 EUR, l'IEDDH finance actuellement plus de 1 200 projets dans plus d'une centaine de pays. Malgré des contextes opérationnels difficiles et des contraintes liées à la nature de l'instrument et aux environnements souvent complexes dans lesquels il est utilisé, les avancées tangibles et les réussites sont nombreuses, comme en témoignent un grand nombre d'évaluations et d'examens.

Même si l'avantage comparatif de l'IEDDH en tant que tel ne semble pas controversé au niveau de l'UE, il est essentiel de fonder le futur instrument sur les enseignements tirés de l'expérience acquise. Cela implique, d'une part, de conserver les valeurs ajoutées avérées et les principes de travail et spécificités de l'IEDDH reconnus et, d'autre part, d'introduire des modifications aux mécanismes de mise en œuvre de l'instrument afin d'améliorer encore sa réactivité, sa flexibilité et son impact sur le terrain.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

Au vu de ses propres accomplissements en matière de règlement de conflit, de consolidation de la paix et de création de prospérité, il semblerait que l'UE, qui bénéficie

généralement d'une grande crédibilité auprès des pays dans lesquels elle intervient, soit en excellente position pour obtenir des résultats dans le cadre de son action extérieure, au nom de ses États membres et avec leur collaboration. Forte de 27 États membres qui agissent suivant des lignes et des stratégies communes, l'UE dispose d'une masse critique lui permettant de relever les défis qui se posent à l'échelle de la planète. Elle est bien placée pour endosser un rôle de leader mondial au nom de ses citoyens, en particulier par ses actions de soutien et de promotion de la démocratie et des droits de l'homme.

3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE

L'IEDDH a pour objectif de contribuer au développement et à la consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à la promotion du respect des libertés fondamentales et de tous les droits de l'homme, dans le cadre global de la politique de l'UE en matière de coopération au développement et de coopération économique, financière et technique avec les pays tiers, conformément à la politique étrangère de l'UE et, plus généralement, à son action extérieure. Cet objectif doit être maintenu. Il est jugé important de conserver les valeurs ajoutées de l'IEDDH, qui résident dans sa complémentarité: son indépendance d'action lui permet d'intervenir dans les pays où la situation est la plus difficile (partout dans le monde) sans le consentement du gouvernement du pays concerné, en créant des synergies et une complémentarité là où les instruments géographiques ne pourraient pas être utilisés.

- Il permet des actions uniques, non couvertes par d'autres instruments, notamment dans les cas de violations graves des droits de l'homme ou pour répondre à des besoins de protection urgents, des prises de position sur certains thèmes, comme la lutte contre la torture, la peine de mort ou les discriminations, le déploiement de missions d'observation électorale, un soutien à la Cour pénale internationale (CPI), etc.
- Bien que d'une portée financière limitée, ses outils flexibles ont très bien fonctionné et sont essentiels (soutien direct aux défenseurs des droits de l'homme, subventions directes de faible montant, collaboration avec des partenaires informels, subventions en cascade, par exemple).
- Une articulation pragmatique, combinant des projets ciblés et des appels à propositions, une gestion par le siège et dans les délégations, et des actions menées au niveau tant mondial que régional ou local, a permis le maintien d'une mise en œuvre intégrale et cohérente dans son ensemble associant tous les acteurs: société civile (cible principale) et organisations internationales et régionales.

L'instrument révisé devrait également relever les défis suivants, recensés à la lumière des enseignements tirés, et sa flexibilité devrait être renforcée:

- des objectifs et des stratégies à la définition relativement large ont entraîné une certaine fragmentation des approches et un manque de lisibilité de l'instrument,

créant des risques de duplication, des difficultés à mesurer l'impact et un certain affaiblissement de la complémentarité; il est donc nécessaire d'axer davantage l'instrument sur les processus;

- un budget limité au regard de la vaste portée géographique et thématique de l'instrument, avec pour conséquence que les demandes acceptables d'un point de vue qualitatif mais non satisfaites représentent 2 à 3 fois la capacité de financement, ce qui révèle une capacité d'absorption élevée;
- la nécessité d'accroître encore la flexibilité de l'instrument pour améliorer sa réactivité aux situations graves et urgentes de violation ou de menace de violation des droits de l'homme, en appliquant à une partie limitée du budget une méthodologie similaire à celle utilisée dans le cadre de l'instrument de stabilité et des règlements relatifs à l'aide humanitaire et à la protection civile.

4. OPTIONS ENVISAGÉES

La suppression de l'IEDDH (option 0) et son maintien sous sa forme actuelle (option 1) ont été les premières options envisagées.

L'option 2 consisterait à élaborer un règlement d'habilitation mieux conçu comprenant les cinq éléments suivants:

- la mise en place d'un outil axé sur les processus ciblant quatre domaines distincts: i) les campagnes thématiques et réactions aux violations graves des droits de l'homme ainsi que l'appui fondamental aux acteurs clés et l'éducation civique associée, ii) un soutien ciblé au développement des sociétés civiles en plein essor, iii) le renforcement des capacités afin que l'UE soit en mesure de réagir rapidement aux urgences dans le domaine des droits de l'homme, ainsi que la mise en place d'un mécanisme global de l'UE pour la défense des droits de l'homme, iv) une approche renforcée et mieux intégrée des cycles démocratiques par l'observation électorale et d'autres types d'aide aux processus démocratiques et électoraux;
- le maintien de l'envoi de missions européennes d'observation électorale;
- le maintien de l'exclusion des partis politiques;
- la poursuite du déliement de l'aide;
- l'ajout de nouvelles flexibilités pour les pays/situations les plus difficiles.

5. ÉVALUATION DES INCIDENCES

De nombreuses parties prenantes verraient l'option 0 (aucun règlement) comme le renoncement de l'UE à la promotion de ses propres valeurs fondamentales et des normes

internationales pertinentes. Cela aurait certainement un impact très négatif sur l'image de l'UE, tant sur le plan interne que sur la scène internationale. L'option 1 (statu quo) permettrait certes les économies d'échelle actuelles d'un instrument autonome, mais passerait à côté de celles qui découleraient de la rationalisation du processus et de la mise en œuvre plus rapide rendue possible par une flexibilité supplémentaire, que propose l'option 2 (règlement d'habilitation). En effet, un mécanisme plus rapide et plus réactif peut faire la différence lorsqu'il en va de quelques jours, voire de quelques heures, pour sauver la vie d'un homme. L'option 2 permettrait aussi de mieux peser sur les autres politiques et de réduire les coûts de transaction, l'IEDDH modifié tirant avantage de sa flexibilité accrue.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

L'option 0 (aucun règlement) intégrera les activités liées aux droits de l'homme dans d'autres instruments, signal positif d'une prise en compte à tous les niveaux. Néanmoins, la suppression d'un instrument autonome entraînera celle de principes de travail spécifiques, tels que le fait d'agir sans le consentement du pays concerné, ce qui constituera un frein pour la plupart des activités, et elle réduira les interventions aux activités les plus simples ou aux cas d'école. L'efficacité de l'exécution opérationnelle sera moindre et il se posera un grand problème de visibilité.

L'option 1 (statu quo) conserve les principaux éléments de la valeur ajoutée de l'IEDDH, à savoir ses principes de travail. Elle permettra de bénéficier d'une expérience continue et de faciliter la sensibilisation par une identification cumulative au fil du temps. Elle évitera le coût d'une réforme et se concentrera sur les améliorations au jour le jour. En revanche, elle ne permettra pas de remédier aux causes identifiées d'un problème de manière structurée.

L'option 2 (règlement d'habilitation) conservera les valeurs ajoutées existantes, mais permettra également une plus grande réactivité, en particulier dans les cas de violations graves des droits de l'homme et en situation d'urgence. Il importe néanmoins que l'instrument reste associé à des activités de soutien à long terme et à des actions approfondies qui ont un impact au niveau de la population et un effet durable et ne se concentre pas uniquement sur la gestion de crise au jour le jour. Une coordination renforcée avec l'aide humanitaire et la protection civile, ainsi qu'avec l'instrument de stabilité, devra être mise en place. Cette option serait donc choisie en sachant que l'IEDDH bénéficierait d'un budget accru.

7. SUIVI ET ÉVALUATION

L'IEDDH serait structuré autour des quatre axes de travail mentionnés au point 4. Les indicateurs suivants seraient utilisés:

- i) nombre de campagnes lancées, y compris le nombre de prises de position, le nombre de conventions internationales ratifiées, le nombre d'opérations sur le terrain spécifiques,
- ii) nombre de citoyens, de professionnels et d'étudiants formés;
- iii) nombre d'acteurs clés aidés;
- iv) nombre de projets de la société civile soutenus, au niveau mondial et local;
- v) nombre d'affaires suivies concernant des défenseurs des droits de l'homme;
- vi) nombre de projets menés dans les pays ou les situations les plus difficiles;
- vii) nombre de processus électoraux et de cycles démocratiques soutenus, observés et suivis.