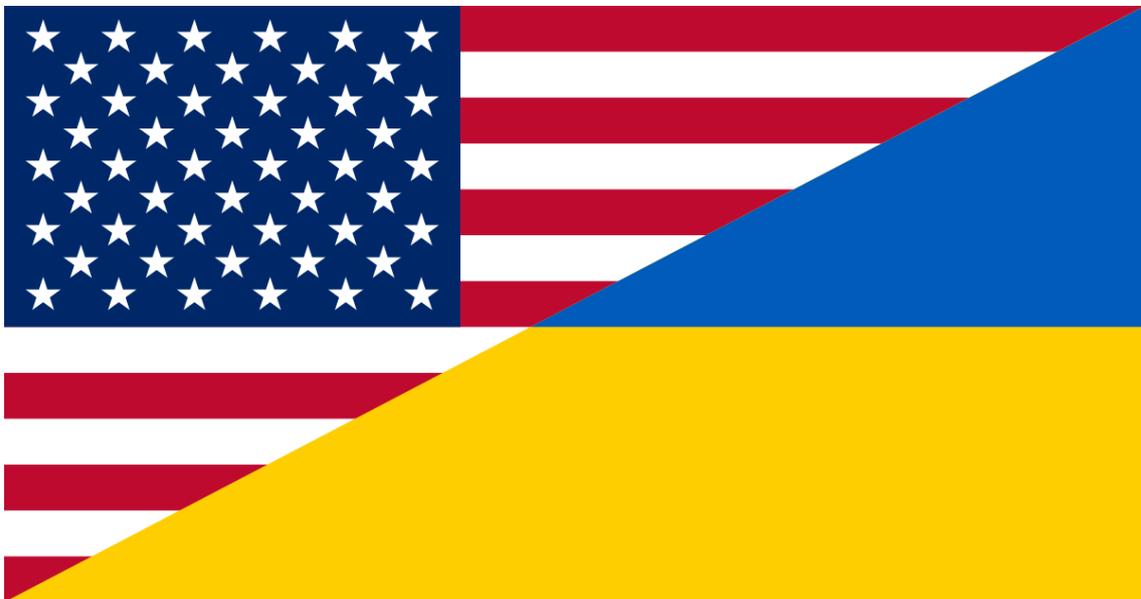


Mémoire de Master 1

L'assistance américaine à l'Ukraine : le concept de *democracy promotion*



Soutenu par Gabriel Porc

Sous la direction de Mme **Ioulia Shukan** et de M. le Professeur **Jean-Robert Raviot**

Université Paris Nanterre
UFR L.C.E.
Master Études Européennes et Internationales
Spécialité Études russes et post-soviétiques
Année universitaire 2020-2021

Remerciements

Mes remerciements se dirigent tout d'abord vers Ioulia Shukan et Jean-Robert Raviot qui ont encadré ce travail. Leur soutien, leur disponibilité et leurs conseils ont été d'une grande aide tant dans l'élaboration du sujet que dans la démarche de recherche et la rédaction. Je les remercie de m'avoir laissé développer un sujet qui m'a permis de tirer tout le potentiel d'une double formation. Je remercie également tous les enseignants du master Études russes et post-soviétiques de l'université Paris-Nanterre pour leurs enseignements de grande qualité.

En cette année particulière marquée par la pandémie, je tenais également à remercier mes camarades de promotion. L'enseignement en distanciel n'est jamais simple, mais l'unité de notre groupe m'a permis de vivre cette période dans les meilleures conditions possibles.

A mes parents, qui m'ont laissé faire les études de mon choix en me soutenant dans toutes mes décisions et en me permettant de me concentrer uniquement sur mon travail. A mes voisins, Laëtitia et Aubin, qui m'ont épaulé toute cette année et écouté mes plaintes en sachant toujours trouver les mots et m'inviter autour de leur table pour partager un bon moment.

Je remercie également le domaine Euratlantique de l'IRSEM de m'avoir accueilli entre mai et juillet 2021 pour un stage des plus enrichissants. Mes remerciements vont tout naturellement à Maud Quessard pour sa bienveillance et nos conversations sur la thématique de l'aide américaine au développement.

Enfin, à Anne-Solène, Eleana et Salomé, qui m'accompagnent presque quotidiennement depuis deux ans. Leur travail acharné, leur motivation, leur réussite, les joies et les peines partagées m'ont énormément fait grandir. Je leur dédie ce travail.

Acronymes

IRI : International Republican Institute

MCC : Millenium Challenge Corporation

NDI : National Democratic Institute for International Affairs

NED : National Endowment for Democracy

NGO : Non-governmental Organization

NIS : Newly Independent States

ONG : Organisation Non-gouvernementale

URSS : Union des Républiques Socialistes Soviétiques

USAID : United States Agency for International Development

USIA : United States Information Agency

RFE/RL : Radio Free Europe / Radio Liberty

Table des matières

Remerciements	2
Acronymes	3
Table des matières	4
Introduction	5
Partie I : La <i>democracy promotion</i> : un concept et un élément institutionnel de la diplomatie publique américaine	13
Chapitre 1 : La démocratie, un idéal à atteindre	13
I - Conceptualisation et évolution : l'éventail de la démocratie vu par les États-Unis	13
II – L'institutionnalisation de la promotion de la démocratie	16
Chapitre 2 : Promotion de la démocratie et institutions américaines	23
I – Une variété d'acteurs institutionnels	24
II – Un recentrage des missions vers la lutte anti-corruption et les théories de « good governance »	27
Partie II – Les États-Unis et l'Ukraine : l'enjeu du pivot géopolitique et son affirmation dans la démocratie promue par les États-Unis	32
Chapitre 3 – La Révolution Orange et l'Euromaidan : assister la mise en place de structures de mobilisation	32
I – La Révolution Orange et l'Euromaidan comme illustrations du processus de démocratisation	33
II – L'assistance américaine : application des théories de <i>good governance</i> et évolution du soutien à l'Ukraine	37
Chapitre 4 – Le National Endowment for Democracy en Ukraine : une approche paragouvernementale de la <i>democracy promotion</i>	42
I – Le NED : une agence paragouvernementale	43
II – Les actions du NED en Ukraine : quels aspects de promotion de la démocratie ?	46
Conclusion	52
Liste des sources	55

Introduction

« *Le maintien de la primauté des États-Unis est essentiel non seulement pour le niveau de vie et la sécurité des Américains, mais aussi pour l'avenir de la liberté, de la démocratie, des économies ouvertes et de l'ordre international* »¹

Dans un discours du 8 juin 1982 adressé au Parlement britannique, le Président américain Ronald Reagan prononça la célèbre formule : « la liberté et la démocratie laisseront le marxisme et le léninisme dans les poubelles de l'histoire »². Cette phrase posa les bases de la future politique étrangère américaine vis-à-vis des ex-pays du bloc soviétique, en réactivant les doctrines de l'exceptionnalisme américain et de la Destinée Manifeste théorisées plus de cent ans auparavant. Les États-Unis, vainqueurs des deux Guerres mondiales et bientôt vainqueurs autoproclamés de la Guerre froide, poursuivaient leur rôle de gendarmes du monde qui apporteraient la paix et le développement démocratique lors de la transition post-soviétique à la suite de l'effondrement de l'URSS à la fin de l'année 1991.

Le développement des formes d'assistance américaine s'est effectué en lien avec les différentes vagues de transitologie décrite par Samuel Huntington³. Ainsi, après l'Europe ou encore l'Amérique latine, l'éclatement de l'URSS en quinze nouvelles entités politiques autonomes s'est effectué, d'après l'acception commune, selon un principe de transition vers la démocratie. Ce processus, non linéaire et semé d'embûches, se devait d'être soutenu par les forces démocratiques déjà établies. En effet, selon la théorie de la paix démocratique (*democratic peace theory*)⁴, deux pays démocratiques sont moins susceptibles d'entrer en conflit l'un contre l'autre que si l'un de ces pays est un régime autoritaire. La sécurité de l'ordre mondial sous-tend donc la transition du plus grand nombre de pays possible vers cet idéal démocratique.

¹ HUNTINGTON Samuel P, "Why International Primacy Matters", *International Security*, Vol.17, N°4, printemps 1993. p. 83.

² "freedom and democracy will leave Marxism and Leninism on the ash heap of history", REAGAN Ronald, *Address to British Parliament*, 8 juin 1982, <https://www.historyplace.com/speeches/reagan-parliament.htm> (consulté le 22/02/2021)

³ HUNTINGTON Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991, 366 pages

⁴ KORENKE David, "A High Stakes Gamble: U.S. Assistance for Ukraine's Pro-Democracy Movements", *Journal of International Affairs*, Vol. 71, N°1, Fall/Winter 2017, p.187

L'assistance américaine, protéiforme, s'est progressivement inscrite dans la diplomatie publique des États-Unis. La diplomatie publique, selon l'expression de Edmund Guillon, Doyen de la faculté de l'université Tufts dans les années 1960, peut se définir comme :

« l'impact du comportement du public sur la formation et l'exécution des politiques étrangères. Elle englobe des dimensions des relations internationales allant au-delà de la diplomatie traditionnelle : la culture de l'opinion publique dans d'autres pays par les gouvernements, l'interaction de groupes d'intérêts privés dans un pays avec un autre, la communication des affaires étrangères et son impact sur la politique, la communication entre ceux dont le travail est la communication, comme les diplomates et les correspondants étrangers, et le processus de communication interculturelle »⁵.

La diplomatie publique est donc une construction étatique, fondée sur des interactions calculées entre pays pour moduler l'opinion publique étrangère et créer un consensus favorable à l'établissement de relations diplomatiques et culturelles avec un autre pays. Cette construction par l'État oblige ainsi à distinguer ce concept de celui de *soft power*, théorisé par Joseph Nye, définit comme le fait pour un pays de faire que les autres pays fassent ce que lui souhaite ; de vouloir ce que lui veut, ce qui lui est profitable⁶. Le *soft power* décrit généralement la force de rayonnement culturelle d'un pays, par l'exportation de ses produits phares – comme la boisson *Coca-Cola* ou les films hollywoodiens – ou encore sa langue.

Cette diplomatie publique est née pendant la Seconde Guerre mondiale sous la présidence de Franklin D. Roosevelt, qui a créé en 1942 la radio *Voice of America*, qui émettait en Europe pour « fournir une information précise aux publics étrangers qui n'y auraient pas eu accès sans »⁷. Cet organe s'est par la suite inscrit dans la *United States Information Agency* (USAI) entre 1953 et 1999, qui est devenue le principal instrument de la diplomatie publique américaine pendant la Guerre froide⁸. La CIA finançait également *Radio Free Europe/Radio*

⁵ CULL Nicholas J., "Public Diplomacy Before Guillon: The Evolution of a Phrase", *USC Public Diplomacy Center*, 18 Avril 2006, <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/public-diplomacy-gullion-evolution-phrase> (consulté le 12/06/2021)

⁶ NYE Joseph S., "Soft Power", *Foreign Policy*, Autumn, 1990, N°80, p.166

⁷ "to provide accurate news to foreign publics that could not otherwise obtain it", Congressional Research Service, *U.S. International Broadcasting: Background and Issues for Reform*, n° R43521, mis à jour le 15 décembre 2016, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43521/7> (consulté le 12/03/2021)

⁸ Pour une étude de la USIA et ses stratégies d'influence en Europe pendant la Guerre froide, voir QUESSARD-SALVAING Maud, *Propagande, information et diplomatie publique pendant la Guerre froide : les stratégies de l'USIA en Europe d'Eisenhower à Reagan*, thèse de doctorat en études anglophones, sous la direction de Serge Ricard, Université Sorbonne-Nouvelle, 2009

Liberty en Union soviétique, radios qui allaient à l'encontre de la propagande étatique et prônaient des valeurs plus démocratiques et de liberté de la presse⁹.

De nos jours, les deux principaux acteurs étatiques sont le Département d'État et la *United States Agency for International Development (USAID)*. Les rapports annuels de l'USAID ainsi que les fiches cas par cas du Département d'État montrent l'importance de l'aide internationale aux pays jugés « en consolidation », selon le concept établi par O'Donnell et Schmitter¹⁰. Cette assistance peut aussi bien prendre la forme de financements accordés aux gouvernements établis ou à la société civile que d'une aide sur le terrain, notamment par l'éducation de la population locale à la langue anglaise et aux idéaux défendus par les États-Unis. Cette dernière typologie a été étudiée par Paul Matthey lors de son travail sur le *Peace Corps*¹¹, un des programmes de l'USAID centré sur l'éducation de la population ukrainienne par l'enseignement de l'anglais.

La promotion de la démocratie, que nous définissons comme la forme de politique étrangère consistant en l'exportation du modèle politique – démocratique – d'un pays vers un pays cible dans le but d'entamer une transformation de ce système politique¹², s'associe également à la *grand strategy* des États-Unis, entendue comme l'ensemble des moyens politiques, économiques, militaires et communicationnels mis en œuvre pour promouvoir les idéaux américains et préserver à la fois la sécurité nationale du pays mais également la paix de l'ordre mondial. L'idée de la *Pax Americana* et d'une paix possible uniquement par l'intervention de l'État, selon un processus de fabrication de la paix, est l'une des théories libérales et idéalistes les plus répandues aux États-Unis¹³. On assiste à la consolidation d'un concept à caractère normatif évoluant vers une vérité universelle. La promotion de la démocratie par les États-Unis s'apparente donc à une guerre d'influence sur la scène internationale et se voit critiquée par les détracteurs de « l'État démocratique prédateur »¹⁴. De plus, la démocratie semble indissociable du marché, à tel point que cette promotion est

⁹ Congressional Research Service, *Idem.*, pp.2-3

¹⁰ O'DONNELL Guillermo, SCHMITTER Philippe, WHITEHAED Laurence, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986, 81 pages

¹¹ MATTHEY Paul, *Le Peace Corps en Ukraine. Observation critique d'un outil de soft power américain*, L'Harmattan, 2015, 286 pages

¹² HUBER Daniela, "What Is Democracy Promotion? The Explanandum", in: *Democracy Promotion and Foreign Policy*, London; Palgrave Macmillan, 2015, p.26

¹³ COX Michael, IKENBERRY John G. INOBUCHI Takashi (Eds.), *American Democracy Promotion. Impulses, Strategies, Impacts*, Oxford University Press, 2000, p.24

¹⁴ *Ibid.*, p.45

requilifiée en promotion de la « démocratie de marché ». Cette idée est présente dès la fin de la Guerre froide avec le basculement idéologique des États-Unis de l'endiguement vers l'expansion, selon la formule du Conseiller à la Sécurité Nationale Anthony Lake « from containment to enlargement »¹⁵.

Cette normativisation pose la question de la définition de la démocratie par les institutions américaines engagées dans sa promotion. Il est intéressant de lier cette acception particulière avec celle(s) des chercheurs en sciences sociales. Pour certains, elle semble naître dans la révolution, tant au sens premier que figuré, comme l'explique Nicolas Guilhot : « promouvoir la démocratie signifie fondamentalement promouvoir le changement. Cela signifie restructurer les sociétés depuis les racines de la société civile jusqu'aux structures formelles du pouvoir et également transformer leur économie au cours du processus. Il y'a quelque chose d'intrinsèquement révolutionnaire dans cela »¹⁶. Ce que Ronald Reagan considérait comme une croisade pour la liberté et la démocratie, vue comme la renaissance des entrepreneurs de morale de Howard Becker¹⁷ est un idéal poursuivi par l'ensemble des organisations américaines, qu'elles soient publiques ou privées. Cette unité a permis l'émergence et la solidification de réseaux transnationaux fondés sur les échanges culturels mais également sur les flux de capitaux, l'influence pouvant apparaître comme une question d'argent, comme l'indique Ludovic Tournès¹⁸. Au final, la démocratie serait un régime politique, c'est-à-dire un « ensemble des règles qui déterminent la forme des institutions gouvernementales, les canaux et les conditions d'accès à ces structures, la manière dont les décisions y sont prises, ainsi que la population habilitée à participer à ces processus »¹⁹, incluant une société civile active, respectant les droits de l'homme et fonctionnant selon les

¹⁵ "The successor to a doctrine of containment must be a strategy of enlargement – enlargement of the world's free community of market democracies" LAKE Anthony, "From Containment to Enlargement", Johns Hopkins University, Washington D.C., discours du 21 Septembre 1993, <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/lakedoc.html> (consulté le 21/02/1993)

¹⁶ "to promote democracy is fundamentally to promote change. It aims at restructuring societies from the grass-roots level of civil society to the formal structures of power, transforming their economies as well in the process. There is something intrinsically revolutionary about it" GUILHOT Nicolas, *The Democracy Makers. Human Rights and the Politics of Global Order*, Columbia University Press, 2005, p.31

¹⁷ *Ibid.*, p.91

¹⁸ TOURNES Ludovic, *L'argent de l'influence. Les fondations américaines et leurs réseaux européens*, Paris : Autrement, 2010, 2008 pages

¹⁹ GUILHOT Nicolas, SCHMITTER Philippe, « De la transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des democratization studies », in *Revue française de science politique*, 50^e année, n°4-5, 2000. pp. 615-663

principes du libéralisme économique. La maxime de Lincoln qui définit la démocratie comme « le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple »²⁰, se voit ainsi précisée.

Néanmoins, malgré une apparente unité dans les actions de promotion de la démocratie, la frontière américaine entre acteurs publics et privés est poreuse. Si de nombreux travaux existent sur les actions soutenues par l'USAID, c'est beaucoup moins le cas pour ses homologues privés, connus de nom, telle la fondation Open Society de George Soros. Plus complexe encore, certains organismes s'apparentent à des instances semi-publiques, malgré leur statut d'organisation privée non-gouvernementale. C'est le cas du *National Endowment for Democracy* (NED), créée en 1983 par Ronald Reagan. Présenté comme « une fondation privée non-lucrative dédiée au développement et au renforcement des instances démocratiques dans le monde entier »²¹, il est financé par le Département d'État. Le NED est pensé comme une structure de transit entre les fonds américains et les différentes organisations de la société civile qui répondent à des appels à projet. La société civile est définie comme une

« arène d'actions collectives volontaires autour d'intérêts communs, de buts et de valeurs distincts des familles, de l'État et des institutions à but lucratif. Le terme société civile comprend toute la gamme des organisations formelles et informelles qui sont en dehors de l'État et du marché-y compris les mouvements sociaux, les organisations de volontaires, les organisations d'adhésion de masse, les groupes confessionnels – les ONG et les organisations communautaires, ainsi que les communautés et les citoyens agissant individuellement et collectivement »²².

Le NED souligne son travail notamment son travail avec les ONG, les centres luttant contre la corruption et les médias indépendants. L'aspect privé du NED est décrit comme un moyen de renforcer le travail effectué par les instances publiques, et de palier ses lacunes : « le secteur privé américain est un moyen plus approprié et plus efficace que le gouvernement pour travailler avec des groupes privés pour servir la cause de la démocratie à l'étranger »²³. Ce flou institutionnel pose naturellement la question de l'indépendance du NED : le financement

²⁰ LINCOLN Abraham, "The Gettysburg Address", 19 Novembre 1863, *Cornell University Library*, https://rnc.library.cornell.edu/gettysburg/good_cause/transcript.htm (consulté le 12/03/2021)

²¹ NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY, site officiel, <https://www.ned.org/about/> (consulté le 22/02/2021)

²² Civil Society Involvement in Drug Policy, "Definitions", <https://csidp.eu/definitions/> (consulté le 12/06/2021)

²³ NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY, *Founding Statement of Principles and Objectives*, 1984, <https://www.ned.org/about/statement-of-principles-and-objectives/> (consulté le 22/02/2021)

gouvernemental d'une telle institution est-il compatible avec l'indépendance politique de celle-ci ? De plus, une étude des acteurs de la promotion de la démocratie démontre une circulation des individus entre les sphères publiques et privées.

Les États-Unis ont montré depuis 1991 un intérêt tout particulier pour l'Ukraine : le politologue Zbigniew Brzezinski la qualifiait déjà en 1997 de « pivot géopolitique ». L'auteur désigne les États dont l'importance tient « moins à leur puissance réelle et à leur motivation qu'à leur situation géographique sensible et à leur vulnérabilité potentielle »²⁴. Celle que la Russie voit comme sa petite sœur, séparée de l'ancien Empire russe et héritière d'une partie de l'arsenal nucléaire soviétique s'est ainsi retrouvée entre deux continents : l'Europe et l'Eurasie. Il est tout de suite apparu aux décideurs politiques que son ancrage à l'Ouest constituait une priorité pour empêcher la Russie de reformer son Empire. Une série de mesures a donc été prise pour dénucléariser le pays, en particulier en 1994 avec le Mémoire de Budapest et l'incorporation cette même année de l'Ukraine au Traité de Non-Prolifération des Armes Nucléaires²⁵. Cette vision stratégique est liée aux différents programmes d'assistance sur le terrain, comme manière d'articuler ce fondement théorique avec l'action sur place. Il est ainsi intéressant de s'interroger sur l'évolution de cette pensée stratégique au vu des changements institutionnels et sociaux en Ukraine et d'analyser comment l'assistance américaine a évolué, notamment sur la question des sujets jugés essentiels à toute démocratie et les financements attribués pour atteindre cet objectif.

Après avoir éliminé la menace nucléaire, les États-Unis se sont attelés à la promotion de la démocratie, par l'attribution de divers programmes de financements et bourses destinés à la société civile naissante. C'est notamment le cas de la « Democracy Commission Small Grants Program General Competition » qui depuis 1996 soutient les initiatives qui contribuent au développement de la société civile (au travers de l'État de droit, d'un environnement économique plus favorable, de l'égalité des sexes, d'élections libres ou de la protection des droits de l'Homme)²⁶. Les mobilisations pro-démocratiques et pro-occidentales connues sous les noms de Révolution Orange en 2004 et de l'Euromaïdan en 2013-2014 ont incité le

²⁴ BRZEZINSKI Zbigniew, *Le Grand Échiquier. L'Amérique et le reste du monde*, Paris : Bayard Éditions, 1997 p.68-69

²⁵ Le mémorandum de Budapest a été signé le 14 janvier 1994 et l'adhésion au traité s'est faite le 5 décembre 1994, voir pour cela U.S. EMBASSY, «U.S.-Ukraine Charter on Strategic Partnership », 19 décembre 2008, <https://ua.usembassy.gov/our-relationship/u-s-ukraine-charter-strategic-partnership/> (consulté le 23/02/2021)

²⁶ *Ibid.*

continent américain à continuer cet appui. Le financement des mouvements et leur rôle dans l'émergence des contestations et des revendications ont fait l'objet de plusieurs études, notamment celle de Povilas Zielys et Ruta Rudinskaite²⁷. Les formes d'assistance, tout particulièrement la lutte contre la corruption et le développement du pluralisme politique par le renforcement de différents partis d'opposition, apparaît comme le principal véhicule de l'aide américaine. Toutefois, on assiste de plus en plus au développement de l'assistance auprès d'arènes non gouvernementales, notamment avec les ONG. Leurs luttes peuvent converger avec les agences étatiques, comme le combat contre la corruption, mais elles apparaissent également comme un nouveau partenariat américain pour s'attaquer à des problèmes parfois plus délaissés par les autorités, tels les droits des minorités.

C'est précisément cette problématique qui nous intéressera dans notre travail. Quelle est la définition de la démocratie selon les États-Unis, quels sont les acteurs de sa conceptualisation, de sa diffusion et comment la promeuvent-ils en Ukraine ? Quelles temporalités se dégagent au niveau des mouvements de contestations démocratiques, organisés à la fois par le haut (pendant la Révolution Orange) et par le bas (lors de la Révolution de la Dignité et le mouvement Maïdan) par rapport au soutien américain ? Quel rôle joue le *National Endowment for Democracy* sur place, comme acteur complémentaire des instances jugées étatiques ? De manière à compléter les travaux précédemment cités, notre recherche portera sur les stratégies de promotion de la démocratie en Ukraine post-soviétique, indépendante depuis 1991. Notre travail s'intéressera aux formes de soutien apporté lors de ces mouvements selon une perspective double. D'une part, selon une perspective historique, nous chercherons à analyser l'évolution du soutien, principalement financier, à l'Ukraine. D'un autre côté, notre recherche sera menée en mettant l'accent sur le rôle des agences gouvernementales, comme l'USAID, et les agences indépendantes, comme le NED et ses programmes visant l'Ukraine, de manière à fournir une étude complémentaire aux travaux existant sur la question.

Nous avons pour cela analysé les différents rapports du Département d'État, de l'USAID et du *National Endowment for Democracy* de manière à dégager les leitmotivs de luttes pro-démocratiques et de consolidation du régime ukrainien. Les rapports, facilement trouvables sur les sites des institutions, participent à la transparence des agences et aucun

²⁷ ZIELYS Povilas, RUDINSKAITE Ruta, "US Democracy Assistance Programs in Ukraine After the Orange Revolution", *Communist and Post-Communist Studies*, Vol.47, 2014, pp.81-91

obstacle majeur n'est donc apparu lors de nos recherches. Nous avons de ce fait pu dégager une définition du terme démocratie, souvent associée, pour les institutions américaines, à l'État de droit. Nos sources secondaires se sont distinguées en deux points principaux : d'une part, nous nous sommes renseignés sur les écrits majeurs du domaine de la *democracy promotion*, pour comprendre les mécanismes politiques et stratégiques ainsi que les différents acteurs impliqués ; d'autre part, nous avons étudié l'histoire de l'Ukraine et plus particulièrement son évolution depuis la Révolution Orange jusqu'à nos jours, en passant par la crise de l'Euromaidan. En se focalisant sur cette période, durant laquelle les mobilisations en Ukraine se sont accrues, nous avons un double objectif : d'une part, sur la question de la temporalité, il nous est apparu que les seules Révolution Orange et Révolution de la Dignité ne pouvaient pas être étudiées sans prendre en compte un contexte plus large, car l'étude de ces seules périodes 2004-2005 et 2013-2014 ne permettaient pas de dégager les stratégies de soutien américain et de mettre en évidence les financements attribués à la suite de ces mouvements et ainsi de constater une métamorphose du soutien américain à l'Ukraine, passant de la *democracy promotion* à une forme de *security promotion* au prisme de la guerre du Donbass ; d'autre part, nous avons cherché à comprendre comment l'assistance américaine a permis l'essor de structures de mobilisations, en allant ainsi à l'encontre des théories russes qui considèrent que les États-Unis importent les mouvements révolutionnaires en Ukraine. Nous avons enfin porté une attention toute particulière au NED, son fonctionnement, ses programmes et son travail en Ukraine pour dégager des pistes de réflexion générale et dresser un portrait de cette célèbre organisation, mais dont le travail en Ukraine reste peu étudié.

Partie I : La *democracy promotion* : un concept et un élément institutionnel de la diplomatie publique américaine

Chapitre 1 : La démocratie, un idéal à atteindre

« *La démocratie est indispensable à la mise en place effective des libertés fondamentales et des droits de l'homme dans leur universalité, indivisibilité et interdépendance* »²⁸

Si la démocratie apparaît aujourd'hui comme la meilleure forme de gouvernement existante et vers laquelle tout État devrait tendre, il est intéressant de noter d'emblée que cette idée n'était pas entièrement embrassée par les Pères Fondateurs. Thomas Jefferson, l'un des pionniers de la Constitution américaine, parlait de la démocratie en tant que « loi de la foule » (*mob rule*²⁹), idée reprise par Alexis de Tocqueville dans son ouvrage *De la Démocratie en Amérique*³⁰ et son expression de « tyrannie de la majorité ». L'évolution vers la perception actuelle du terme « démocratie » semble encore plus éloignée de celle de la cité athénienne et du vote direct, à main levée, réservé à un cercle privilégié excluant les femmes et les esclaves. La création de l'État fédéral américain, visant à allier représentation directe des citoyens, par la Chambre des représentants, et représentation des États fédérés, par le Sénat, était un moyen de garder une forme de contrôle sur ces masses au potentiel destructeur. De manière aussi surprenante qu'intéressante, les États-Unis sont passés d'une défiance envers la démocratie à sa promotion internationale.

I - Conceptualisation et évolution : l'éventail de la démocratie vu par les États-Unis

Une historicisation de la démocratie vue par les États-Unis permet de rendre compte du passage entre visées idéalistes, quasi messianiques, de par le sentiment de supériorité civilisatrice, à l'organisation étatique de la promotion de la démocratie en dehors du sol

²⁸ "Democracy is indispensable for the effective exercise of fundamental freedoms and human rights in their universality, indivisibility and interdependence", Organisation des États Américains, *Inter-American Democratic Charter*, Section II, Article 7, adoptée le 11 Septembre 2001, http://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democratic_Charter.htm (consulté le 25/03/2021)

²⁹ THE JEFFERSON MONTICELLO, "Thomas Jefferson Encyclopedia", <https://www.monticello.org/site/research-and-collections/democracy-nothing-more-mob-rulespurious-quotation> (consulté le 08/04/2021)

³⁰ TOCQUEVILLE Alexis de, *De la démocratie en Amérique* (Tome I et II), Paris : Gallimard, 1992 (1840), 1193 pages

américain. Les différents enjeux de cette promotion se posent alors : la démocratie est-elle un bien commun ou bien un enjeu d'accroissement de l'influence américaine ? Cette première partie sera également l'occasion de s'intéresser à la définition du terme démocratie et son évolution conceptuelle jusqu'à notre époque.

A) Une définition du concept élargie au prisme des mutations sociétales

L'une des premières caractéristiques historiques de la démocratie est l'unité du peuple, le *demos grec*, comme l'indique Muriel Rouyer : « dans le modèle athénien, la participation des citoyens, massive et active, repose sur l'idéal d'égalité politique entre citoyens »³¹. Comme dit précédemment, la structure de la société athénienne n'était pas en phase avec cette idée. Ainsi, « la démocratie postule donc un idéal que jamais elle n'atteint dans les faits »³². L'idéal de la démocratie directe se voit transformé avec la création de l'État fédéral américain. Le passage vers la démocratie représentative et institutionnalisée, qui aurait pu passer comme anti-démocratique aux yeux des Athéniens, s'est progressivement érigée comme la norme démocratique pour évoluer vers la réalisation de cet idéal³³. Toutefois, les régimes politiques modernes, en développant une démocratie constitutionnaliste fondée sur l'exercice du pouvoir par des institutions représentatives du peuple – ou des États – ont également développé un système de représentation démocratique par « outputs ».

« Les régimes politiques modernes – et les démocraties n'échappent pas à cette règle – se légitiment en partie par leur efficacité, c'est-à-dire leur aptitude à prendre des décisions pourvoyeuses de bien être pour leur population. En jargon de politologue, on appelle cela la démocratie d'outputs : elle se légitime par les décisions (efficaces) qui « sortent » du système politique et bénéficient au peuple, même si celui-ci ne participe pas directement à cette décision (l'État providence fait partie de la démocratie d'outputs) »³⁴.

La promotion de la démocratie se base donc sur le sentiment d'efficacité qu'elle produit dans le fonctionnement de ses institutions. Son éventail d'action est alors concordant avec les

³¹ ROUYER Muriel, « La démocratie n'est plus ce qu'elle n'était pas. Réflexion sur la démocratie à l'aune de l'Europe », *L'Harmattan, Parlement[s]*, 2004, n°1, p.93

³² ROUYER, *Idem*, p.94

³³ ROUYER, *Idem*, p.97

³⁴ ROUYER, *Idem*, p. 101

grands principes de la démocratie américaine. Le politologue Francis Fukuyama définit un pays comme démocratique s'il « garantit à son peuple le droit de choisir son propre gouvernement par des élections périodiques, aux bulletins secrets et multipartis »³⁵. Cette définition reste assez circonscrite et se précise au prisme des mutations sociétales. Peter Rutland définit sept principes qu'un pays doit remplir pour être considéré comme démocratique : tenir des élections libres et justes (*free and fair elections*) ; assurer la séparation des pouvoirs, héritage des *checks and balances* américaines ; posséder un système judiciaire juste et indépendant, avoir une presse libre ; diffuser massivement les valeurs démocratiques ; respecter les droits de l'Homme ; présenter une société civile active³⁶. La dernière condition souligne l'essor pris par les organisations non-gouvernementales et autres acteurs de la société civile dans les combats contemporains de l'égalité homme-femme, le respect des droits des minorités religieuses ou la transparence du gouvernement et sa responsabilité politique (*transparency and accountability*).

Cet *empowerment* des acteurs non-étatiques constitue le but premier de la promotion de la démocratie, comme une stratégie visant à développer des contrepoids aux instances gouvernementales. Néanmoins, l'essor du libéralisme démocratique, fondé sur les institutions multilatérales, s'accompagne du libéralisme économique et de la promotion du marché, invitant à requalifier l'assistance américaine en promotion de la démocratie de marché. Selon ce principe, le libre-échange favoriserait la prospérité, qui permettrait l'essor de la démocratie et *in fine*, la paix³⁷.

B) La promotion étatique de la démocratie

La vision idéaliste de la démocratie apportée aux peuples remonte à la conquête de l'Ouest américain au XIXe siècle. Cependant, sa fabrique étatique a donné naissance à un concept à vocation internationale, la *Pax Americana*, désignant le principe selon lequel la paix est possible si elle est un produit étatique, et justifiant ainsi l'expansionnisme américain, lui

³⁵ "A country is democratic if it grants to its people the right to choose their own government through periodic, secret-ballot, multi-party elections", FUKUYAMA Francis, *The End of History and the Last Man*, New York Free Press, 1992, p.43

³⁶ RUTLAND Peter, "American Democracy in Russia?" in COX, IKENBERRY, INOBUCHI, *op. cit.*, p.246

³⁷ IKENBERRY John G., "America's Liberal Gand Strategy", in COX, IKENBERRY, INOBUCHI, *op. cit.*, p.114

aussi à l'opposé des idées des Pères Fondateurs³⁸. John Locke³⁹ justifie cet expansionnisme à condition que les droits naturels soient respectés, à savoir la vie, la liberté et la propriété. Ainsi, les nouveaux gouvernés consentent à plier sous l'influence extérieure sous couvert du respect de leurs droits et sous la promesse de vivre dans un meilleur système politique.

L'expansion de la démocratie portée par les États-Unis soulève la question de sa finalité. La démocratie est-elle un bien commun, dont le but est la stabilité internationale, ou bien est-elle un prétexte pour renforcer l'hégémonie américaine ? Randall Schweller souligne la fragilité du processus démocratique face aux intérêts américains : « les Américains sont bien plus intéressés par le maintien de leur hégémonie mondiale (...) qu'ils ne le sont par la promotion de la démocratie *en elle-même* »⁴⁰. La promotion de la démocratie s'apparente donc à une lutte pour le contrôle de l'influence d'un pays, davantage fondée sur les intérêts privés et stratégiques. La théorie de Randall Schweller se voit ainsi confirmée par les praticiens de la promotion de la démocratie, comme le montre la formule de l'ancienne Secrétaire d'État Madeleine Albright : « ce n'est pas seulement la bonne chose à faire, c'est une décision intelligente »⁴¹.

II – L'institutionnalisation de la promotion de la démocratie

La fin du Second conflit mondial a conforté l'idée selon laquelle les États doivent s'organiser et dialoguer en suivant un fonctionnement multilatéral de manière à éviter tout troisième conflit armé de grande ampleur. La Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, précise dès lors que la communauté internationale naissante va « unir [ses] forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales »⁴².

³⁸ Dans sa *Farewell Address*, George Washington, le premier Président américain, souhaitait que son pays reste éloigné des affaires étrangères. Il craignait les différents « entanglements » que cela pourrait créer. Voir WASHINGTON George, *Farewell Address*, 1796, https://avalon.law.yale.edu/18th_century/washing.asp (consulté le 08/04/2021)

³⁹ Voir LOCKE John, *Traité du gouvernement civil*, Paris : Éditions Flammarion, 1984 (1690), 414 pages

⁴⁰ « Americans are far more interested in maintain US global hegemony (...) than they are in the promotion of democracy *per se* », SCHWELLER Randall L., "Democracy promotion: Realist Reflections", in *American Democracy Promotion. Sources, Strategies and Impacts*, COX Michael, IKENBERRY John G., INOBUCHI Takashi (Eds.), Oxford University Press, 2000, p.61 (l'usage de l'italique est reproduit selon celui de l'auteur)

⁴¹ "it is not only the right thing to do, it is a smart thing to do", ALBRIGHT Madeleine, sur le voyage du Président Clinton en Afrique pour promouvoir le commerce, les droits de l'homme et la démocratie, 23 mars 1998, citée dans COX, IKENBERRY, INOBUCHI, *Idem*, p.84

⁴² ORGANISATIONS DES NATIONS UNIES, *Charte des Nations Unies et Statut de la Cour Internationale de Justice*, Préambule, adoptée le 26 Juin 1945, accessible à <https://www.un.org/fr/sections/un-charter/preamble/index.html> (consulté le 5 avril 2021)

Dans une perspective de renforcer l'internationalisation de la démocratie, les États-Unis, grands vainqueurs de la guerre, ont entamé la construction d'un réseau d'instances spécialement dédiées à la promotion de la démocratie à l'étranger. Si le Plan Marshall, lancé en 1947 à l'aube de la Guerre froide, apparaît comme la première tentative de façonner par l'aide financière l'ancrage de l'Ouest européen à l'Amérique, de manière à éviter tout basculement vers le régime soviétique⁴³, ce sont véritablement la *United States Information Agency* (USIA) et la *United States Agency for International Development* (USAID) qui ont contribué à la promotion du modèle américain. L'utilisation américaine du soft power, déjà sollicitée lors des précédentes guerres, était cette fois instrumentalisée par des institutions, inscrivant de fait la promotion de la démocratie comme une mission du Département d'État et la faisant basculer vers un élément de la diplomatie publique des États-Unis⁴⁴. Plus récemment, les organisations non-gouvernementales se sont placées comme de nouvelles arènes d'expression politique, complémentaires aux instances étatiques, voire imbriquées en elles.

A) *USIA et USAID : les premières stratégies institutionnelles d'influence et l'ancrage de la democracy promotion dans la diplomatie publique américaine*

En 1953, le président Eisenhower fonde la *United States Information Agency* (USIA), dans le but de contrer l'appareil de désinformation soviétique. De manière à mettre en scène le leadership américain, l'agence a mis en place une forme de propagande retravaillée, puisque dans la pensée occidentale, ce terme désigne les régimes totalitaires. Si le terme de « persuasion politique »⁴⁵ est alors préféré, Jacques Ellul, spécialiste de la propagande, explique bien que les États-Unis se sont vus confrontés à la nécessité « d'agir et de réagir par la propagande »⁴⁶.

⁴³ Voir pour cela SOUTOU, Georges-Henri. « Le Plan Marshall : un recalibrage politico-stratégique », *Revue Défense Nationale*, vol. 804, no. 9, 2017, pp. 5-9

⁴⁴ "the objectives and policies of the U.S. are in harmony with and will advance their legitimate aspirations for freedom, progress, and peace", EISENHOWER Dwight D., *Mission of the United States Information Agency*, 13 mars 1954, *National Archives*, https://www.eisenhowerlibrary.gov/sites/default/files/file/people_to_people_BinderR.pdf (consulté le 24/04/2021)

⁴⁵ QUESSARD-SALVAING Maud, *Propagande, information et diplomatie publique pendant la guerre froide*, op.cit., p.14

⁴⁶ ELLUL Jacques, *Propagandes*, Paris : Economica, 1990 (1^{re} édition 1962), p.147

Hans Tuch définit la diplomatie publique selon le « procédé par lequel un gouvernement communique avec les publics étrangers, dans le but de tenter de transmettre les idées et les idéaux de la nation qu'il représente, de faire comprendre ses institutions et sa culture, ainsi que les objectifs qu'il poursuit, et les choix politiques qu'il opère dans l'intérêt national »⁴⁷. Selon cette définition, les États-Unis ont bien inscrit l'USIA dans la perspective de diplomatie publique. En effet, les missions principales de l'agence⁴⁸ étaient relatives à la promotion de la politique étrangère, la diplomatie culturelle visant à faire connaître ses institutions, les échanges dans le cadre de programmes gouvernementaux et la promotion des médias américains à l'étranger (la *Voice of America* notamment).

En 1961, John F. Kennedy, le nouveau Président, inaugure la *United States Agency for International Development* (USAID)⁴⁹ et réactive en même temps l'idéologie de la frontière et de l'aspect civilisateur des États-Unis, en particulier envers les pays du Tiers-Monde. Le pionnier s'est transformé en volontaire (*volunteer*) issu des programmes américains, comme le *Peace Corps*. La triple mission de ce corps est rappelée par Paul Matthey : aider les habitants des pays partenaires à avoir une « meilleure vie » grâce à des hommes et des femmes qualifiés, promouvoir une meilleure compréhension de la culture américaine et des Américains par les habitants des pays desservis par l'agence, promouvoir une meilleure compréhension par les Américains de la culture et des habitants des pays desservis par l'agence⁵⁰.

L'augmentation du niveau de vie des pays du Tiers-Monde n'est pas une simple mission de bonne foi dépourvue d'intérêts stratégiques. Une simple visite du site internet de l'USAID permet de confirmer ce fait. L'agence met ainsi en avant les paroles de John F. Kennedy :

“there is no escaping our obligations: our moral obligations as a wise leader and good neighbor in the interdependent community of free nations--our economic obligations as the wealthiest people in a world of largely poor people, as a nation no longer dependent upon the loans from abroad that

⁴⁷ TUCH Hans, *Communicating With the World: U.S. Public Diplomacy Overseas*, New York, St Martin's Press, 1990, p.3

⁴⁸ La USIA a été créée par le décret présidentiel 10477 et le President's Reorganization Plan No. 8, rassemblant l'ensemble des activités d'informations à l'étranger du Département d'Etat en un seul programme, auquel s'ajoutait la promotion d'échanges culturels, voir pour cela la loi 80-402 de 1948, « Smith-Mundt Act », *National Archives*, USIA, <https://www.archives.gov/research/foreign-policy/related-records/rg-306> (consulté le 24/04/2021)

⁴⁹ D'après la *Foreign Assistance Act* de 1961 et le décret présidentiel 10973, voir le OFFICE FOR HISTORIANS, USAID : 1961-1969, <https://history.state.gov/milestones/1961-1968/pl-480> (consulté le 24/04/2021)

⁵⁰ MATTHEY Paul, *op.cit.*

once helped us develop our own economy--and our political obligations as the single largest counter to the adversaries of freedom”⁵¹

L'USAID s'apparente alors à un plan Marshall « de terrain ». Les aides au développement sont une nouvelle fois appliquées en miroir de l'influence soviétique, décrite comme l'ennemi de la liberté.

La présentation de sa structure et son ancrage dans les rouages des institutions américaines se fera dans le prochain chapitre, de manière à la mettre en perspective directement avec ses organisations paires. Néanmoins, nous pouvons d'ores et déjà affirmer que la promotion de la démocratie a évolué vers une forme « professionnelle ». Les acteurs, pour se défaire des purs aspects idéologiques de leurs mission, ont acquis un caractère professionnel.

B) *La professionnalisation des praticiens de la democracy promotion : la recherche d'une légitimité*

Les praticiens de la démocratie, membres entre autres de l'USAID, tendent à développer un caractère professionnel, par une spécialisation technique permettant d'asseoir leur légitimité en tant que conseillers. C'est ce que Nicolas Guilhot explique quand il écrit que les praticiens de la démocratie « agissent sur la base d'une spécialisation technique et non d'un engagement civique, ils construisent et entretiennent des réseaux internationaux de contacts, ils écrivent des rapports annuels qui présentent bien »⁵². On assiste à la migration des répertoires d'action des idéaux progressistes vers l'institutionnel, et donc une progression du bas vers le haut.

Le civisme, vertu de l'aide démocratique, reste cependant un aspect majeur dans le processus d'engagement des praticiens. Ces nouveaux entrepreneurs de morale, dont le terme renvoie à la terminologie utilisée par Howard Becker⁵³, se servent de cette vertu civique

⁵¹ KENNEDY John F., “Special Message to the Congress on Foreign Aid”, Discours du 22 mars 1961, <https://www.usaid.gov/who-we-are/usaid-history> (consulté le 06/04/2021)

⁵² “they act on the basis of technical specialization, not civic commitment, they build and cultivate international networks of contacts; they write good-looking annual reports” GUILHOT Nicolas, *The Democracy Makers, op.cit*, p.3

⁵³ Les entrepreneurs de morale sont des personnes cherchant à influencer d'autres personnes dans le but de leur faire adopter ce qu'ils considèrent comme une norme. Voir pour cela BECKER Howard, *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*, New York, Free Press of Clencoe, 1963, 179p

pour servir le bien commun et non des intérêts privés, apparentés à la corruption⁵⁴. L'histoire de la promotion de la démocratie est donc d'abord, selon le titre de l'ouvrage de Nicolas Guilhot, l'histoire des praticiens de la démocratie et de l'institutionnalisation de leurs compétences dans un système transnational.

Cette professionnalisation se retrouve dans le parcours des leaders des agences. Si nous nous intéressons à l'USAID d'aujourd'hui (l'USIA ayant disparu en 1999), Gloria D. Steele, ancienne directrice des programmes de l'USAID en 2018⁵⁵, a connu une longue carrière dans l'institution. Diplômée en économie agricole, ses précédentes positions retracent l'adéquation entre son parcours et le terme « développement » de l'agence : elle a travaillé pour le bureau Afrique et Asie en tant qu'économiste agricole sur les questions du développement rural. Sa spécialisation technique lui a donc permis d'acquérir la légitimité recherchée par l'agence.

C) Les ONG : nouvelle arène d'expression politique

En complément du travail de ces agences gouvernementales, des organisations non gouvernementales se sont greffées à leurs actions. Nicolas Guilhot interprète ces ONG comme une « nouvelle arène d'exercice de pression politique »⁵⁶, complémentaire des instances relevant du gouvernement. La consolidation des ONG se traduit par une approche jugée parfois comme plus efficace que le travail des agences gouvernementales. Comme le décrit Alexander Lennon, membre du *think-tank* américain bipartisan *Center for Strategic & International Studies* : « nos ONG [américaines] ont la possibilité d'être tout aussi, voire plus, influentes que notre gouvernement »⁵⁷. Cette idée participe donc à la légitimation des ONG, qui tout comme les agences gouvernementales précédemment mentionnées, s'entourent de conseillers qualifiés. On note également la diversité des ONG et l'acceptation large du terme « NGO ». Si Alexander Lennon l'utilise pour décrire les centres de réflexion, le terme sera davantage utilisé pour décrire le travail centré sur la société civile.

⁵⁴ GUILHOT, *op.cit.*, p.5

⁵⁵ USAID, Gloria D. Steele, <https://www.usaid.gov/who-we-are/organization/gloria-steele> (consulté le 07/04/2021)

⁵⁶ GUILHOT, *op.cit.*, p.7

⁵⁷ LENNON Alexander T.J. (supervision), "Democracy in U.S. Security Strategy. From Promotion to Support", *Center for Strategic & International Studies*, March 2009, p.20

En effet, le travail en coopération avec la société civile d'un pays et son renforcement sont des caractéristiques de la mission de promotion de la démocratie. Le rapport 2018 de l'USAID stipule que l'aide apportée a permis de développer la société civile ukrainienne comme défenseure des intérêts publics⁵⁸. Le travail des ONG s'inscrit dans la perspective de bonne gouvernance (*good governance*). Ce concept reflète les standards démocratiques promus par les États-Unis ; sont principalement inclus dans les pratiques de bonne gouvernance la transparence du gouvernement – partager l'information avec les citoyens – et la lutte anti-corruption. Cette imbrication entre réseaux internationaux et ONG locales – conflit exogène/endogène – est l'objet de l'étude de Régis Gente⁵⁹, qui voit en cette caractéristique un moyen d'expliquer pourquoi les ONG, notamment américaines, ont été prises pour cibles par la Russie concernant leur rôle dans les Révolutions colorées⁶⁰.

Une historicisation de la démocratie permet donc de souligner l'ambivalence du concept et son acception par la société américaine. De la défiance initiale, les États-Unis ont instrumentalisé la démocratie pour en faire un élément de leur diplomatie publique, destiné à apporter la paix globale. Les premières critiques fustigeant le caractère néo-impérialiste du projet ont été soulevées, voyant en cette stratégie un renforcement de l'hégémonie américaine, tout particulièrement dans les pays du Tiers-Monde.

De manière à écarter ces critiques, les États-Unis et leurs agences étatiques – l'USAID en particulier – ont pris conscience qu'il ne suffisait pas de démentir les accusations⁶¹, mais qu'il était préférable de redéfinir les arènes d'action de manière à en développer l'aspect professionnel. Cette professionnalisation s'est effectuée en parallèle de l'élargissement de l'éventail de définition du concept de démocratie, évoluant au prisme des mutations sociétales.

⁵⁸ "USAID support helped bolster civil society as an advocate for the public interest", USAID, *Rapport annuel 2018*, p.9

⁵⁹ GENTE Régis, « Les ONG internationales et occidentales dans les 'Révolutions colorées' : des ambiguïtés de la démocratisation », *Revue Tiers Monde*, Armand Colin, 2008, N°193, pp. 55-66

⁶⁰ Les Révolutions colorées (ou Révolutions de couleurs) décrivent les transitions démocratiques non-violentes qui se sont déroulées en Serbie (2000), en Géorgie (2003), en Ukraine (2004-2005) et au Kirghizstan (2005)

⁶¹ Dans son discours au parlement britannique de 1982, Ronald Reagan répondait aux critiques par cette expression : « ce n'est pas un impérialisme culturel, c'est fournir les moyens d'une réelle auto-détermination et de protection de la diversité », <https://www.historyplace.com/speeches/reagan-parliament.htm> (consulté le 09/04/2021)

Dans le but d'atteindre l'idéal démocratique, les États-Unis tendent à promouvoir l'*empowerment* de toute société civile. Le travail en partenariat avec les ONG sur place doit permettre une meilleure coordination des missions et une certaine surveillance des gouvernements jugés non-démocratiques ou en voie de démocratisation.

Partie I : La *democracy promotion* : un concept et un élément institutionnel de la diplomatie publique américaine

Chapitre 2 : Promotion de la démocratie et institutions américaines

« Les États-Unis ont par le passé fourni une assistance pour aider à renforcer les forces de la liberté en aidant les peuples des pays amis moins développés à développer leurs ressources et à améliorer leur niveau de vie, à réaliser leurs aspirations à la justice, à l'éducation, à la dignité et au respect en tant qu'êtres humains individuels, et à mettre en place des gouvernements responsables »⁶²

Le premier chapitre de notre travail nous a permis d'aborder, selon une approche historique, la notion de démocratie, sa caractérisation par les États-Unis et les mécanismes d'intégration de sa promotion dans la diplomatie publique américaine, en tant que mission confiée à diverses agences relatives au Département d'État. Il apparaît désormais nécessaire de s'interroger sur les acteurs de la promotion de la démocratie depuis la fin de la Guerre froide.

L'étude de ces acteurs présente un double objectif. D'une part, la promotion de la démocratie s'organise selon une structure « bureaucratique »⁶³ aux ramifications complexes mêlant organismes étatiques, semi-publics et privés. D'autre part, ce chapitre sera l'occasion de développer l'idée selon laquelle les États-Unis ont considéré les grandes vagues de démocratisation comme de nouvelles frontières⁶⁴ pour étendre leur modèle. Une relecture des théories de la transition démocratique a eu pour but l'instauration de régimes

⁶² *“ the United States has in the past provided assistance to help strengthen the forces of freedom by aiding peoples of less developed friendly countries of the world to develop their resources and improve their living standards, to realize their aspirations for justice, education, dignity, and respect as individual human beings, and to establish responsible governments”*, Congrès des États-Unis, Public Law 87-195 (*Foreign Assistance Act, 1961*), Partie I, Chapitre I, Section 102, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-75/pdf/STATUTE-75-Pg424-2.pdf#page=1> (consulté le 30/04/2021)

⁶³ BARRIOS Cristina, *Rival universalisms? American and European democracy promotion in post-Cold War International Relations*, Thèse de doctorat en relations internationales sous la direction de Michael Cox et William Wallace, London School of Economics, Juin 2009, p.119

⁶⁴ Le terme « frontière » a été employé en par Frederick Jackson Turner pour désigner l'expansion des colons américains au XIXe siècle. Réactualisé, ce terme désigne les nouveaux espaces idéologiques où les États-Unis ont tenté d'exporter leur modèle. Voir TURNER Frederick Jackson, *Proceedings of the Forty-first Annual Meeting of the State Historical Society of Wisconsin* (Madison, 1894), pp. 79-112.

« fonctionnels ». Nous nous concentrerons sur l'espace post-soviétique, les théories de la « good governance » -- dont l'accent mis sur l'aspect législatif du régime – et la lutte anti-corruption.

I – Une variété d'acteurs institutionnels

Cette partie est consacrée à l'étude des praticiens de la promotion de la démocratie. Une typologie relativement complexe peut se dégager, mêlant agences gouvernementales, organismes semi-publics et institutions privées, le tout à l'échelle nationale et internationale⁶⁵. Les grandes ONG dont la mission première relève de cette thématique, *Freedom House* en particulier, présentent un rapport ambigu à l'État, qui remet en question leur caractère indépendant.

A) USAID et les organisations « mères »

Dans son travail sur le *Peace Corps* en Ukraine, Paul Matthey explique que les organisations relatives au travail de la promotion de la démocratie s'organisent selon un système d'organisation « mères » et d'organisations « filles »⁶⁶. Les premières désignent les organisations américaines plus ou moins rattachées au Département d'État, les secondes sont relatives aux organisations œuvrant dans les pays ciblés par les États-Unis.

Sur son site internet officiel, l'USAID se présente comme la « première agence de développement international du monde »⁶⁷. Elle fournit la majorité des fonds, notamment par le biais du *Center for Democracy and Governance*⁶⁸. Sa typologie n'en reste pas moins floue. Si Paul Matthey la range dans la catégorie des organisations non-gouvernementales à fonds gouvernemental⁶⁹, l'historique de sa création – nous l'avons souligné – renvoie à la mise en place de stratégies d'influence du Département d'État. Son aspect « non-gouvernemental » reste donc à relativiser.

La *Millenium Challenge Corporation* (MCC) est une agence de développement international, au même titre que la USAID. Moins connue, elle a été créée en 2004 sous

⁶⁵ GUILHOT Nicolas, *The Democracy Makers. Human Rights and the Politics of Global Order*, New York: Columbia University Press, 2005, p.2

⁶⁶ MATTHEY Paul, *Le Peace Corps en Ukraine. Observation critique d'un outil du soft power américain*, mémoire en études russes et post-soviétiques, sous la direction de Jean-Robert Raviot et Ioulia Shukan, 2014, pp.39-43

⁶⁷ Voir <https://www.usaid.gov>

⁶⁸ GUILHOT, *Idem.*, p.3

⁶⁹ MATTHEY, *Idem.*, p.40

l'administration Bush⁷⁰. Présentée comme une agence complémentaire de la USAID et adoptant un fonctionnement d'entreprise indépendante, elle reste rattachée au Congrès américain. Son objectif premier est la réduction de la pauvreté. La MCC octroie des bourses pour cinq années à des pays en développement engagés dans la promotion de la « good governance »⁷¹ ; critères notamment établis par la *Freedom House* ou la Banque Mondiale.

Une autre grande agence de la promotion de la démocratie est le *National Endowment for Democracy*. Créé en 1983 sous Ronald Reagan, le NED est financé en grande partie par le Congrès américain⁷². Malgré son statut d'agence gouvernementale, il fonctionne selon les principes d'une association privée – avec un conseil d'administration – et se revendique indépendant dans son fonctionnement⁷³. Le site officiel du NED décrit l'organisation comme « privée et non lucrative ». Le NED fonctionne comme une interface entre les fonds attribués par le Congrès américain et les organisations travaillant dans les pays ciblés, par un système d'appel à projets. Sa structure et son travail en Ukraine seront développés dans le dernier chapitre de notre travail.

Concernant ces organisations « filles » œuvrant à un niveau plus local, le travail sur place s'effectue en collaboration avec les antennes du NED ainsi que l'ambassade américaine. La relation avec les organisations « filles » a évolué au prisme des mutations des formes d'assistance américaine. Le *Foreign Assistance Act* de 1978 a autorisé la subvention de projets orientés vers la défense des droits de l'homme et plus seulement centrés sur l'aide économique⁷⁴. De plus, l'assistance peut être un apport technique directement sur le terrain et non une somme allouée. Cette forme d'assistance spécifique est à mettre en lien avec la volonté de consolider la société civile des pays ciblés et d'harmoniser le travail des agences internationales avec un ancrage local de manière à mieux répondre aux problématiques présentées.

⁷⁰ The White House, "President George W. Bush. The Millennium Challenge Account", <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/developingnations/millennium.html> (consulté le 03/05/2021)

⁷¹ Voir le site officiel du MCC et sa présentation vidéo, <https://www.mcc.gov/about> (consulté le 03/05/2021)

⁷² "funded largely by the U.S. Congress", voir le site officiel du NED <https://www.ned.org/about/>

⁷³ BARRIOS, *op.cit.*, p.122

⁷⁴ U.S. Congress, "H.R.12931 – Foreign Assistance and Related Programs Appropriations Act", <https://www.congress.gov/bill/95th-congress/house-bill/12931> (consulté le 03/05/2021)

B) Les fondations privées : relais théoriques et philanthropiques de l'action étatique

Dans sa thèse consacrée à la promotion de la démocratie par les États-Unis et l'Europe dans l'après-Guerre froide, Cristina Barrios souligne l'importance des *think-tank* comme acteurs essentiels de la question. Les centres de recherches, comme le *Stanford Center for Democracy*⁷⁵, par leur conseil d'administration et leurs publications, façonnent la pensée politique et ont joué un rôle dans la fabrique des politiques d'aides internationales⁷⁶.

En complément des agences relatives au Congrès et au Département d'État, certaines fondations privées – non financées par le Congrès américain – œuvrent selon une volonté philanthropique. La fondation *Open Society* du milliardaire George Soros est régulièrement présentée comme l'une des fondations les plus impliquées dans l'aide au développement international. En Europe, elle accorde un peu plus de 23 millions de dollars à la « *democratic practice* », soit environ 17% de son budget total pour cette région⁷⁷. De manière assez intéressante, d'après le budget de l'année 2020, l'Europe est le plus grand bénéficiaire de cette aide financière basée sur cette thématique après les États-Unis. Cette aide est relative à l'observation électorale, la protection du droit de vote ou encore la transparence des gouvernements⁷⁸.

C) Les ONG proches des gouvernements américains : une relative indépendance

Certaines agences, comme le NED, prônent leur indépendance malgré un soutien financier du Congrès en insistant sur l'établissement d'une coopération entre organes privés, complémentaire aux politiques d'aides étatiques. L'une des questions soulevées est relative à leur autonomie. Les agences, par leurs financements étatiques, par la formation des acteurs et leur circulation entre les cercles gouvernementaux et paragouvernementaux – nous reviendrons sur ce point dans le dernier chapitre de notre travail – ne sont-elles pas influencées dans leurs pratiques ? La présence d'un conseil d'administration au NED ou à la MCC apparaît comme la certitude de leur indépendance, les décisions n'étant pas votées par

⁷⁵ Stanford University, *Center on Democracy, Development and the Rule of Law*, <https://cddrl.fsi.stanford.edu> (consulté le 03/05/2021)

⁷⁶ BARRIOS, *op.cit.*, p.109

⁷⁷ Open Society Foundations, "2020 Budget", <https://www.opensocietyfoundations.org/who-we-are/financials> (consulté le 03/05/2021)

⁷⁸ Open Society, « Democratic Practice », <https://www.opensocietyfoundations.org/what-we-do/themes/democratic-practice> (consulté le 03/05/2021)

le Congrès mais bien en interne. De plus, les deux agences et les rapports du Département d'État insistent sur le caractère bipartisan de ces Conseil d'administration – *board of directors* – dans la recherche d'une représentation égalitaire⁷⁹.

Toutefois, ce sont certaines ONG, comme la *Freedom House*, qui sont parfois contestées. Thomas Nisley souligne que cette ONG est financée à 80% par le gouvernement américain. Son but est de mesurer le niveau de démocratie et de liberté dans les pays ciblés. Néanmoins, l'auteur explique que l'organisation mesure le degré de liberté uniquement selon l'alignement du pays concerné sur le modèle américain⁸⁰. Ainsi, selon cette étude, il apparaît que les États-Unis, en plus d'être un bailleur de fonds, théorisent la notion de liberté et tentent d'appliquer leur propre modèle.

Cette analyse des différents acteurs institutionnels de la promotion de la démocratie met en exergue la complexité du tissu organisationnel américain au sein duquel se mêlent agences gouvernementales, semi-privées, philanthropiques et ONG. La seconde partie de ce chapitre s'intéressera à certaines missions de ces agences, notamment celles relatives à la lutte anti-corruption et à la promotion de la « *good governance* », qui apparaît au XXI^e siècle comme un réel standard démocratique et un élément de la diplomatie publique américaine.

II – Un recentrage des missions vers la lutte anti-corruption et les théories de « *good governance* »

A partir des années 1950, dans le contexte du début de la Guerre froide, la promotion de la démocratie était principalement orientée vers l'aide militaire et économique comme facteur d'endiguement du communisme⁸¹. La chute de l'URSS, l'affaiblissement du communisme et la fin de la confrontation idéologique bipolaire a permis une transition vers de nouveaux régimes. La première phase de la promotion de la démocratie s'est accomplie, laissant place à la seconde : la consolidation, selon le principe de « *institutional modeling* » décrit par Thomas Carothers, relatif à la séparation des pouvoirs et l'établissement d'institutions fonctionnant en contrepoids⁸². L'assistance démocratique doit être discernée de

⁷⁹ Département d'État, *National Endowment for Democracy. 2009-2017*, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/181143.pdf> (consulté le 04/05/2021)

⁸⁰ NISLEY, Thomas, "Send in the Corps! The Peace Corps and the Popular Perception of the United States in Latin America", *Politics & Policy*, Volume 41, 2013

⁸¹ CAROTHERS Thomas in : *American Democracy Promotion. Impulses, Strategies and Impacts*, Oxford University Press, 2000, p.182

⁸² *Idem.*, p.192

la démocratisation. La première est ancrée dans l'expérience américaine, la seconde est relative à la littérature transitologique⁸³. La disparition de l'URSS apparaît comme une nouvelle frontière et un espace au sein duquel les États-Unis peuvent appliquer ces théories en se concentrant particulièrement sur l'appui à la mise en place d'institutions indépendantes et en luttant contre la corruption.

A) *Les théories de la transition démocratique : l'espace post-soviétique comme une nouvelle frontière*

Bien que la fin de la Guerre froide ait fait naître des interrogations sur l'utilité de conserver les agences de développement international – du fait de la disparition de la menace de voir les pays s'orienter vers le communisme – Peter Stravakis insiste sur le fait que si les États-Unis ont pour objectif la promotion du libre-échange et de la société civile, il n'y a pas d'intérêt à remplacer ces agences par des organes moins compétents et moins efficaces⁸⁴. L'aide aux Nouveaux États Indépendants (*Newly Independent States*, NIS) s'est ainsi poursuivie de manière à assurer à ces États une transition réussie et instaurer de nouvelles démocraties libérales.

Dans un discours du 21 septembre 1993, l'ancien Conseiller à la Sécurité Nationale Anthony Lake souligna le fait que la précédente doctrine de l'endiguement devait évoluer vers une doctrine d'élargissement dans un monde post-bipolaire, pour permettre aux États-Unis de travailler directement avec les NIS⁸⁵. Comme l'explique Michael Crosswell, économiste de l'USAID, sous l'administration Clinton, l'assistance américaine a muté et s'est concentrée sur des secteurs précis pour passer d'une perspective de développement – caractéristique de l'aide au pays du Tiers Monde – à celle englobant les grandes problématiques internationales universelles, telle la démocratie, l'environnement et l'aide humanitaire⁸⁶.

⁸³ Voir notamment O'DONNELL Guillermo, SCHMITTER Philippe C. & WHITEHEAD Laurence, *Transitions from Authoritarian Rule – Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, *op.cit.*

⁸⁴ STRAVRAKIS Peter, "Bull in a China Shop: USAID'S Post-Soviet Mission", *Demokratizatsya*, Printemps 1996, p.248

⁸⁵ LAKE Anthony, "From Containment to Enlargement", *op.cit.*

⁸⁶ CROSSWELL Michael, *The Evolution of the Strategic Framework for U.S. Bilateral Foreign Aid*, USAID Reports, Décembre 2010, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAJ385.pdf

B) Un travail au cœur du pouvoir législatif des pays ciblés : l'application de la séparation des pouvoirs

Le rapport « Ukraine » de l'année 2018 de USAID montre que l'aide post Guerre froide s'est traduite dans la zone ex-URSS par un soutien à l'intégration des anciennes républiques dans l'économie de marché globale et la mise en place d'institutions démocratiques. Pour se faire, Thomas Carothers explique que l'aide au niveau électoral est la plus répandue.⁸⁷

Les principaux points abordés sont relatifs à l'établissement d'un système décentralisé régi par une justice indépendante et prônant l'état de droit⁸⁸. Les réformes sur la transparence des élections et du gouvernement apparaissent comme l'enjeu majeur du processus de consolidation démocratique. Le rapport 2018 insiste sur les formations dispensées par les membres de l'agence pour éduquer la société civile sur les questions de fraude électorale et la mise en place de comités électoraux de surveillance. Le but final est ainsi de donner les moyens à la société civile (*empowerment*) et aux organisations non-gouvernementales sur place, vues comme un contrepoids démocratique au régime, d'affirmer le principe de séparation des pouvoirs (*checks and balances*) qui doit être une composante de toute démocratie selon les visions américanistes⁸⁹.

Toutefois, si les pays considérés autrefois comme « en transition » sont aujourd'hui des démocraties, entendues comme des pays où l'alternance politique s'est installée, Thomas Carothers souligne :

« D'autres pays autrefois en transition sont aujourd'hui des démocraties faibles qui disposent d'une grande liberté politique et même d'une alternance démocratique du pouvoir, mais qui sont aux prises avec une faible représentation politique, des institutions étatiques inefficaces et d'autres problèmes politiques fondamentaux. Il ne suffit pas de promouvoir davantage de pluralisme politique dans de tels endroits. La faible représentation politique, le manque de pluralisme et l'inefficacité des institutions étatiques restent des freins à une consolidation complète »⁹⁰.

⁸⁷ CAROTHERS Thomas in : *American Democracy Promotion. Impulses, Strategies and Impacts, op.cit.*, p.196

⁸⁸ USAID, *USAID/Ukraine 2018 Annual Report*, pp.9-12

⁸⁹ La concentration des pouvoirs a été qualifiée par James Madison comme risque de tyrannie [Federalist N°51, 1788], <https://www.docsoffreedom.org/student/readings/separation-of-powers-with-checks-and-balances> (consulté le 06/05/2021)

⁹⁰ CAROTHERS Thomas, "A Quarter-Century of Promoting Democracy", *Journal of Democracy*, Vol.18, N°4, Octobre 2017, Johns Hopkins University Press, p.114, traduction personnelle

L'auteur met ainsi en exergue la longueur du processus de transition, qui ne saurait être considéré comme complet avec une simple introduction de l'alternance politique au pouvoir. D'autres facteurs, notamment le degré de corruption, restent majeurs dans le développement des pays ciblés.

C) La lutte anti-corruption : étendard des démocraties du XXI^e siècle

La transparence législative du gouvernement s'accompagne de celle encadrant ses pratiques budgétaires et financières. La corruption est définie par l'USAID comme le fait d'abuser de son autorité à des fins personnelles⁹¹. L'activité d'accompagnement de l'USAID est ainsi tournée vers la mise en place de rapports d'activités et budgétaires publics – illustrant le domaine *transparency* – ou encore la tenue de formations anti-corruption⁹². La publicisation de l'activité étatique renvoie à l'idée de responsabilité – *accountability* – du gouvernement. Une étude des rapports de l'USAID et du Département d'État permet d'inscrire les premières mentions de la lutte anti-corruption dès les années 1990, tant en Amérique Latine (Brésil) qu'en Afrique (Uganda)⁹³.

Ces pratiques, débutées comme un moyen d'orienter la transition post-soviétique vers la démocratie et renforcée selon le principe de consolidation, présente un caractère normatif fort. Comme le soulignent Nicolas Guilhot et Philippe Schmitter, « l'objet de la consolidologie n'est plus le changement de la nature des régimes politiques mais le degré d'institutionnalisation des règles les définissant »⁹⁴. Ainsi, les agences de développement américaines se portent comme des entrepreneurs de morale institutionnels qui tentent d'asseoir des pratiques occidentales comme une norme universelle. La transition est complète du moment que le pays ciblé a adopté les mêmes pratiques que les États-Unis.

La promotion de la démocratie ne se limite pas aux actions de l'USAID mais révèle bien une bureaucratie aux ramifications complexes et une vaste typologie des acteurs américains. L'institutionnalisation de cet élément de la politique étrangère des États-Unis a permis au pays

⁹¹ USAID, *Anticorruption Strategy*, Washington DC, Octobre 2004, p.8, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdaca557.pdf

⁹² USAID, *USAID/Ukraine 2018 Annual Report*, p.10

⁹³ USAID, *Center for Democracy and Governance. A Handbook on Fighting Corruption*, Washington DC, Février 1999, p.11, https://1997-2001.state.gov/global/narcotics_law/global_forum/F700ocr.pdf

⁹⁴ GUILHOT Nicolas & SCHMITTER Philippe C., « De la transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des *democratization studies* », *op.cit*

de développer des stratégies de *smart power*, en redéfinissant le leadership américain pour moderniser les outils de la diplomatie publique américaine⁹⁵.

L'aide apportée présente une évolution de l'assistance démocratique vers le processus de démocratisation, ancré dans la littérature transitologique et impliquant un caractère normatif. Le modèle de démocratie américaine, caractérisé par des pratiques de bonne gouvernance et de séparation des pouvoirs doit alors est adopté par le reste du monde dans une perspective de consolidation des démocraties nouvelles, non parfaites et en proie à la corruption.

⁹⁵ KANDEL Maya et QUESSARD-SALVAING Maud (dir), *Les Stratégies du Smart Power américain. Redéfinir le leadership dans un monde post-américain*, Études de l'IRSEM, N°32, 2014, p.8

Partie II – Les États-Unis et l'Ukraine : l'enjeu du pivot géopolitique et son affirmation dans la démocratie promue par les États-Unis

Chapitre 3 – La Révolution Orange et l'Euromaidan : assister la mise en place de structures de mobilisation

« *Les dirigeants ukrainiens sont maintenant confrontés à une opportunité historique et ont la responsabilité historique de tenir la promesse de la Révolution Orange et de continuer à transformer l'Ukraine en un État pleinement démocratique. Les États-Unis continueront de soutenir les efforts du président Viktor Iouchtchenko pour faire avancer une Ukraine démocratique, prospère et sûre, et l'Amérique est fière d'appeler l'Ukraine un ami* »⁹⁶

Si l'intérêt général des États-Unis pour l'Ukraine s'est affirmé après que le politologue américain Zbigniew Brzezinski a qualifié l'Ukraine de « pivot géopolitique »⁹⁷, la Guerre froide avait déjà incité le bloc américain à s'intéresser à l'ensemble de l'URSS. Reinhard Gehlen, un ancien officier du régime nazi et chef des armées étrangères de l'Est, a fourni aux Américains ce qui leur manquait : une documentation sur l'Union soviétique. En signant le « gentleman agreement » avec le général Edwin L. Sibert, Gehlen allait officier en tant qu'agent du renseignement américain en Allemagne et apporter des informations précieuses au bloc de l'Ouest⁹⁸.

Bien que la Guerre froide ait pris fin en 1991 avec la dissolution de l'URSS, les États-Unis semblent avoir gardé un intérêt prononcé pour l'Ukraine. L'évolution idéologique de l'humanité, entendu par Francis Fukuyama comme l'adoption d'un régime de démocratie libérale⁹⁹, portée par les États-Unis, a trouvé un écho lors des révolutions de couleurs survenues dans l'ancien espace soviétique, particulièrement en Ukraine avec la Révolution Orange (2004-2005). Durant l'hiver 2013-2014, le soulèvement populaire baptisé *Maïdan* a renforcé, dans l'esprit des promoteurs de la démocratie aux États-Unis, cette dimension

⁹⁶ BUSH George W., "Presidential Message: First Anniversary of the Orange Revolution", *Office of the Press Secretary*, 22 novembre 2005, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/11/text/20051122.html> (consulté le 08/05/2021)

⁹⁷ BRZEZINSKI Zbigniew, *Le Grand Échiquier. L'Amérique et le reste du monde*, Paris : Bayard Éditions, 1997 p.68

⁹⁸ D'ABZAC-EPEZY Claude, *Renseignement et propagande pendant la guerre froide, 1947-1953*, Bruxelles : Éditions Complexe, 1999, p.140

⁹⁹ FUKUYAMA Francis, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, trad. française, Paris, Flammarion, 1992, p.11

transitologique. Ces épisodes de protestation contre un système gangréné par la fraude électorale et la corruption ont été applaudis par les praticiens de la promotion de la démocratie.

Ce chapitre analysera le soutien américain au cours de ces événements. Nous adopterons une temporalité élargie et non seulement centrée sur les périodes 2004-2005 puis 2013-2014 pour mettre en exergue l'évolution de l'assistance et ainsi offrir un contrepoids à la qualification de ce soutien par le Kremlin en tant qu'ingérence ayant pour but l'importation d'une révolution¹⁰⁰. L'enjeu de ce chapitre sera de considérer l'assistance à la société ukrainienne non pas comme un facteur de déclenchement des protestations, mais comme un élément permettant l'organisation de structures de mobilisation. Après avoir étudié les deux événements, leurs points communs et leurs différences dans l'organisation des mouvements de contestation du régime, nous nous intéresserons aux formes d'assistance américaine.

I – La Révolution Orange et l'Euromaidan comme illustrations du processus de démocratisation

La Révolution Orange (2004-2005) et l'Euromaidan (2013-2014), s'inscrivent tous les deux dans la lignée des autres mouvements démocratiques ayant eu lieu dans l'espace eurasiatique – les révolutions de couleur – hérités de la troisième vague de transition analysée par Samuel Huntington¹⁰¹. Les deux révolutions s'attaquent au système politique de leur pays, jugé corrompu par les fraudes électorales ou le soutien du président russe au président ukrainien (Viktor Ianoukovitch notamment). Toutefois les deux mouvements présentent des caractéristiques différentes. Nous mettrons ainsi en avant leurs similitudes – la lutte contre le régime corrompu et l'essor d'une société civile – tout en soulignant les points de différences – l'organisation des mouvements – pour étudier comment ces révolutions s'inscrivent dans le processus de démocratisation.

¹⁰⁰ Vladimir Poutine rappelle régulièrement que les révolutionnaires ont été préparés « par l'extérieur » (*извне*) selon le principe de « pays étranger pernicieux » (*зловредном забугорье*); voir KRECHETNIKOV Artem, « Revolûciâ na Majdane i remarki Putina », BBC Moscou, 2 décembre 2013, https://www.bbc.com/russian/international/2013/12/131202_russia_ukraine_stance (consulté le 09/06/2021)

¹⁰¹ HUNTINGTON Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

A) Un mouvement orchestré et un soulèvement par le bas

Les vagues de révolutions démocratiques qualifiées de « révolutions de couleur » sont une preuve, selon Pierre Bourgois, dans son étude de la vision de ces mouvements par Francis Fukuyama, de « l'aspiration universelle des populations humaines aux principes démocratiques »¹⁰². Dans les deux cas, la révolution est entendue comme un soulèvement majoritairement urbain, dans la capitale Kiev notamment, qui revendique une liberté politique accrue et de profonds changements sociaux¹⁰³. La révolution est ainsi une action collective qui rassemble des révolutionnaires partageant des valeurs communes et leur aspiration au changement face au dysfonctionnement du système.

Néanmoins, une étude des stratégies de mobilisations des acteurs au cours de ces deux révolutions fait apparaître une différence majeure dans l'organisation des mouvements. Si l'Euromaidan est généralement considéré comme un exemple de mobilisation de la société civile, par l'occupation de la place Maidan, Ioulia Shukan explique que la Révolution Orange a été mise en place par des entrepreneurs politiques de l'équipe de campagne de Viktor Iouchtchenko qui ont élaboré des stratégies de mobilisation pour inciter la population à descendre dans la rue¹⁰⁴. De plus, l'absence de réponse violente des autorités lors de la Révolution Orange, à la différence de l'Euromaidan, a joué un rôle d'incitation auprès de la population, le coût de participation à l'action collective étant diminué du fait de l'absence d'action répressive¹⁰⁵.

Ainsi, malgré la différence fondamentale dans la structure de mobilisation mise en place – par le haut ou par le bas – les deux mouvements s'intègrent dans le processus de démocratisation défendu par les États-Unis. La Révolution Orange a en effet été initiée par la fatigue de la population quant à la corruption électorale systémique. Comme l'explique Alexandra Goujon, la population ukrainienne s'est appuyée sur le vote « en condamnant des fraudes électorales qui transformaient l'élection en faux-semblant démocratique uniquement

¹⁰² BOURGOIS Pierre, « Les « révolutions de couleur » et les « printemps arabes » chez Francis Fukuyama : mêmes causes, mêmes conséquences ? », *Sciences Po*, Centre de Recherches Internationales, Janvier 2016, https://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/Fukuyama_PBourgois.pdf, p.3

¹⁰³ BESSINGER Mark, "The Semblance of Democratic Revolution: Coalitions in Ukraine's Orange Revolution", *The American Political Science Review*, Vol.107, N°3, Août 2013, p.574

¹⁰⁴ SHUKAN Ioulia, "Orchestrating a Popular Protest Movement to Conduct a Revolution", *Orange Revolution and Aftermath: Mobilization, Apathy and the State in Ukraine*, John Hopkins University Press, 2011, p.77

¹⁰⁵ *Idem.*, p.83

destiné à légitimer un régime autoritaire »¹⁰⁶. L'Euromaidan s'est notamment déclenché suite aux promesses bafouées du président Ianoukovitch de signer un accord rapprochant l'Ukraine de l'Union Européenne¹⁰⁷ ; volte-face du président ukrainien jugé comme corrompu par la Russie et son aide financière attribuée si Viktor Ianoukovitch renonçait à cet accord européen. Ces mouvements sont donc des affirmations de la volonté du peuple à tendre vers l'idéal démocratique et de s'attaquer au régime corrompu et autoritaire.

B) La mobilisation d'une société civile en plein essor

Comme le souligne Iryna Solonenko, la période qui a suivi la Révolution Orange s'est caractérisée par des élections libres et justes ainsi que par une liberté de la presse et de rassemblement accrue. Ces changements ont ainsi été des facteurs non négligeables dans la mise en place d'activités par la société civile¹⁰⁸. Selon Lucan Way, la société civile décrit le réseau d'organisations et d'institutions volontaires et autonomes qui existent en dehors de l'État, du marché et de la famille et qui est difficile à contrôler pour les autorités¹⁰⁹. Agissant alors comme un contrepoids démocratique face au régime en place, la société civile incite les autorités à faire preuve de plus de transparence, en communiquant davantage et en publiant des rapports d'activités.

Il est intéressant d'étudier le rôle joué par cette société civile ukrainienne dans les mobilisations. L'enjeu posé par cette question est de savoir si, comme l'explique Lucan Way, la société civile s'organise comme un policier qui régule le trafic en orientant les manifestants (*traffic cop*) ou bien si elle joue un rôle en amont de mobilisateur (*dispatcher*)¹¹⁰. Pour la Révolution Orange, c'est plutôt le premier terme qui prévaut, puisque Mark Bessinger souligne que la majorité des participants aux manifestations n'avaient jamais pris part à un quelconque événement populaire¹¹¹.

¹⁰⁶ GOUJON Alexandra. « La Révolution orange en Ukraine : enquête sur une mobilisation postsoviétique », *Critique internationale*, vol. n° 27, no. 2, 2005, pp. 109-126

¹⁰⁷ GOUJON, Alexandra et SHUKAN Ioulia. « Sortir de l'anonymat en situation révolutionnaire. Maïdan et le citoyen ordinaire en Ukraine (hiver 2013-2014) », *Politix*, vol. 112, no. 4, 2015, pp. 33-57

¹⁰⁸ SOLONENKO Iryna, "Ukrainian Civil Society from the Orange Revolution to Euromaidan: Striving for a New Social Contract", In: IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2014*, Baden-Baden 2015, p.223

¹⁰⁹ WAY Lucan, "The Maidan and Beyond. Civil Society and Democratization", *Journal of Democracy* Vol. 25, N°3, Juillet 2014, National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press, p.36

¹¹⁰ *Idem.*, p.37

¹¹¹ BESSINGER Mark R., *op.cit.*, pp. 581-82

Cette remarque met ainsi en exergue l'essor pris par la société civile depuis la Révolution Orange et sa consécration dans le mouvement Maidan, cette fois-ci comme mobilisateur. Le propos de Mark Bessinger est également applicable pour le Maidan : la majorité des participants n'avait jamais pris part à un événement de la rue. Ainsi, bien que les participants ne présentent pas de lien avec une association ou un parti politique¹¹², la société civile, entendue ici comme le rassemblement des citoyens dans la rue, a réussi à mobiliser ces personnes jusque-là étrangères aux mobilisations. Les « activistes » se sont diversifiés, pour inclure de plus en plus les sympathisants de la mobilisation qui, en plus d'adhérer aux objectifs portés par les organisations, s'impliquent et investissent de leur temps et des ressources disponibles¹¹³ (appui logistique, nourriture, compétences techniques comme les soins de premier secours). Toutefois, la société civile ukrainienne reste dépendante des financements étrangers. Selon le rapport 2013 de l'USAID, elle est classée dans la catégorie « stabilité en évolution » (*sustainability evolving*) comprise entre « stabilité accrue » (*sustainability enhanced*) et « stabilité empêchée » (*sustainability impeded*)¹¹⁴.

Une étude des stratégies de mise en place des mouvements contestataires du régime, dans lesquels des répertoires d'action divers¹¹⁵ (l'occupation de rue, les concerts ou encore les flash-mobs) ont notamment favorisé l'implication de la jeunesse¹¹⁶, permet ainsi de dégager les logiques de construction de la société civile et l'accomplissement de l'évolution historique vers la démocratie, en mettant l'accent sur les acteurs internes plutôt que sur des techniques étrangères importées en Ukraine pour établir une révolution¹¹⁷.

¹¹² 92% des participants n'ont aucun lien avec une association, un syndicat ou un parti politique, selon une enquête conduite par la fondation ukrainienne « Initiatives démocratiques » en collaboration avec l'Institut international de Sociologie de Kiev, 7-8 décembre 2013 : <http://www.dif.org.ua/en/events/gvkrlgkaeths.htm> ; voir GOUJON Alexandra, SHUKAN Ioulia, *op.cit.*.

¹¹³ SHUKAN Ioulia, *op.cit.*, p.83

¹¹⁴ USAID, *2013 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, 17e Edition*, Washington D.C., USAID, Juin 2014, pp. 223-230, <http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/+E&E%202013%20CSOSI%20Full%20Report.pdf>)

¹¹⁵ TILLY Charles, « Les origines du répertoire d'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, Vol. 4, N° 1, 1984, pp.89-108

¹¹⁶ Sur la question de l'implication de la jeunesse dans la société civile ukrainienne, voir le mouvement Pora lors de la révolution orange et l'étude de Nadia Diuk « Youth as an Agent for Change: The Next Generation in Ukraine », *Demokratyzatsiya*, 2013, Vol.21, pp.179-196

¹¹⁷ SHUKAN Ioulia, *op.cit.*, p.79

II – L'assistance américaine : application des théories de *good governance* et évolution du soutien à l'Ukraine

La page internet officielle du gouvernement américain *ForeignAssistance*¹¹⁸, qui recense l'ensemble des fonds alloués par les différentes agences américaines à un pays ciblé, souligne le travail accompli par le gouvernement ukrainien dans la mise en place d'un système évoluant vers une démocratie par ses actions luttant contre la corruption et le renforcement de la société civile¹¹⁹. De manière à poursuivre notre réflexion entamée en première partie de ce travail sur l'acceptation de la démocratie par les États-Unis, une étude des décisions législatives adoptées par le Congrès concernant l'Ukraine met en avant les questions jugées essentielles pour faire avancer l'Ukraine vers l'idéal démocratique. Cette étude sera conduite par une analyse des *Ukraine Acts*. Dans un second temps, nous nous intéresserons au soutien américain et sa temporalité.

A) Un soutien acté au niveau législatif

Le soutien des États-Unis à l'Ukraine ne s'exprime pas uniquement par les discours du président. Le Congrès joue son rôle de législateur en actant des propositions de lois apportant un soutien public à l'Ukraine. Si la Russie apparaît en filigrane des textes, que ce soit par ses actions ou par les sanctions économiques imposées, une étude des différents textes législatifs relatifs à la situation ukrainienne depuis le Maidan met en exergue l'intérêt que présente le pays pour les États-Unis et l'acceptation du terme « démocratie » par ces-derniers.

Le respect de la souveraineté du pays apparaît comme le premier élément défendu par les États-Unis. L'action russe en Crimée est ainsi décrite comme une « invasion » et un élément de déstabilisation du pays¹²⁰. La condamnation de l'annexion de la Crimée est un point récurrent du discours américain ; les actes législatifs réaffirment régulièrement le principe de souveraineté de chaque pays, souveraineté bafouée, dans le cadre de la Crimée, tant sur le plan territorial que maritime, avec la mer d'Azov. Cette violation de l'intégrité territoriale apparaît comme une justification du soutien militaire apporté, jugé comme un intérêt « vital »

¹¹⁸ Pour consulter les fonds alloués à l'Ukraine, voir <https://foreignassistance.gov/explore/country/Ukraine> (consulté le 08/06/2021)

¹¹⁹ US Gouvernement, « ForeignAssistance – Ukraine », <https://foreignassistance.gov/explore/country/Ukraine> (consulté le 14/05/2021)

¹²⁰ US Congress, *Ukraine Freedom Support Act of 2014*, Washington D.C, Congrès des États-Unis, 18 décembre 2014, <https://www.congress.gov/113/plaws/publ272/PLAW-113publ272.pdf> (consulté le 16/05/2021)

à la sécurité nationale américaine¹²¹. Le soutien américain est également justifié comme un moyen de consolider le mouvement démocratique du Maidan. L'aide apportée doit ainsi permettre à l'Ukraine de lutter contre la corruption et promouvoir une justice indépendante, une société civile active et des médias libres de manière à établir un État de droit libéré de toute forme de propagande pro-russe¹²².

Si ces éléments apparaissent comme des points habituels du discours pro-démocratie, ils sont complétés par des rhétoriques plus étonnantes. Le respect de la liberté de religion et de l'intégrité de l'Église orthodoxe ukrainienne sont ainsi caractéristiques de la démocratie promue par les États-Unis en Ukraine. En 2019, la reconnaissance de l'Église autocéphale en Ukraine, que Céline Marangé décrit comme le symbole de « l'émancipation à l'égard de la Russie »¹²³, a marqué une nouvelle étape pour Kiev dans le processus d'indépendance de Moscou. Ainsi, pour accompagner cette nouvelle Église, une des résolutions du Congrès est relative au respect des droits des minorités religieuses à exercer leur culte librement. La résolution cite notamment les Tatars de Crimée, mais également l'Église gréco-catholique, les Chrétiens protestants et les Témoins de Jéhovah¹²⁴. Dans un contexte de divisions sociétales et territoriales creusées par cette rupture ecclésiastique, les États-Unis apportent ainsi un soutien calculé.

B) La temporalité du soutien : de la rupture à l'intensification

Dans son article consacré à l'impact des États-Unis sur la Révolution Orange, Natalie Prescott soutient que l'Ukraine s'est inspirée du modèle américain dans la mise en place de sa Constitution, basée sur la séparation des pouvoirs et sur la supériorité de la Constitution sur les actes législatifs et les décrets présidentiels. Elle explique que les États-Unis ont envoyé des représentants au Parlement ukrainien pour participer aux débats constitutionnels et aider

¹²¹ US Congress, *Ukraine Foreign Assistance Integrity and Accountability Act of 2019*, Section 3-A, Washington D.C., Congrès des États-Unis, 24 septembre 2019, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/2537/text> (consulté le 16/05/2021)

¹²² *Idem*, Section 6-B-2 et 6-B-5

¹²³ MARANGÉ Céline, « L'Église autocéphale d'Ukraine », *Esprit*, Mars 2019, <https://esprit.presse.fr/article/celine-marange/l-eglise-autocephale-d-ukraine-41964> (consulté le 09/06/2021)

¹²⁴ US Congress, *Ukraine Religious Freedom Support Act*, Washington D.C., *Congressional Record*, Vol. 166, N°196, 18 novembre 2020, <https://www.congress.gov/congressional-record/2020/11/18/house-section/article/h5920-1?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Ukraine%22%5D%7D&s=1&r=11> (consulté le 16/05/2021)

les rédacteurs pour les persuader d'adopter une version démocratique de la Constitution¹²⁵. Ce soutien, davantage de terrain et fondé sur une expertise technique plutôt qu'une aide financière, supposerait alors une présence américaine décisive dans le processus démocratique et la consolidation du pays.

Une étude des rapports de financement du Département d'État et de l'USAID permet de vérifier cette hypothèse. Les financements octroyés par le Congrès à l'assistance américaine à l'Ukraine devraient ainsi être croissants, pour assister la mobilisation et consolider les avancées permises par la Révolution Orange. Néanmoins, les archives contredisent cette pensée. En effet, selon les rapports extraits du Département d'État, les États-Unis ont dépensé 138 millions de dollars dans l'assistance à l'Ukraine en 2005¹²⁶, alors que ce montant était de 153 millions de dollars en 2003¹²⁷. De plus, ce soutien financier chute à 80 millions de dollars en 2007¹²⁸. La Révolution Orange n'a donc pas engendré un accroissement des fonds attribués pour la promotion de la démocratie en Ukraine. De plus, selon les rapports de l'USAID, le premier secteur ciblé par ces fonds américains était celui de la gouvernance et de la société civile (48 millions de dollars sur environ 157 millions au total¹²⁹) ; secteur dépassé dès 2006 par celui de l'énergie. Nous noterons également la complexité des rapports financiers de l'USAID, qui ne précisent pas, contrairement au site officiel du gouvernement américain *ForeignAssistance*, les différences entre sommes attribuées (*obligated*) et les sommes réellement dépensées (*spent*). Nous préférons ainsi nous fier aux rapports émanant du Département d'État, centrés sur les sommes dépensées.

Alors que le soutien au moment de la Révolution Orange a diminué, l'assistance apportée depuis le début du mouvement Euromaidan en 2013 est croissante. En effet, selon le site officiel *ForeignAssistance*, pour l'année 2013, environ 98 millions de dollars ont été dépensés

¹²⁵ PRESCOTT Natalie, "Orange Revolution in Red, White and Blue: U.S. Impact on the 2004 Ukrainian Election", *Duke Journal of Comparative and International Law*, Vol. 16, N°219, 2006, pp. 219-248

¹²⁶ Département d'État, « Fonds dépensés par le gouvernement américain pour l'assistance à l'Eurasie, 2003 », *Archives (2009-2017) du Département d'État*, Washington D.C., <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/38067.pdf>

¹²⁷ Département d'État, « Fonds dépensés par le gouvernement américain pour l'assistance à l'Eurasie, 2005 », *Archives (2009-2017) du Département d'État*, Washington D.C., <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63290.pdf>

¹²⁸ Département d'État, « Fonds dépensés par le gouvernement américain pour l'assistance à l'Eurasie, 2007 », *Archives (2009-2017) du Département d'État*, Washington D.C., <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/116397.pdf>

¹²⁹ USAID, "U.S. Foreign Assistance by Country – Ukraine 2005", *Foreign Aid Explorer USAID*, https://explorer.usaid.gov/cd/UKR?fiscal_year=2005&measure=Obligations (consulté le 19/05/2021)

pour l'assistance à Ukraine, dont environ 26 millions de dollars pour le secteur « démocratie, droits de l'Homme et gouvernance ». A titre comparatif, en 2015, cette somme totale a atteint près de 140 millions de dollars, dont environ 73 millions pour le secteur « paix et sécurité », presque trois fois plus que pour le précédent secteur¹³⁰. Cette étude permet de soulever deux points. Premièrement, à la différence de la Révolution Orange, l'assistance américaine ne diminue pas après le mouvement démocratique. Elle permet ainsi un meilleur accompagnement des structures de mobilisations créées au cours de la Révolution de la Dignité. Secondement, il est intéressant de noter que la promotion de la démocratie tend à se métamorphoser en « promotion de la sécurité » au prisme du conflit dans la région du Donbass, conduisant les États-Unis à octroyer davantage de fonds pour l'assistance à l'Ukraine ; en 2020, le financement dépensé a dépassé le seuil des 200 millions de dollars. Alors que la section – paix et sécurité – était principalement centrée sur le maintien de la paix, les actions humanitaires, la sécurisation des frontières et le contrôle des armes de destruction massives, on remarque un basculement vers l'assistance à la négociation et la sortie de conflits (*conflict reconciliation*). De plus, le centre d'entraînement militaire de Yavoriv, proche de la frontière polonaise, sert de camp de formation des volontaires ukrainiens souhaitant s'engager dans le Donbass ; depuis 2015, cet entraînement est supervisé par la *U.S. Europe's 7th Army*, qui mobilise chaque année une brigade d'un État américain (la *Wisconsin army national guard 32nd infantry brigade combat team* pour l'année 2019-2020)¹³¹.

Nous pouvons ainsi conclure que l'assistance américaine à l'Ukraine a permis la mise en place de structures de mobilisation dans les mouvements démocratiques qu'ont été la Révolution Orange et l'Euromaidan plutôt qu'une réelle création de ces mouvements. Malgré les différences dans leur organisation et les processus de mobilisation, le premier mouvement ayant été davantage organisé par le haut, le second ayant été un exemple du caractère mobilisateur de la société civile, ces mouvements illustrent l'idéal démocratique promu par les États-Unis, comme avancée vers une démocratie libérale. Le soutien américain, souligné législativement par le Congrès et ses décisions relatives à l'état de la démocratie en Ukraine, qui condamnent notamment le non-respect de la souveraineté suite à l'annexion de la Crimée

¹³⁰ Voir le site officiel du Département d'État *ForeignAssistance* et sa page consacrée à l'Ukraine, accessible à <https://foreignassistance.gov/explore/country/Ukraine> (consulté le 19/05/2021)

¹³¹ Congressional Research Service, *Ukraine : Background, Conflict With Russia, and U.S. Policy*, Avril 2020, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45008>, p.40 (consulté le 14/06/2021)

la déstabilisation de l'État de droit et les persécutions des minorités religieuses, se traduit particulièrement par l'évolution des financements attribués. En prenant en compte une temporalité élargie, nous constatons d'abord une rupture de l'assistance au moment de la Révolution orange, allant à contre-courant des idées défendues sur l'impact des États-Unis dans la réussite, voire l'orchestration de ce premier mouvement, puis un financement croissant depuis le mouvement Maidan, et ce même sous l'administration Trump, qui avait opéré une diminution de l'assistance américaine à l'étranger. Enfin, au prisme du conflit dans le Donbass, l'assistance américaine semble se métamorphoser : la thématique « paix et sécurité » a surpassé celle consacrée à la démocratie et la bonne gouvernance, renforçant le soutien militaire et les moyens déployés pour lutter contre la désinformation russe dans la région. De la *democracy promotion* initiale, les États-Unis semblent être passés à la *security promotion*.

Partie II – Les États-Unis et l'Ukraine : l'enjeu du pivot géopolitique et son affirmation dans la démocratie promue par les États-Unis

Chapitre 4 – Le *National Endowment for Democracy* en Ukraine : une approche paragouvernementale de la *democracy promotion*

« *Le processus démocratique est une vive compétition entre les points de vue, les groupes d'intérêt et les institutions indépendantes. L'objectif n'est pas d'orienter les autres nations vers l'adoption d'un ensemble particulier de politiques, mais plutôt de les aider à évoluer vers des sociétés démocratiques stables et vigoureuses* ». ¹³²

Le *National Endowment for Democracy* (NED) s'inscrit dans l'étendard de la *democracy promotion* américaine. Fondé en 1983 sous l'administration Reagan, seulement un an après le célèbre discours du président américain sur le rôle des États-Unis et des démocraties libérales dans la lutte face à l'Union soviétique, le NED reste aujourd'hui la première agence paragouvernementale dans le domaine de la promotion de la démocratie.

Rejetant le caractère normatif de la *democracy promotion*, comme l'indique la citation en exergue, le NED vise à développer les organisations de la société civile dans une stratégie d'*empowerment* « par le bas », en complément des actions étatiques. L'enjeu de ce chapitre sera de mettre en lumière l'organisation du NED, ses objectifs et ses actions en Ukraine. Cette étude nous permettra de constater si cette agence paragouvernementale marque une continuité avec la *democracy promotion* du Département d'État et de l'USAID, dans ses thématiques de travail et les actions promues, ou bien une rupture. Si la Charte de création du NED le place comme une agence détachée du Département d'État¹³³, nous nous interrogerons également sur son indépendance, du fait de son financement par le Congrès, et nous efforcerons de dresser une typologie des membres de cette agence pour déceler les éventuels liens entre les cercles diplomatiques et paradiplomatiques.

¹³² National Endowment for Democracy, *Founding Statement of Principles and Objectives*, 1984, <https://www.ned.org/about/statement-of-principles-and-objectives/> traduction personnelle (consulté le 29/05/2021)

¹³³ *Idem*.

I – Le NED : une agence paragouvernementale

Le NED se décrit comme une fondation « indépendante, non lucrative, dédiée à l'émergence et le renforcement des institutions démocratiques à travers le monde »¹³⁴. Bien qu'il soit dit explicitement que l'agence est financée en grande partie par le Congrès, le NED présente un fonctionnement spécifique et distinct des institutions publiques américaines.

Cette première partie sera consacrée à la présentation de la structure du NED, son fonctionnement et sa composition. Nous mettrons également en lumière les enjeux de l'indépendance de l'agence et les liens entre les cercles diplomatiques et paradiplomatiques.

A) Historique du NED et fonctionnement

Les années 1970 ont vu l'intensification des programmes d'assistance démocratique, renforcée par la décision prise sous l'administration Carter d'inclure la thématique des droits de l'homme dans l'aide américaine, jusqu'alors restreinte à une aide financière. En 1978, les membres du Congrès Fasell et Donald Fraser ont proposé la création d'un « QUANGO » (*quasi-autonomous non-governmental organization*), dédiée à la promotion des droits de l'Homme¹³⁵. A la fin des années 1970, un important système d'assistance démocratique avait été mis en place, notamment en Allemagne, où des fondations appelées « Stiftungen », créées après la Seconde Guerre mondiale, étaient financées par l'Allemagne de l'Ouest pour reconstruire les institutions démocratiques ébranlées par le régime nazi¹³⁶.

Le NED, créé après le discours de Reagan sur les enjeux démocratiques à l'échelle globale face à l'URSS, dans le contexte d'un regain de tensions post-détente, s'inscrit dans la lignée des premiers entrepreneurs de morale. A sa création, le Congrès lui a attribué environ 31 millions de dollars¹³⁷. Cette somme n'a cessé de croître jusqu'à aujourd'hui, pour atteindre 185 millions de dollars en 2016¹³⁸. Concernant le reste de ces financements, les événements

¹³⁴ Site officiel du *National Endowment for Democracy*, page d'accueil, <https://www.ned.org/> (consulté le 30/05/2021)

¹³⁵ LOWE David, *National Endowment for Democracy, "History"*, <https://www.ned.org/about/history/> (consulté le 31/05/2021)

¹³⁶ *Idem.*

¹³⁷ Congrès des Etats-Unis, *Department of State Authorization Act, Fiscal Years 1984 and 1985, Public Law 98-164*, 22 novembre 1983, p. 1031, <https://www.congress.gov/98/statute/STATUTE-97/STATUTE-97-Pg1017.pdf>

¹³⁸ Département d'Etat, *Audit of the National Endowment for Democracy and Its Core Institutes' Use of Grant Funds During Fys 2015 and 2016*, Bureau de l'Inspection Générale, Janvier 2018, https://www.stateoig.gov/system/files/aud_fm_18_24_comp.pdf

de charité ou encore l'abonnement à la revue *Journal of Democracy* constituent les principales sources de revenus non-gouvernementales.

Décrite par Nicolas Guilhot comme une institution « floue »¹³⁹, par son caractère indépendant du fait de la présence d'un Conseil d'administration malgré son financement gouvernemental, le NED illustre la semi-privatisation de la promotion de la démocratie. Selon le site internet officiel de l'agence, chaque année, environ 2000 bourses sont attribuées à des projets non-gouvernementaux, visant à développer, entre autres, le pluralisme électoral, le libéralisme économique ou l'indépendance des médias. Le NED présente donc les caractéristiques, comme les instances étatiques que sont l'USAID ou le Département d'État, d'une agence œuvrant pour la promotion de l'état de droit et le renforcement des sociétés civiles. Les fonds sont attribués selon un système d'appels à projet auxquels toute organisation non-gouvernementale œuvrant à l'étranger peut répondre, sous réserve de respecter les critères spécifiques à chaque projet. La page officielle de dépôt des projets est accessible en plusieurs langues (anglais, français, espagnol, portugais, russe, arabe, farsi). Par son fonctionnement centré sur l'assistance aux organisations non-gouvernementales, le NED se décrit comme une agence complémentaire des instances étatiques, son caractère privé étant considéré comme un atout pour travailler directement avec les organisations détachées du gouvernement.

Concernant sa structure, le NED est constitué de quatre branches que sont l'*International Republican Institute* (IRI), le *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI), la *Free Trade Union Institution* (FTUI) et le *Center for International Private Enterprise* (CIPE). Ainsi, le caractère bipartisan du NED est affirmé par la présence de deux branches politiques distinctes, l'une démocrate, l'autre républicaine. Le NDI et l'IRI sont en charge de développer les partis politiques dans les pays partenaires pour constituer une réelle opposition lors d'élections pluripartisanes. Le CIPE, partenaire de la Chambre du Commerce américain, a pour mission le développement du secteur privé pour renforcer la compétitivité et ainsi limiter les monopoles et lutter contre la corruption¹⁴⁰.

¹³⁹ GUILHOT Nicolas, *The Democracy Makers, op.cit.*, p.84

¹⁴⁰ CAROTHERS Thomas, "Taking Stock of US Democracy Assistance", in. COX Michael, IKENBERRY John.G., INOBUCHI Takashi, *American Democracy Promotion. Impulses, Strategies and Impacts*, Oxford University Press, 2000, p.190

B) Typologie des membres du NED : circulation entre les cercles diplomatiques et paradiplomatiques ou réelle indépendance ?

En partant du concept de privatisation de la politique étrangère, David Korenke souligne la difficulté de percevoir le NED comme une institution privée totalement indépendante des intérêts du Congrès, du fait de son financement¹⁴¹. En effet, même si le NED fonctionne comme une ONG, par son approche humanitaire et la présence d'un Conseil d'administration, les audiences et audits lancés par le Congrès permettent aux institutions américaines de garder un certain contrôle.

Nicolas Guilhot soutient que les organisations de promotion de la démocratie recyclent les fonctionnaires pour les placer à la tête d'agences de programmes de développement, mettant ainsi en exergue la circulation des élites entre les différents cercles, diplomatiques et paradiplomatiques. Il prend l'exemple de l'ONG *Transperency International*, fondée par des hauts fonctionnaires de la Banque Mondiale¹⁴². Cette remarque est-elle observable pour les membres du NED ?

Le NED s'inscrit dans la lignée des programmes de développement conçus pendant la Guerre froide pour diffuser les valeurs américaines de démocratie et de libéralisme et ainsi enclencher le processus de transition. De par sa création sous l'administration Reagan et pendant la « guerre des étoiles », le NED a été fondé sur une idéologie anticommuniste. Selon Nicolas Guilhot, une transition s'est opérée pour faire évoluer les vétérans de la Guerre froide vers des praticiens des droits de l'Homme et de la démocratie¹⁴³. Le Président du NED, Carl Gershman, était membre du Parti des Sociaux-démocrates et de la *Young People Socialist League*, tous deux « social democratic and anti-communist » comme il l'explique dans une interview accordée à *The Politic*¹⁴⁴. Le reste du Conseil d'administration ou des experts présentent des liens avec le monde diplomatique. Ainsi, Kenneth Wollack, le numéro deux du NED, a d'abord travaillé pour l'USAID¹⁴⁵ ; Mark Nelson, le directeur du *Center for International*

¹⁴¹ KORENKE David, *op.cit.* p.189

¹⁴² GUILHOT Nicolas, « Les professionnels de la démocratie. Logiques militantes et logiques savantes dans le nouvel internationalisme américain », Paris, Le Seuil, *Actes de la recherche en sciences sociales*, N°139, 2001

¹⁴³ GUILHOT Nicolas, *The Democracy Makers, op.cit.*, p.32

¹⁴⁴ OWINS Adriane, "An Interview With Carl Gershman", *The Politic*, <https://thepolitic.org/an-interview-with-carl-gershman-65-president-of-the-national-endowment-for-democracy/> (consulté le 01/06/2021)

¹⁴⁵ National Endowment for Democracy, "Kenneth Wollack", <https://www.ned.org/experts/kenneth-wollack/> (consulté le 01/06/2021)

Media Assistance a travaillé à la Banque Mondiale¹⁴⁶ ; Michele Dunne, la Trésorière de l'agence, a travaillé près de 20 ans pour le Département d'État comme spécialiste du Moyen-Orient¹⁴⁷. Suite à l'annonce de démission de Carl Gershman, Damon Wilson a été choisi comme le nouveau président du NED ; en tant qu'ancien membre du Conseil de Sécurité Nationale (*National Security Council*), il incarne également la porosité des milieux gouvernementaux et paragouvernementaux¹⁴⁸.

Ainsi, le passé des membres du NED, couplé aux auditions, rapports d'activités et financiers supervisés par le Congrès montrent une circulation des acteurs de la promotion de la démocratie entre les instances gouvernementales et paragouvernementales ; ces relations, sans affirmer un lien de subordination entre le Congrès et le NED, modèrent le caractère indépendant de l'agence.

II – Les actions du NED en Ukraine : quels aspects de promotion de la démocratie ?

Après avoir étudié la structure du NED et démontré les liens existants entre les cercles gouvernementaux et paragouvernementaux, il est à présent nécessaire de se concentrer sur les thématiques d'assistance promues par l'agence. Sont-elles identiques à celles du Département d'État et à l'USAID ? Ou bien le travail du NED est-il bien complémentaire à celui des instances gouvernementales ? Dans sa charte de principes et d'objectifs de 1984, il est écrit :

« Le NED finance des programmes dans cinq domaines : le pluralisme électoral ; la gouvernance démocratique ; l'éducation, la culture et les communications ; la recherche ; et la coopération internationale. Encourager le développement à l'étranger d'organisations du secteur privé fortes et indépendantes, en particulier les syndicats et les associations professionnelles, est l'une des principales priorités du NED. Les efforts bipartisans visant à renforcer les institutions et les processus de transition

¹⁴⁶ National Endowment for Democracy, "Mark Nelson", <https://www.ned.org/experts/mark-nelson/> (consulté le 01/06/2021)

¹⁴⁷ National Endowment for Democracy, "Michele Dunne", <https://www.ned.org/experts/michele-dunne/> (consulté le 01/06/2021)

¹⁴⁸ National Endowment for Democracy, "National Endowment for Democracy Names Damon Wilson As New President", 2 juin 2021, <https://www.ned.org/national-endowment-for-democracy-names-new-president-damon-wilson/> (consulté le 07/06/2021)

politique des démocraties instables ou naissantes revêtent également d'une importance capitale »¹⁴⁹.

Ainsi, à la différence du travail de l'USAID et du Département d'État en Ukraine, les actions du NED ne recouvrent pas, à première vue, une dimension sécuritaire. Cette absence d'aide militaire s'explique par son caractère non gouvernemental. Nous nous focaliserons sur trois aspects majeurs du travail du NED en Ukraine pour enclencher le processus de transition démocratique : le renforcement des partis politiques d'opposition pour en faire une réelle opposition systémique, la lutte anti-corruption et le soutien aux médias locaux.

A) Renforcer le pluralisme électoral

Dans son chapitre consacré à la promotion de la démocratie en Russie, Peter Rutland explique que la notion d'élections libres et justes est une composante de tout système politique démocratique¹⁵⁰. Cette notion de pluralisme est intrinsèquement liée, dans l'idéologie américaine, aux Fédéralistes tels James Madison ou Alexander Hamilton. Les Pères Fondateurs soulignaient les possibles dérives du régime démocratique, et soutenaient qu'il était nécessaire de mettre en place des forces politiques en contrepoids de la majorité au pouvoir¹⁵¹.

Ces possibles dérives autoritaires, encore plus présentes aujourd'hui, comme en Biélorussie ou en Russie, ont poussé le NED à faire de la promotion du pluralisme électoral une priorité ; il est également nécessaire de se rapprocher de ce standard démocratique d'élections libres et justes promues par exemple par Peter Rutland. Ainsi, en 2018, 475 000 dollars ont été attribués au NDI pour « soutenir les partis politiques ukrainiens dans la consolidation de la démocratie interne, l'amélioration de leur communication et l'accroissement de la sensibilisation des citoyens »¹⁵². En 2020, l'accent a été mis sur l'implication de la jeunesse en politique ; 250 000 dollars ont été octroyés, en plus de 53 000 dollars pour l'Observatoire de la Démocratie à Kharkiv, région de l'Est ukrainien, pour

¹⁴⁹ National Endowment for Democracy, "Founding Statement of Principles and Objectives 1984", <https://www.ned.org/about/statement-of-principles-and-objectives/> (consulté le 02/06/2021), traduction personnelle

¹⁵⁰ RUTLAND Peter, "American Democracy in Russia?", in. COX Michael, IKENBERRY John G., INOBUCHI Takashi, *American Democracy Promotion., Impulses, Strategies and Impacts, op.cit.*, p.246

¹⁵¹ HAMILTON Alexander, JAY John, MADISON James, *The Federalist Papers*, 1787-1788, <https://guides.loc.gov/federalist-papers/full-text> (consulté le 03/06/2021)

¹⁵² National Endowment for Democracy, "Ukraine 2018", <https://www.ned.org/region/central-and-eastern-europe/ukraine-2018/> (consulté le 03/06/2021), traduction personnelle

promouvoir des élections libres, faire du monitoring et veiller à la transparence des élections¹⁵³.

Ce travail est réalisé par le NDI. Néanmoins, sa contrepartie républicaine, le IRI, est complètement absente des rapports du NED, bien que le site internet de l'IRI revienne régulièrement sur les derniers sondages effectués en Ukraine et la nécessité de construire des systèmes pluralistes dans la région (*multi-political systems*)¹⁵⁴. Cet accent mis sur le pluralisme électoral se rapproche de la *good governance* promue par le Département d'État et l'USAID ; en travaillant avec les acteurs locaux et en développant une approche plus régionale, le NED semble donc s'inscrire dans la continuité de l'USAID et marquer une forme de complémentarité avec les instances gouvernementales.

B) La lutte anti-corruption

Dans leur ouvrage consacré aux connections et réseaux financiers à l'œuvre en Ukraine, Timm Beichelt et Susann Worschech soulignent la porosité des frontières du pays et l'aspect transnational des flux de capitaux, renforcés depuis la Révolution Orange et le soutien financier aux organisations de la société civile ukrainienne¹⁵⁵. Selon les auteurs, le transnationalisme se définit comme un processus au cours duquel les frontières de l'État-nation sont transcendées par les activités sociales ; ainsi les flux de capitaux, notamment les investissements étrangers et les interactions entre entités internationales et ONG œuvrant sur le territoire ukrainien, contribuent à internationaliser les luttes locales et à former des réseaux transnationaux¹⁵⁶.

Suite au mouvement Maidan, des réformes anti-corruption ont été adoptées, pour répondre aux revendications des citoyens. Des organes comme le Bureau National Anti-Corruption Ukrainien (*National Anti-Corruption Bureau of Ukraine*) et la Haute Cour contre la Corruption (*High Anti-Corruption Court of Ukraine*) ont été créés, pour enquêter sur les affaires et appliquer les sanctions. Néanmoins, le succès de ces instances reste limité, du fait

¹⁵³ National Endowment for Democracy, "Ukraine 2020", <https://www.ned.org/region/central-and-eastern-europe/ukraine-2020/> (consulté le 03/06/2021)

¹⁵⁴ International Republican Institute, « Eurasia », <https://www.iri.org/country/eurasia/details> (consulté le 03/06/2021)

¹⁵⁵ BEICHEL Timm, WORSCHSCH Susann (eds.), *Transnational Ukraine. Networks and Ties that Influence(d) Contemporary Ukraine*, Ibidem, 2017

¹⁵⁶ *Idem.*, pp.18-20

du caractère incomplet des informations partagées¹⁵⁷. Ainsi, les organisations non-gouvernementales, agissant au niveau local, apparaissent comme un moyen de pallier ce manque de résultat de la part du gouvernement. Les organisations partenaires du NED œuvrent ainsi pour l'accroissement de la transparence du gouvernement, décrite comme le degré selon lequel le gouvernement rend public les informations et documents dont la population a besoin pour juger les actions du gouvernement et exercer sa voix dans le processus de fabrication des décisions¹⁵⁸. En 2018, le NED a financé le Centre d'Action Anti-Corruption (*Anti-Corruption Action Center*) à hauteur de 40 000 dollars, dans le but de promouvoir la transparence du gouvernement et sa responsabilité politique. En 2020, ce sont 50 000 dollars qui lui ont été attribués, montrant la continuité de cette lutte¹⁵⁹. La corruption est en effet le principal défi interne auquel est confronté l'Ukraine dans ses réformes, pour poursuivre l'idéal démocratique promu par les États-Unis depuis la Révolution Orange. Cette institution informelle doit être contrée par des politiques locales, en complément du travail fédéral. La volonté politique et l'engagement des élites locales sont, selon le rapport porté par Oksana Huss, les conditions nécessaires pour un travail anti-corruption efficace¹⁶⁰.

Or, toujours selon le même rapport, certaines régions sont soumises à un système de corruption locale, et gouvernées par un personnel politique peu enclin à exprimer une volonté transformatrice, d'autant plus que la nouvelle administration de Kiev a négocié la loyauté de ces élites contre une autonomie accrue ; c'est notamment le cas dans la région de Kharkiv, aux portes du Donbass¹⁶¹. Ainsi, en 2020, le NED a financé le Centre Anti-Corruption de Kharkiv (*Kharkiv Anti-Corruption Center*) à hauteur de 70 000 dollars, pour que les organisations de la société civile poursuivent la lutte anti-corruption dans la région¹⁶².

¹⁵⁷ HUSS Oksana, BADER Max, MELESHEVYCH Andriy et al., "Explaining Variation in the Effectiveness of Anti-Corruption Activism in Ukraine's Regions: The Role of Local Context, Political Will, Institutional Factors, and Structural Factors", *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, Vol.28, N°2, Printemps 2020, p.214-215

¹⁵⁸ HARRISON Theresa M., GUERRERO Santiago, BURKE Brian et al., "Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective", *Information Polity*, Vol. 17, N°2, p.87

¹⁵⁹ National Endowment for Democracy, Ukraine 2020, <https://www.ned.org/region/central-and-eastern-europe/ukraine-2020/> (consulté le 05/06/2021)

¹⁶⁰ HUSS Oksana, BADER Max, MELESHEVYCH Andriy et al., *op.cit.*, p.204

¹⁶¹ SHAPOVALOVA Natalia, JARABIK Balazs, "How Eastern Ukraine is Adapting and Surviving: The Case of Kharkiv", *Carnegie Europe*, 12 septembre 2018, <https://carnegieeurope.eu/2018/09/12/how-eastern-ukraine-is-adapting-and-surviving-case-of-kharkiv-pub-77216> (consulté le 10/06/2021)

¹⁶² National Endowment for Democracy, Ukraine 2020, <https://www.ned.org/region/central-and-eastern-europe/ukraine-2020/> (consulté le 05/06/2021)

Toujours dans un souci de transparence, d'accès à l'information et d'éducation de la population, les organisations de la société civile s'allient parfois avec les médias nationaux pour informer le public des avancées de leurs combats et les derniers accomplissements¹⁶³.

C) L'assistance aux médias locaux

Avant d'approcher les médias nationaux pour relayer leurs actions, les ONG travaillent en premier lieu avec les médias locaux et tout particulièrement avec les centres de journalisme et de relais d'information situés dans ou à la frontière du Donbass. Ainsi, en 2020, 70 000 dollars ont été alloués au Centre d'information de crise de Kharkiv (*Kharkiv Crisis Infocenter*) et 45 000 dollars à l'Institut d'information de Donetsk (*Donetsk Institute of Information*), situé à Slaviansk, au nord de Donetsk. Pour ce dernier, il est expliqué que le financement servira à soutenir l'indépendance des médias de l'Est ukrainien et à « surveiller les médias dans les zones contrôlées par les séparatistes, produire des articles et des rapports analytiques sur les développements de la région, les publier sur ses sites Web et les distribuer via une newsletter »¹⁶⁴.

Les stratégies de développement des médias locaux, par une veille informationnelle et le repérage de « fake news », s'inscrit dans la lutte conjointe des gouvernements ukrainien et américain contre la désinformation russe. Certaines chaînes de télévision émettant en langue russe ont été bannies, notamment du fait de leur appartenance au groupe contrôlé par l'oligarque Viktor Medvedchuk, proche de Vladimir Poutine¹⁶⁵. Des plateformes de « fact-checking », en lien avec le travail de formation fourni par les agences américaines, notamment l'USAID, ont permis la création du programme *StopFake*¹⁶⁶, qui recense les actes de désinformation de la part de Moscou. Cette initiative est notamment accompagnée par les États-Unis au travers de la *U.S. Agency for Global Media (USAGM)*¹⁶⁷, qui rassemble les médias étatiques américains – et donc organes de la diplomatie publique américaine – émettant en plusieurs langues et à l'international, en particulier *Radio Free Europe/Radio Liberty*. Par

¹⁶³ HUSS Oksana, BADER Max, MELESHEVYCH Andriy et al., *op.cit.*, p.21

¹⁶⁴ National Endowment for Democracy, Ukraine 2020, <https://www.ned.org/region/central-and-eastern-europe/ukraine-2020/> (consulté le 06/06/2021), traduction personnelle

¹⁶⁵ POLMAN Mitchell, "Russian-language Media : Can Ukraine Compete With the Kremlin?", *Atlantic Council*, 15 Avril 2021, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/russian-language-media-can-ukraine-compete-with-the-kremlin/> (consulté le 06/06/2021)

¹⁶⁶ Site officiel de *StopFake*, <https://www.stopfake.org/en/about-us/> (consulté le 06/06/2021)

¹⁶⁷ Site officiel de la United States Agency for Global Media, <https://www.usagm.gov/who-we-are/organizational-chart/> (consulté le 06/06/2021)

conséquent, en finançant des médias locaux dans les régions les plus sensibles de l'Ukraine, le NED contribue à apporter un soutien complémentaire aux actions de l'USAID et du Département d'État, pour lequel la lutte contre la désinformation est devenue une priorité, comme le montre la création en 2016 du *Global Engagement Center* dédié spécifique à cet enjeu¹⁶⁸.

En conclusion, le NED présente une approche paragouvernementale de la *democracy promotion*, relativement complémentaire de celle promue par l'USAID et le Département d'État. En mettant en lumière son fonctionnement, basé sur des appels à projets réservés aux organisations non-gouvernementales, le NED travaille à faire éclore une réelle société civile. Son caractère indépendant reste toutefois relatif, au vu de la circulation de ses acteurs entre les cercles gouvernementaux et paragouvernementaux ; indépendance d'autant plus relative que les rapports évalués par le Congrès et audit lancés montrent une certaine supervision.

L'importance du caractère bipartisan de la fondation et l'accent mis sur l'essor du secteur privé – la somme la plus importante, de 500 000 dollars, ayant été allouée au *Center for International Private Enterprise*¹⁶⁹ – met en exergue la complémentarité des thématiques de travail du NED. Centré sur la lutte anti-corruption et l'assistance aux médias locaux, le NED se présente ainsi comme le bras non-armé, de par l'absence de l'aspect militaire des financements alloués, de la lutte contre la désinformation chère au Département d'État.

¹⁶⁸ Département d'État, « Global Engagement Center », <https://www.state.gov/bureaus-offices/under-secretary-for-public-diplomacy-and-public-affairs/global-engagement-center/> (consulté le 06/06/2021)

¹⁶⁹ National Endowment for Democracy, Ukraine 2020, <https://www.ned.org/region/central-and-eastern-europe/ukraine-2020/> (consulté le 07/06/2021)

Conclusion

D'une défiance initiale envers la démocratie, les États-Unis ont construit une forme de politique étrangère fondée sur l'exportation de leur modèle politique jugé supérieur à celui des ex-pays du bloc soviétique. En réactivant la notion d'exceptionnalisme et de Destinée Manifeste, les États-Unis ont ainsi travaillé à l'expansion de leur modèle, selon un double caractère normatif et humanitaire, pour atteindre un idéal démocratique permettant la stabilité de l'ordre international. La maxime de Lincoln s'est progressivement étoffée, au prisme des mutations sociétales, pour inclure des principes nouveaux qu'il est devenu nécessaire de respecter ; si le respect des droits de l'Homme reste un continuum, la séparation des pouvoirs, l'indépendance des systèmes médiatique et judiciaire, et la solidité de la société civile sont devenues des caractéristiques fondamentales de tout système démocratique.

Alors que la *democracy promotion* américaine se voit contestée, ses détracteurs dénonçant une forme de néo-impérialisme, ses acteurs ont travaillé à leur professionnalisation pour que les entrepreneurs de morales gagnent en légitimité, à tel point que leurs compétences se sont institutionnalisées pour devenir des éléments de la diplomatie publique américaine. Les enjeux de cette promotion se posent alors : la promotion de la démocratie semble davantage être un moyen de renforcement de l'influence américaine, par un principe d'emprunte douce¹⁷⁰, qu'une lutte pour un bien commun.

Notre travail a montré l'organisation bureaucratique de la *democracy promotion*, avec ses organisations-mères (USAID) et les organisations-filles (ONG partenaires en Ukraine), circulant entre organismes publics, semi-publics (NED), voire privés (Open Society). Notre approche historique nous a permis d'étudier l'évolution du travail des agences de développement (USAID, USIA), pour passer du Plan Marshall au début de la Guerre froide à une diplomatie publique prônant les droits de l'Homme, introduite sous l'administration Carter. A la chute de l'URSS, la création de 15 nouvelles entités politiques autonomes est apparue aux yeux des États-Unis comme une nouvelle frontière, un espace convoité vers lequel l'exportation de la démocratie était non seulement possible du fait de la disparition du bloc communiste, mais également une priorité pour éviter que la nouvelle Russie ne reforme une quelconque forme d'alliance jugée non-démocratique.

¹⁷⁰ Nous utilisons ce terme, plus proche des stratégies du Département d'État, par opposition à la présence militaire américaine et les Opérations Extérieures et contraster ainsi avec toute action du Pentagone.

C'est cette vision qui a guidé le travail de notre troisième chapitre. L'Ukraine apparaît ainsi comme un point géostratégique pour les États-Unis, en étau entre l'Europe et l'Eurasie. Cette importance s'est vue renforcée lors des mouvements démocratiques qu'a connu le pays, en 2004 et 2013 avec la Révolution Orange et le Maidan. Notre travail dans ce chapitre a permis de mettre en lumière deux éléments : d'une part, les États-Unis ont assisté la mise en place de structures de mobilisation naissantes, que ce soit par l'accompagnement du travail par le haut (Révolution Orange) ou par le bas (l'Euromaidan), rejetant ainsi la thèse d'une création des révolutions directement par Washington ; d'autre part, une étude de la temporalité du soutien américain nous a permis de souligner la rupture observée à la suite de la Révolution Orange, alors que le soutien reste constant, voire croissant, depuis 2013 et ce malgré un repli de la diplomatie américaine sous l'administration Trump. Au prisme de la guerre du Donbass, l'assistance américaine est passée de la *democracy promotion*, fondée sur les droits de l'Homme, le pluralisme démocratique et l'essor de la société civile, à une forme de *security promotion*, davantage militarisée, et en phase avec la lutte contre la désinformation russe.

Notre étude du *National Endowment for Democracy* (NED) a mis en lumière cette agence semi-publique relativement floue, malgré son évocation fréquente dans la littérature scientifique. Bien que prônant son indépendance, les financements émanant du Congrès, justifiant par cela les audits lancés par ce dernier pour contrôler les actions, et la circulation des acteurs entre cercles gouvernementaux et paragouvernementaux, nuancent ce caractère indépendant. Nous avons montré que le travail du NED s'inscrivait dans le prolongement de celui des agences gouvernementales, en mettant l'accent sur le pluralisme électoral, la lutte anti-corruption, qui reste le principal frein de politique intérieure aux yeux des États-Unis et le soutien aux médias pour favoriser leur indépendance, en creux de la lutte institutionnelle contre la désinformation.

En résumé, notre travail a ainsi contribué à l'actualisation de la littérature scientifique sur la *democracy promotion*, par le biais d'une étude de cas du soutien américain à l'Ukraine. Nous avons montré le tissu institutionnel américain compact, reliant Congrès, Département d'État, agences semi-publiques et fondations philanthropiques. Cette étude de cas démontre également le passage de l'assistance démocratique et humanitaire vers une forme plus

sécuritaire, traduisant une transformation de la diplomatie publique américaine, se traduisant par l'attribution de bourses aux organisations œuvrant pour les intérêts américains sur place.

Concernant les limites de notre travail, cette étude de cas de l'assistance américaine pourrait être élargie à d'autres pays de la zone eurasiatique. Une comparaison pourrait être effectuée entre d'autres pays ayant connu les révolutions de couleur, comme la Géorgie ou le Kirghizistan, ou bien ceux en proie aux contestations populaires face à un pouvoir autoritaire, comme en Biélorussie. Notre étude manque d'analyse concernant les réceptions de l'assistance sur place, pour juger de l'efficacité de ces aides, ainsi que des supports de communication utilisés par les agences de développement. Sur un autre terrain, une étude de la diaspora ukrainienne aux États-Unis et les organisations travaillant à Washington comme lobbies aurait permis une approche complémentaire pour mettre en perspective les aides accordées. Enfin, les liens entre personnel diplomatique, humanitaire et militaire sur le terrain pourraient être approfondis, dans une perspective d'étude de la militarisation de la diplomatie publique américaine et du passage de l'emprunte douce vers une présence militaire sur place.

Liste des sources

Sources primaires

Sources gouvernementales (Congrès, Département d'État, Maison-Blanche, Ambassade des États-Unis, discours présidentiels et des membres de l'administration présidentielle)

BUSH George W., "Presidential Message: First Anniversary of the Orange Revolution", *Office of the Press Secretary*, 22 novembre 2005, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/11/text/20051122.html>

Congrès des États-Unis, *Department of State Authorization Act, Fiscal Years 1984 and 1985, Public Law 98-164*, 22 novembre 1983, p. 1031, <https://www.congress.gov/98/statute/STATUTE-97/STATUTE-97-Pg1017.pdf>

Congrès des États-Unis, Public Law 87-195 (*Foreign Assistance Act*, 1961), Partie I, Chapitre I, Section 102, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-75/pdf/STATUTE-75-Pg424-2.pdf#page=1>

Congrès des États-Unis, "H.R.12931 – Foreign Assistance and Related Programs Appropriations Act", <https://www.congress.gov/bill/95th-congress/house-bill/12931>

Congrès des États-Unis, *Ukraine Freedom Support Act of 2014*, Washington D.C, Congrès des États-Unis, 18 décembre 2014, <https://www.congress.gov/113/plaws/publ272/PLAW-113publ272.pdf>

Congrès des États-Unis, *Ukraine Foreign Assistance Integrity and Accountability Act of 2019*, Section 3-A, Washington D.C., Congrès des États-Unis, 24 septembre 2019, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/2537/text>

Congrès des États-Unis, *Ukraine Religious Freedom Support Act*, Washington D.C., *Congressional Record*, Vol. 166, N°196, 18 novembre 2020, <https://www.congress.gov/congressional-record/2020/11/18/house-section/article/h5920-1?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Ukraine%22%5D%7D&s=1&r=11>

Congressional Research Service, *U.S. International Broadcasting: Background and Issues for Reform*, n° R43521, mis à jour le 15 décembre 2016, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43521/7>

Congressional Research Service, *Ukraine : Background, Conflict With Russia, and U.S. Policy*, Avril 2020, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45008>

Département d'Etat, *Audit of the National Endowment for Democracy and Its Core Institutes' Use of Grant Funds During Fys 2015 and 2016*, Bureau de l'Inspection Générale, Janvier 2018, https://www.stateoig.gov/system/files/aud_fm_18_24_comp.pdf

Département d'État, « Global Engagement Center », <https://www.state.gov/bureaus-offices/under-secretary-for-public-diplomacy-and-public-affairs/global-engagement-center/>

Département d'État, *National Endowment for Democracy*. 2009-2017, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/181143.pdf>

Département d'État, « Fonds dépensés par le gouvernement américain pour l'assistance à l'Eurasie, 2003 », *Archives (2009-2017) du Département d'État*, Washington D.C., <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/38067.pdf>

Département d'État, « Fonds dépensés par le gouvernement américain pour l'assistance à l'Eurasie, 2005 », *Archives (2009-2017) du Département d'État*, Washington D.C., <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63290.pdf>

Département d'État, « Fonds dépensés par le gouvernement américain pour l'assistance à l'Eurasie, 2007 », *Archives (2009-2017) du Département d'État*, Washington D.C., <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/116397.pdf>

EISENHOWER Dwight D., *Mission of the United States Information Agency*, 13 mars 1954, *National Archives*, [https://www.eisenhowerlibrary.gov/sites/default/files/file/people to people BinderR.pdf](https://www.eisenhowerlibrary.gov/sites/default/files/file/people%20to%20people%20BinderR.pdf)

KENNEDY John F., "Special Message to the Congress on Foreign Aid", Discours du 22 mars 1961, <https://www.usaid.gov/who-we-are/usaid-history>

LAKE Anthony, "From Containment to Enlargement", Johns Hopkins University, Washington D.C., discours du 21 Septembre 1993, <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/lakedoc.html>

LINCOLN Abraham, "The Gettysburg Address", 19 Novembre 1863, *Cornell University Library*, https://rmc.library.cornell.edu/gettysburg/good_cause/transcript.htm

NATIONAL ARCHIVES, « USIA », <https://www.archives.gov/research/foreign-policy/related-records/rg-306>

OFFICE FOR HISTORIANS, "USAID : 1961-1969", <https://history.state.gov/milestones/1961-1968/pl-480>

The White House, "President George W. Bush. The Millenium Challenge Account", <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/developingnations/millennium.html>

REAGAN Ronald, *Address to British Parliament*, 8 juin 1982, <https://www.historyplace.com/speeches/reagan-parliament.htm>

United States Agency for Global Media, <https://www.usagm.gov/who-we-are/organizational-chart/>

US Government, « Foreign Assistance – Ukraine », <https://foreignassistance.gov/explore/country/Ukraine>

U.S. EMBASSY, «U.S.-Ukraine Charter on Strategic Partnership », 19 décembre 2008, <https://ua.usembassy.gov/our-relationship/u-s-ukraine-charter-strategic-partnership/>

WASHINGTON George, *Farewell Address*, 1796, https://avalon.law.yale.edu/18th_century/washing.asp

Sources relatives aux agences de développement

International Republican Institute, « Eurasia », <https://www.iri.org/country/eurasia/details>

LOWE David, National Endowment for Democracy, “History”, <https://www.ned.org/about/history/>

Millenium Challenge Corporation, site officiel, <https://www.mcc.gov/about>

National Endowment for Democracy, site official, <https://www.ned.org/about/>

National Endowment for Democracy, *Founding Statement of Principles and Objectives*, 1984, <https://www.ned.org/about/statement-of-principles-and-objectives/>

National Endowment for Democracy, “Ukraine 2018”, <https://www.ned.org/region/central-and-eastern-europe/ukraine-2018/>

National Endowment for Democracy, “Ukraine 2020”, <https://www.ned.org/region/central-and-eastern-europe/ukraine-2020/>

Open Society Foundations, “2020 Budget”, <https://www.opensocietyfoundations.org/who-we-are/financials>

Open Society, « Democratic Practice », <https://www.opensocietyfoundations.org/what-we-do/themes/democratic-practice>

USAID, *Anticorruption Strategy*, Washington DC, Octobre 2004, p.8, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdaca557.pdf

USAID, *Center for Democracy and Governance. A Hanbook on Fighting Corruption*, Washington DC, Février 1999, p.11, https://1997-2001.state.gov/global/narcotics_law/global_forum/F700ocr.pdf

USAID, *USAID/Ukraine 2018 Annual Report*, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/USAIDUkraine_Annual_Report_2018.pdf

USAID, *2013 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, 17e Edition*, Washington D.C., USAID, Juin 2014, pp. 223-230, <http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/+E&E%202013%20CSOSI%20Full%20Report.pdf>

Autres

Civil Society Involvement in Drug Policy, "Definitions", <https://csidp.eu/definitions/>

Organisation des Etats Américains, *Inter-American Democratic Charter*, Section II, Article 7, adoptée le 11 Septembre 2001, http://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democractic_Charter.htm

Organisation des Nations Unies, *Charte des Nations Unies et Statut de la Cour Internationale de Justice*, Préambule, adoptée le 26 Juin 1945, accessible à <https://www.un.org/fr/sections/un-charter/preamble/index.html>

Stanford University, *Center on Democracy, Development and the Rule of Law*, <https://cddrl.fsi.stanford.edu>

STOPFAKE, Site official, <https://www.stopfake.org/en/about-us/>

The Jefferson Monticello, "Thomas Jefferson Encyclopedia", <https://www.monticello.org/site/research-and-collections/democracy-nothing-more-mob-rulespurious-quotation>

Sources secondaires

BARRIOS Cristina, *Rival universalisms? American and European democracy promotion in post-Cold War International Relations*, Thèse de doctorat en relations internationales sous la direction de Michael Cox et William Wallace, London School of Economics, Juin 2009

BECKER Howard, *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*, New York, Free Press of Clencoe, 1963, 179p

BEICHEL Timm, WORSCHER Susann (eds.), *Transnational Ukraine. Networks and Ties that Influence(d) Contemporary Ukraine*, Ibidem, 2017, 278p

BESSINGER Mark, "The Semblance of Democratic Revolution: Coalitions in Ukraine's Orange Revolution", *The American Political Science Review*, Vol.107, N°3, Août 2013

BOURGOIS Pierre, « Les « révolutions de couleur » et les « printemps arabes » chez Francis Fukuyama : mêmes causes, mêmes conséquences ? », *Sciences Po*, Centre de Recherches Internationales, Janvier 2016, [https://www.sciencespo.fr/cefi/sites/sciencespo.fr/cefi/files/Fukuyama_PBourgeois.pdf](https://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/cefi/files/Fukuyama_PBourgeois.pdf)

BRZEZINSKI Zbigniew, *Le Grand Échiquier. L'Amérique et le reste du monde*, Paris : Bayard Éditions, 1997, 273p

CAROTHERS Thomas, "A Quarter-Century of Promoting Democracy", *Journal of Democracy*, Vol.18, N°4, Octobre 2017, Johns Hopkins University Press

CROSSWELL Michael, *The Evolution of the Strategic Framework for U.S. Bilateral Foreign Aid*, USAID Reports, Décembre 2010, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAJ385.pdf

COX Michael, IKENBERRY John G. INOBUCHI Takashi (Eds.), *American Democracy Promotion. Impulses, Strategies, Impacts*, Oxford University Press, 2000, 368p

CULL Nicholas J., "Public Diplomacy Before Guillon: The Evolution of a Phrase", *USC Public Diplomacy Center*, 18 Avril 2006, <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/public-diplomacy-guillon-evolution-phrase>

D'ABZAC-EPEZY Claude, *Renseignement et propagande pendant la guerre froide, 1947-1953*, Bruxelles : Éditions Complexe, 1999, 319p

DIUK Nadia « Youth as an Agent for Change: The Next Generation in Ukraine », *Demokratizatsiya*, 2013, Vol.21, pp.179-196

ELLUL Jacques, *Propagandes*, Paris : Economica, 1990 (1^{re} édition 1962), 361p

FUKUYAMA Francis, *The End of History and the Last Man*, New York Free Press, 1992, 448p

GENTE Régis, « Les ONG internationales et occidentales dans les 'Révolutions colorées' : des ambiguïtés de la démocratisation », *Revue Tiers Monde*, Armand Colin, 2008, N°193, pp. 55-66

GOUJON Alexandra. « La Révolution orange en Ukraine : enquête sur une mobilisation postsoviétique », *Critique internationale*, vol. n° 27, no. 2, 2005, pp. 109-126

GOUJON, Alexandra et SHUKAN Ioulia. « Sortir de l'anonymat en situation révolutionnaire. Maïdan et le citoyen ordinaire en Ukraine (hiver 2013-2014) », *Politix*, vol. 112, no. 4, 2015, pp. 33-57

GUILHOT Nicolas, *The Democracy Makers. Human Rights and the Politics of Global Order*, Columbia University Press, 2005, 288p

GUILHOT Nicolas, SCHMITTER Philippe, « De la transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des democratization studies », in *Revue française de science politique*, 50^e année, n°4-5, 2000. pp. 615-663

GUILHOT Nicolas, « Les professionnels de la démocratie. Logiques militantes et logiques savantes dans le nouvel internationalisme américain », Paris, Le Seuil, *Actes de la recherche en sciences sociales*, N°139, 2001

HAMILTON Alexander, JAY John, MADISON James, *The Federalist Papers*, 1787-1788, <https://guides.loc.gov/federalist-papers/full-text>

HARRISON Theresa M., GUERRERO Santiago, BURKE Brian et al., "Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective", *Information Polity*, Vol. 17, N°2

HUBER Daniela, "What Is Democracy Promotion? The Explanandum", in: *Democracy Promotion and Foreign Policy*, London; Palgrave Macmillan, 2015, 241p

HUNTINGTON Samuel P, "Why International Primacy Matters", *International Security*, Vol.17, N°4, printemps 1993

HUNTINGTON Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991, 366p

HUSS Oksana, BADER Max, MELESHEVYCH Andriy et al., "Explaining Variation in the Effectiveness of Anti-Corruption Activism in Ukraine's Regions: The Role of Local Context, Political Will, Institutionnal Factors, and Structural Factors", *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, Vol.28, N°2, Printemps 2020, pp. 201-228.

KANDEL Maya et QUESSARD-SALVAING Maud (dir), *Les Stratégies du Smart Power américain. Redéfinir le leadership dans un monde post-américain*, Études de l'IRSEM, N°32, 2014

KORENKE David, "A High Stakes Gamble: U.S. Assistance for Ukraine's Pro-Democracy Movements", *Journal of International Affairs*, Vol. 71, N°1, Fall/Winter 2017

KRECHETNIKOV Artem, « Revolúciâ na Majdane i remarki Putina », BBC Moscou, 2 décembre 2013, https://www.bbc.com/russian/international/2013/12/131202_russia_ukraine_stance

LENNON Alexander T.J. (supervision), "Democracy in U.S. Security Strategy. From Promotion to Support", *Center for Strategic & International Studies*, March 2009

LOCKE John, *Traité du gouvernement civil*, Paris : Éditions Flammarion, 1984 (1690), 414p

MARANGE Céline, « L'Eglise autocéphale d'Ukraine », *Esprit*, Mars 2019, <https://esprit.presse.fr/article/celine-marange/l-eglise-autocephale-d-ukraine-41964>

NISLEY, Thomas, "Send in the Corps! The Peace Corps and the Popular Perception of the United States in Latin America", *Politics & Policy*, Volume 41, 2013

NYE Joseph S., "Soft Power", *Foreign Policy*, Autumn, 1990, N°80

O'DONNELL Guillermo, SCHMITTER Philippe, WHITEHAED Laurence, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986, 81p

OWINS Adriane, "An Interview With Carl Gershman", *The Politic*, <https://thepolitic.org/an-interview-with-carl-gershman-65-president-of-the-national-endowment-for-democracy/>

POLMAN Mitchell, "Russian-language Media : Can Ukraine Compete With the Kremlin?", *Atlantic Council*, 15 Avril 2021, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/russian-language-media-can-ukraine-compete-with-the-kremlin/>

PRESCOTT Natalie, "Orange Revolution in Red, White and Blue: U.S. Impact on the 2004 Ukrainian Election", *Duke Journal of Comparative and International Law*, Vol. 16, N°219, 2006, pp. 219-248

QUESSARD-SALVAING Maud, *Propagande, information et diplomatie publique pendant la Guerre froide : les stratégies de l'USIA en Europe d'Eisenhower à Reagan*, thèse de doctorat en études anglophones, sous la direction de Serge Ricard, Université Sorbonne-Nouvelle, 2009

ROUYER Muriel, « La démocratie n'est plus ce qu'elle n'était pas. Réflexion sur la démocratie à l'aune de l'Europe », *L'Harmattan, Parlement[s]*, 2004, n°1

SHAPOVALOVA Natalia, JARABIK Balazs, "How Eastern Ukraine is Adapting and Surviving: The Case of Kharkiv", *Carnegie Europe*, 12 septembre 2018, <https://carnegieeurope.eu/2018/09/12/how-eastern-ukraine-is-adapting-and-surviving-case-of-kharkiv-pub-77216>

SHUKAN Ioulia, "Orchestrating a Popular Protest Movement to Conduct a Revolution", *Orange Revolution and Aftermath: Mobilization, Apathy and the State in Ukraine*, John Hopkins University Press, 2011

SOLOMONENKO Iryna, "Ukrainian Civil Society from the Orange Revolution to Euromaidan: Striving for a New Social Contract", In: IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2014*, Baden-Baden 2015

SOUTOU, Georges-Henri. « Le Plan Marshall : un recalibrage politico-stratégique », *Revue Défense Nationale*, vol. 804, no. 9, 2017, pp. 5-9

STRAVRAKIS Peter, "Bull in a China Shop: USAID'S Post-Soviet Mission", *Demokratizatsya*, Printemps 1996

TILLY Charles, « Les origines du répertoire d'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, Vol. 4, N° 1, 1984, pp.89-108

Teresa M. Harrison, Santiago Guerrero, G. Brian Burke, Meghan Cook, Anthony Cresswell, Natalie Helbig, Jana Hrdinova, and Theresa Pardo. 2012. "Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective." *Information Polity* 17 (2): 83–97

TOCQUEVILLE Alexis de, *De la démocratie en Amérique* (Tome I et II), Paris : Gallimard, 1992 (1840), 1193 pages

TOURNES Ludovic, *L'argent de l'influence. Les fondations américaines et leurs réseaux européens*, Paris : Autrement, 2010, 2008 pages

TUCH Hans, *Communicating With the World: U.S. Public Diplomacy Overseas*, New York, St Martin's Press, 1990

TURNER Frederick Jackson, *Proceedings of the Forty-first Annual Meeting of the State Historical Society of Wisconsin* (Madison, 1894), pp. 79-112

WAY Lucan, "The Maidan and Beyond. Civil Society and Democratization", *Journal of Democracy* Vol. 25, N°3, Juillet 2014, National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press

ZIELYS Povilas, RUDINSKAITE Ruta, "US Democracy Assistance Programs in Ukraine After the Orange Revolution", *Communist and Post-Communist Studies*, Vol.47, 2014, pp.81-91