

II. Évaluation et bonnes pratiques

Ce rapport a défini six domaines du Processus de Barcelone vitaux à la réalisation des objectifs généraux qu'il s'est fixé :

- (1) l'impact politique et social des politiques économiques ;
- (2) la démocratie et les droits de l'homme ;
- (3) le rôle de la société civile ;
- (4) la coopération en matière politique et de sécurité ;
- (5) la justice et les affaires intérieures ;
- (6) l'enjeu de l'immigration.

Ce rapport a également souligné l'importance de l'intégration sous-régionale. À partir d'éléments tirés d'enquêtes menées par EuroMeSCo, nous avons tenté de mettre en lumière quelques aspects élémentaires des perceptions et du degré de conscience vis-à-vis du PEM tant sur la rive Nord que Sud de la Méditerranée.

L'impact politique et social des mesures économiques

Le Partenariat a apporté une contribution positive aux efforts de modernisation déployés par le Sud. Les indices de développement humain se sont améliorés, d'une moyenne de 0,694 en 1995 à 0,731 en 2004.

Pays du Sud du PEM	Valeur IDH	
	1995	2002
Algérie	...	0,704
Autorité palestinienne	0,608	0,653
Égypte	0,880	0,908
Israël	0,707	0,750
Jordanie	0,732	0,758
Liban	0,571	0,621
Maroc	...	0,726
Syrie	0,663	0,710
Tunisie	0,696	0,745

Voir tableau 1

Néanmoins, le chômage, l'exclusion sociale et l'analphabétisme représentent toujours un défi de poids pour le Sud. La zone de libre-échange de 2010 contribuera à accélérer la mise en oeuvre des réformes structurelles, particulièrement au niveau des systèmes commerciaux (libéralisation), le budget et l'administration, dans le secteur privé (privatisation, restructuration et environnement entrepreneurial), dans le secteur financier et sur le marché du travail. Les réformes ont évolué de différentes formes, mais nous sommes en mesure d'affirmer que, d'une manière générale, tous les partenaires du Sud font face à de sérieux problèmes en termes de transparence budgétaire, à de lourdes, voire « obstructionnistes », procédures bureaucratiques, à un pouvoir judiciaire inefficace et à des cadres réglementaires inadéquats. L'impact de la coopération du PEM dans ces domaines a été marginal, ayant échoué à déclencher les réformes annoncées dans la Déclaration de Barcelone, principalement du fait de l'inexistence d'un système de *benchmarking* qui aurait pu servir d'encouragement aux réformes.

La démocratisation et les droits de l'homme

Démocratie

Les progrès à l'égard de la démocratie ont été en deçà des attentes initiales et le degré de convergence politique sur lequel l'intégration se fondait ne s'est donc pas matérialisé. La plupart des indicateurs de gouvernance, tels qu'exemplifiés dans le tableau 2, révèlent de larges fossés et des progrès négligeables. Des indicateurs de voix et responsabilité démontrent par exemple que les États du Sud ont un très net retard (50%) par rapport à l'UE.

Voix et responsabilité	1996	1998	2000	2002
UE 15	91,67	93,72	91,25	92,46
PAM	35,40	37,90	40,38	41,06
Israël	81,45	84,72	81,50	72,50

PAM - Pays arabes méditerranéens
Voir tableau 2

Dans certains pays, des mouvements politiques influents et populaires sont bannis. Parmi les aspects positifs, on peut citer les quelques débats sur la réforme constitutionnelle et la transition vers la démocratie ainsi que le rôle des partis islamiques vis-à-vis des processus de démocratisation, mais ces discussions restent limitées. Plusieurs gouvernements du Sud ont toutefois admis que les modèles issus de la période post-indépendance étaient dépassés et affirment être engagés sur la voie des réformes politiques.

Le conflit israélo-palestinien a fait entrave à la tenue d'un débat de fond sur la gouvernance et la réforme politique au sein du Partenariat, l'accent du PEM sélectivement placé sur les questions économiques plutôt que politiques et sociales est toutefois également à blâmer. À un certain degré, cela reflète une préférence pour l'approche plus flexible de l'UE à l'égard de la réforme politique en comparaison à celle plus contraignante des États-Unis.

Droits de l'homme

Quelques avancées ont pu être observées dans le domaine des droits de l'homme dans plusieurs pays du Sud, mais aucun progrès substantiel n'a été relevé dans la plupart des cas. La liberté de la presse est le domaine qui montre les signes les plus encourageants. Des organisations de défense des droits de l'homme ont toutefois fait part de leur préoccupation quant aux restrictions des libertés civiles dans le Nord et le Sud qui ont fait suite aux attentats du 11 Septembre. La promotion de l'État de droit a lentement gagné du terrain surtout au niveau rhétorique dans des déclarations régionales non contraignantes, qui n'ont toutefois pas été suivies d'actions concrètes. Certains droits civils et politiques ont par ailleurs été mis en avant, sans que l'on puisse en dire autant pour ce qui concerne les droits de la femme, des immigrants ou des droits économiques et sociaux. En bref, il n'existe pas d'approche cohérente, holistique, fondée sur la loi, vis-à-vis du développement et de la coopération. Cet état de fait se vérifie également au niveau régional, où tout effort en cette matière a été écarté au profit d'une approche bilatérale se concentrant sur les droits civils et politiques. Les initiatives les plus prometteuses sont donc bilatérales, mais il serait prématuré de préjuger de leur impact en l'absence de points de repères et de programmes clairs en la matière. Les États signataires de la Déclaration de Barcelone doivent garantir la diversité culturelle et religieuse, mais cette question vitale a été éludée. Ceci est particulièrement inquiétant pendant que nous assistons à la montée de mouvements nationalistes identitaires extrémistes et de la violence raciste de part et d'autre de la Méditerranée. Le combat contre le racisme et la xénophobie n'est pas mis en relief parmi les objectifs du PEM et les initiatives dans ce domaine restent marginales. On attend de la Fondation Anna Lindh qu'elle s'attelle à cette question.

Quelques avancées ont pu être observées dans le domaine des droits de l'homme dans plusieurs pays du Sud, mais aucun progrès substantiel n'a été relevé dans la plupart des cas.

Le PEM a mis en place un vaste réseau des sociétés civiles du Sud.

Société civile

Le PEM a mis en place un vaste réseau des sociétés civiles du Sud et du Nord et a servi de tremplin à un grand nombre d'initiatives issues de la société civile dans tout un ensemble de domaines, allant de la défense des droits de l'homme aux efforts visant à réduire le degré de pauvreté. Le soutien apporté à ces organisations du Sud ne s'est toutefois pas accompagné de réformes juridiques et politiques ; cela explique

2002

92,46

41,06

72,50

le fait que l'impact de la mobilisation de la société civile se soit souvent restreint à d'étroites élites occidentales et des ONG quasi-gouvernementales. La société civile n'a eu à ce jour qu'une influence marginale dans la définition et la mise en œuvre des mesures de confiance. Les organisations caritatives religieuses – souvent les plus importantes socialement – ont été exclues malgré les recommandations émises dans le Rapport EuroMeSCo de 1998.

La coopération politique et de sécurité

Suite à la stagnation et à l'abandon de la Charte pour la paix et la stabilité, des tentatives ont été faites afin de ranimer la coopération politique et de sécurité dans le contexte de la PESD, en promouvant la participation des partenaires du Sud dans les opérations de gestion des crises de l'UE. Le projet de création d'un système euro-méditerranéen de protection civile est actuellement envisagé. La coopération en matière de sécurité figure également dans les Plans d'action de la politique de voisinage.

Les crises et tensions au Proche et Moyen-Orient ont constitué un obstacle majeur à l'ouverture d'un dialogue de fond en matière de politique et de sécurité.

La confiance mutuelle a significativement progressé depuis 1995, particulièrement dans les relations Nord-Sud. Les institutions du PEM ont œuvré à la socialisation des diplomates et autres Hauts Fonctionnaires et des unités spéciales du PEM ont été créées dans la plupart des ministères des affaires étrangères. Les initiatives tendant à l'instauration d'un climat de confiance au niveau Sud-Sud ont toutefois été rares sur le terrain, malgré des mécanismes de coordination établis entre les membres arabes du Partenariat. Les relations Sud-Sud sont toujours, dans une large mesure, dominées par la politique de puissance, une profonde méfiance, des tensions et crises persistantes (conflits armés, présence militaire étrangère). Au Proche-Orient, les tensions sont aggravées par la persistance du conflit israélo-palestinien et le regain de tension au sein du triangle Syrie/Liban/Israël. Au Maghreb, l'enjeu frontalier entre l'Algérie et le Maroc est toujours suspendu et la question du Sahara occidental demeure sans solution.

Les crises et tensions au Proche et Moyen-Orient ont constitué un obstacle majeur à l'ouverture d'un dialogue de fond en matière de politique et de sécurité, bien que la volonté de traiter de questions de sécurité spécifiques au niveau du PEM se soit récemment manifestée. La multiplicité des foyers de tension Sud-Sud a rendu la mise en place de mesures de confiance spécifiques quasi impossible. Elles n'ont pourtant pas été prises en compte dans le dialogue politique et de sécurité. La raison d'être du dialogue politique et des mesures de confiance est de faciliter les efforts de résolution des conflits. Si les mesures de confiance demeurent les otages de la résolution des conflits, elles perdent toute logique. Le principe de la conditionnalité qui a été reconnue par le PEM est diamétralement opposé aux fins visées par ces mesures.

L'intégration Sud-Sud et la coopération sous-régionale

Il n'est guère surprenant que l'impulsion politique donnée aux initiatives sous-régionales tant au Maghreb qu'au Proche-Orient soit retombée. L'Union du Maghreb Arabe (UMA) de 1989 et, plus tard, les initiatives multilatérales au Moyen-Orient sont entrées dans un état d'hibernation prolongé. En outre, la nature holistique du Processus de Barcelone a été entendue comme un rejet catégorique de la différenciation, ayant par conséquent modéré les enthousiasmes et le soutien des efforts sous-régionaux. L'adoption de la Politique de voisinage signale un changement majeur vis-à-vis d'un modèle basé sur la différenciation. Le besoin de coopération sous-régionale n'a toutefois pas diminué et les tentatives de lier le dialogue 5+5 au PEM représentent un pas dans la bonne direction.

L'intégration Sud-Sud a connu un essor après l'adoption en 2001 de l'Accord d'Agadir consistant à libéraliser les relations commerciales entre le Maroc, la Tunisie, la Jordanie et l'Égypte. L'aide que MEDA a apportée au processus d'Agadir illustre la priorité croissante accordée aux initiatives d'intégration Sud-Sud.

Justice et affaires intérieures

Bien que la Déclaration de Barcelone mette l'accent sur l'État de droit en tant qu'objectif central du PEM, les questions relatives à la justice et aux affaires intérieures (JAI) ont été absentes de l'agenda du Partenariat jusqu'au programme régional de Valence en 2002. Le besoin de se pencher sur les faiblesses de l'État de droit dans les pays du Sud a progressivement été accepté comme une condition essentielle, pas seulement pour la consolidation de la démocratie, mais aussi le développement économique durable. Les fonds disponibles en matière de JAI ont toutefois été davantage canalisés dans les infrastructures techniques judiciaires plutôt que la promotion de la transparence, la formation et l'indépendance judiciaire. En accord avec les développements internes de l'UE, le programme régional de JAI de Valence en 2002 a été la réponse politique et normative aux événements du 11 Septembre, la coopération en matière de lutte contre le terrorisme ayant depuis gagné de l'importance. Bien qu'il soit possible d'observer des progrès en cette matière, surtout à un niveau déclaratoire, l'absence de définition commune du terrorisme demeure à la source des principales divergences entre les pays participants. De plus, le besoin d'allier la lutte contre le terrorisme au renforcement de l'État de droit n'a pas été pleinement pris en considération et se heurte à des obstacles dans le Sud ainsi qu'à des retours en arrière, récemment, dans le Nord.

Les grands objectifs de la Politique européenne de voisinage en matière de justice, police et droits de l'homme doivent être vus comme inséparables de l'actuelle volonté de réforme dans plusieurs pays méditerranéens et révèlent que le domaine de la JAI a acquis un rôle central dans le PEM. Un certain nombre de «bonnes

pratiques» ont été mises en œuvre – que ce soit au travers du programme de démocratie de MEDA ou bilatéralement – et nous pouvons dire que ces pratiques ont eu un impact positif dans les pays où elles ont été mises en œuvre, même si les résultats ne peuvent encore être trouvés qu’à une échelle réduite. Plusieurs exemples de « bonnes pratiques » soulignent l’importance d’introduire les droits de l’homme dans les programmes de formation des forces de sécurité, de renforcer la protection des acteurs judiciaires, ainsi que d’améliorer les niveaux de formation.

Migration

Paradoxalement, cette approche sécuritaire de la migration coexiste avec la prise de conscience croissante que l’UE a besoin de davantage d’immigrés.

Les efforts pour faire face aux questions de migration et les intégrer dans les second et troisième volets n’ont pas été à la hauteur des attentes. La libéralisation du marché qui s’accompagnerait de la libre circulation des personnes et de l’intégration des migrants dans l’UE n’a pas fait l’objet d’une attention suffisante. Les questions liées à la migration et aux réfugiés sont toujours davantage perçues comme des enjeux de sécurité. En dépit de l’opposition de la Commission à une perspective élargie de la sécurité, de nombreux États de l’UE n’ont pas cherché à contrarier la tendance consistant à tout placer sous l’ombrelle de la sécurité, l’ayant même encouragée. La migration constitue un « risque de sécurité » dans quasiment toutes les doctrines stratégiques nationales. Cela légitime la rhétorique de l’extrême droite anti-immigration dans l’UE et contribue à alimenter cette perception majoritaire dans le Sud selon laquelle l’UE est en train de succomber à la vision d’un choc des civilisations (*clash of civilizations*). Paradoxalement, cette approche sécuritaire de la migration coexiste avec la prise de conscience croissante que l’UE a besoin de davantage d’immigrés pour des raisons économiques et démographiques. L’une des conséquences encourageantes de cet état de fait est que les migrants sont vus dans certains pays comme des acteurs potentiellement « positifs » dans le cadre des relations euro-méditerranéennes tout en contribuant au développement de leur pays d’origine.

Niveau de connaissance et perceptions

Les études d’EuroMeSCo démontrent de façon systématique, qu’en dehors des cercles gouvernementaux, on relève une méconnaissance quasi-totale du Processus Euromed et cela tant sur la rive Nord que Sud. En Europe, le PEM est constamment critiqué en raison du fossé existant entre la réalité sur le terrain et la rhétorique, bien que son potentiel soit reconnu des deux côtés. Au Maghreb comme au Moyen-Orient, l’aspiration à de plus étroites relations avec l’UE se fait sentir et la plupart de ces pays continuent à penser que le PEM est la meilleure façon d’honorer la promesse formulée dans la Déclaration de Barcelone. La capacité du PEM à favoriser des changements socioéconomiques et politiques est toutefois régulièrement mise

rogramme de
es pratiques
re, même si
te. Plusieurs
les droits de
à renforcer la
formation.

s les second
ralisation du
l'intégration
es questions
comme des
perspective
à contrarier
ayant même
iment toutes
trême droite
n majoritaire
un choc des
écuritaire de
a besoin de
iques. L'une
igrants sont
ans le cadre
ment de leur

dehors des
du Processus
onstamment
torique, bien
à au Moyen-
et la plupart
d'honorer la
M à favoriser
rement mise

en doute. Pour certains, le Processus est trop intergouvernemental et défenseur du statu quo, tandis que d'autres craignent que l'élargissement de l'UE n'accroisse les asymétries existantes. La prolifération d'initiatives visant aux réformes promues par l'UE et les EUA, pouvant provoquer la dilution du PEM ou sa mise à l'écart, suscite également de vives inquiétudes. Venir à bout des perceptions mutuelles négatives est un défi central qui n'a été que partiellement pris en considération jusqu'à ce jour. Il se trouve que les perceptions sur les deux rives sont assez contradictoires : les enquêtes d'EuroMeSCo montrent que les opinions publiques des pays du Sud estiment que le Nord les perçoit comme une menace à la sécurité, particulièrement depuis le 11 Septembre 2001 et le 11 Mars 2004, mais dans le même temps, la guerre en Irak a révélé une remarquable convergence des opinions publiques du Nord et du Sud, à soutenir les options multilatérales.

En ce qui concerne le Sud, la perception dominante reste que le PEM est, dans une très large mesure, un projet européen évoluant en fonction de la capacité de l'Union à se forger des positions communes sur les questions méditerranéennes. La tentative des États du Sud d'adopter des concepts proposés par le Nord est perçue comme une tâche ardue non seulement en raison des divisions explicites ou implicites portant sur l'agenda européen et la pléthore d'initiatives, mais tout autant du fait des changements fréquents des objectifs européens, évoluant constamment en réaction à des événements et développements survenant sur le terrain. Un facteur supplémentaire nuisant à toute tentative d'évaluer les objectifs européens dans le cadre du PEM est l'implicite *agenda transatlantique* de certaines initiatives, telles que le « Partenariat stratégique entre l'UE, la Méditerranée et le Moyen-Orient ». En bref, le besoin de clarification de la position européenne vis-à-vis de la Méditerranée est donc ressenti fortement selon les nombreuses analyses conduites dans les pays du Sud.

La force d'impulsion des réformes

Le PEM a eu un impact sur le développement économique du Sud, a promu des liens parmi la société civile et a même contribué au développement de valeurs partagées et d'une notion de destin commun. Il a toutefois eu peu d'impact, voire aucun, sur la convergence politique. Malgré la reconnaissance globale de la valeur politique du Partenariat, les droits de l'homme ont eu le profil bas. Avant la création de la Fondation Anna Lindh, aucune action pour lutter contre le racisme ou la xénophobie n'existait. La sécurité et la défense, la migration, la coopération en matière policière et judiciaire ont été reconnues comme des domaines prioritaires, mais les résultats obtenus jusqu'ici ont été décevants. Malgré les grands espoirs suscités par l'Accord d'Agadir, le PEM a été incapable de fonctionner comme catalyseur de l'intégration sous-régionale, telle qu'envisagée dans la Déclaration de Barcelone.

On constate une certaine désillusion dans le Sud, où les secteurs partisans de

La guerre en Irak a révélé une remarquable convergence des opinions publiques du Nord et du Sud.

réformes acceptent mal la prudence avec laquelle le PEM pousse à la gouvernance démocratique et à la défense des droits de l'homme. D'autres estiment que ne serait-ce que grâce à de timides actions sur le terrain, ils remplissent ces obligations ou que les Européens n'ont pas de véritable notion des difficultés locales. Le Sud déplore la montée de la xénophobie et les restrictions à la mobilité professionnelle, dont les attaques terroristes de 2001 ne sont que l'une des causes. Les pressions sociales de la restructuration économique, à court et moyen terme, particulièrement la perte du revenu des droits de douane pour l'État et son remplacement souvent inadéquat par une taxation indirecte sur la consommation, se font clairement ressentir. L'opinion publique a également conscience des implications de la limitation des investissements directs étrangers, une clé pour la reprise économique, particulièrement en termes de chômage de longue durée et de pressions sociales et politiques concomitantes.

On relève toutefois une prise de conscience de l'impulsion significative que le PEM a injecté à la coopération régionale et d'un engagement autrement plus significatif de l'Europe. Allié à une plus grande volonté du Sud d'entreprendre une réforme politique, cet acquis pourrait permettre de progresser véritablement vers les objectifs politiques et de sécurité fixés par la Déclaration de Barcelone.