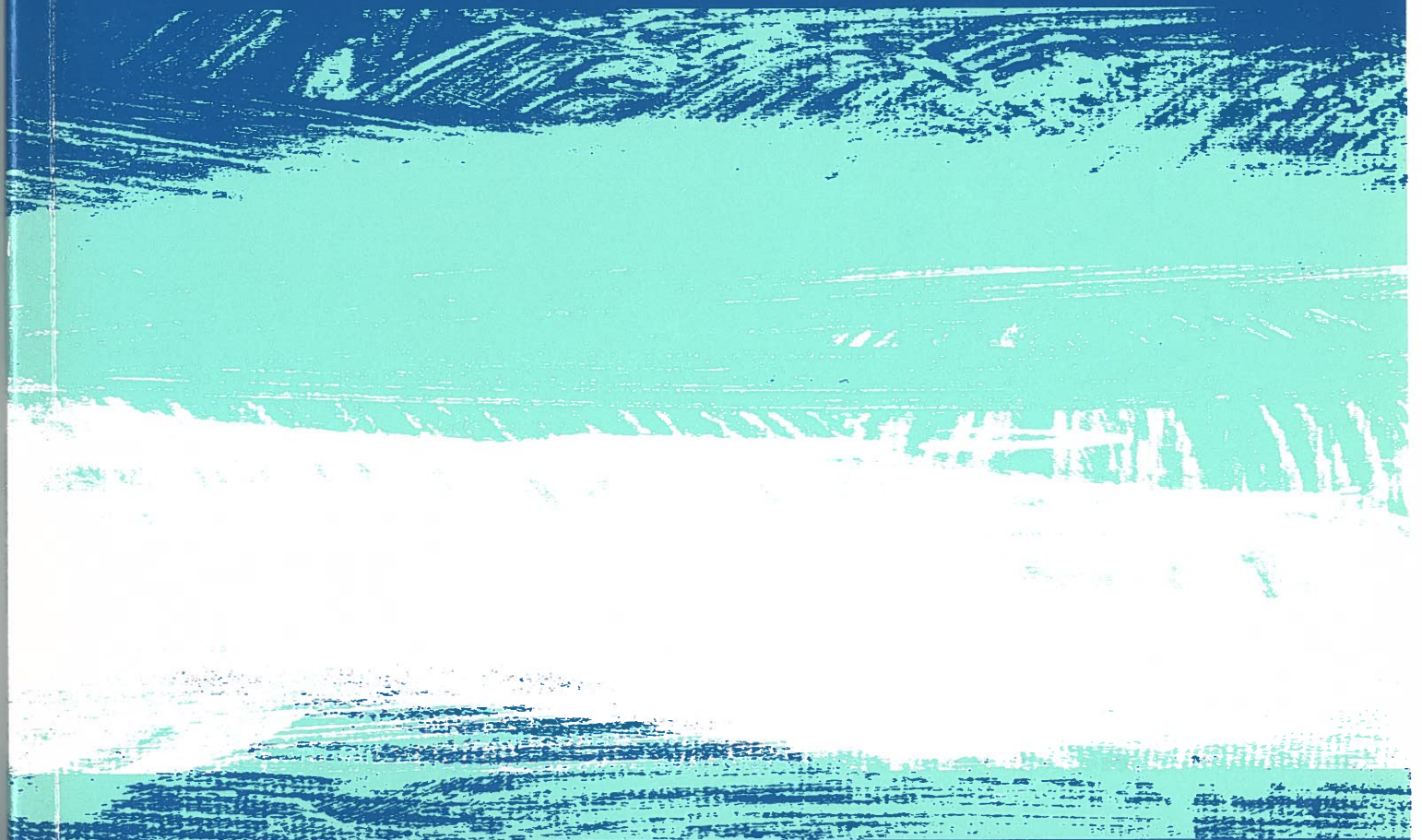


“Barcelona Plus”

Vers une Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques

Rapport EuroMeSCo



“Barcelona Plus”

Vers une Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques

Rapport EuroMeSCo

Avril 2005

Cet article a été élaboré avec le soutien financier de la Commission européenne sous le contrat n° ME8/B74100/RELEX/2000/16-F1 — CRIS 2000/2121.

Ce texte n'engage que leurs auteurs et ne reflète en aucun cas l'opinion officielle de la Commission européenne.

Publié par la Secrétariat EuroMeSCo à l'IEEI

Largo de São Sebastião, 8 — Paço do Lumiar 1600-762 Lisboa — Portugal

Téléphone: +351 210 306 700 — Fax: +351 217 593 983

Courrier électronique: mednet@mail.telepac.pt — Site web: www.euromesco.net

Remerciements

Ce rapport a été coordonné par Álvaro de Vasconcelos en collaboration avec un comité de rédaction, composé par Volker Perthes, Roberto Aliboni et Abdalah Saaf. Le comité de rédaction a basé ses travaux sur les contributions apportées par Muriel Asseburg, Gemma Aubarell, Bettina Huber, Emily Landau, Erwan Lannon, Azzam Mahjoub, Luis Martinez, Gema Martín Muñoz, Noémia Pizarro, Mark Schade-Poulsen, Mohamed Kadry Said, Dorothée Schmid, Gamal Soltan et Catherine Wihtol de Wenden.

Les discussions, lors de plusieurs réunions EuroMeSCo ayant porté sur l'évaluation des dix années d'existence du Partenariat euro-méditerranéen, ont représenté un précieux apport pour l'élaboration de ce rapport. Les réunions ont été organisées à Tunis (décembre 2003) par l'Association des Études Internationales ; Antalya (mai 2004) par le *Foreign Policy Institute d'Ankara et au Caire (novembre 2004) par l'Egyptian Council for Foreign Affairs*. Deux séances de travail ont également été organisées dans le but spécifique de discuter du présent rapport, l'une à Lisbonne (décembre 2004) et l'autre à Paris (janvier 2005).

Des contributions spécifiques et des travaux préalablement publiés d'Elise Aghazarian, Fouad Ammor, Rosa Balfour, Denis Bauchard, Stephen Calleya, Hanaa Ebeid, Richard Gillespie et Richard Youngs, Mustapha Hamarneh, Nassif Hitti, Martin Ortega, Marina Ottaway et Amr Hamzawy, Raffaella del Sarto et Tobias Schumacher, à qui nous adressons également nos remerciements, ont été consultés.

La rédaction du rapport a été assurée, à l'IEEI, par une équipe composée par Álvaro de Vasconcelos, Pedro Courel, George Joffé et Maria do Rosário de Moraes Vaz, élargie à May Chartouni-Dubarry pour la version française. La révision de la version anglaise a été effectuée par Alexandra Barahona de Brito et sa traduction en français par Marie-Laure Cordara.

La composition et les fonctions du comité de rédaction ont été approuvées par le comité de direction d'EuroMeSCo (*Istituto Affari Internazionali*, Rome ; Institut Français des Relations Internationales, Paris ; Association des Etudes Internationales, Tunis ; *Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs*, Jérusalem ; *Jaffee Centre for Strategic Studies*, Tel Aviv ; *Stiftung Wissenschaft und Politik*, Berlin ; *Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais*, Lisbonne ; *Fundació CIDOB*, Barcelone ; *Al-Ahram Centre for Political and Strategic Studies*, le Caire).

Table des matières

Résumé :	
Du Partenariat à la Communauté : un engagement en 11 points	5
Objectif et champ du rapport	11
I. Un retour aux sources : la Déclaration de Barcelone « revisitée »	15
La nature du Processus de Barcelone	15
Les principes de la Déclaration de Barcelone	17
Agendas et objectifs implicites	18
Les acquis de Barcelone	19
L'acquis institutionnel X	19
L'acquis potentiel ✓	20
II. Évaluation et bonnes pratiques	23
L'impact politique et social des mesures économiques	23
La démocratisation et les droits de l'homme	24
Société civile	25
La coopération politique et de sécurité	26
L'intégration Sud-Sud et la coopération sous-régionale	27
Justice et affaires intérieures	27
Migration	28
Niveau de connaissance et perceptions	28
La force d'impulsion des réformes	29
III. Un nouveau contexte, des espoirs ranimés	31
IV. Une Communauté d'États démocratiques	33
Paix, démocratie et droits de l'homme : congruence et mise en place	33
L'inclusion dans la diversité	34
La migration en tant que force motrice de l'intégration	35
Cohésion sociale et résultats en matière de démocratie	36
La sécurité des citoyens	37
L'identité de " Barcelona Plus " en tant que groupe régional X	38

V. Construire “ Barcelona Plus ” sur de bonnes pratiques	41
L’instauration de la démocratie	41
L’inclusion dans la diversité	43
L’immigration en tant que force motrice de l’intégration	43
Promouvoir le développement et la cohésion sociale	44
Sécurité des citoyens	45
✓ Promouvoir la coopération sous-régionale	46
∟ Accroître la visibilité du PEM.	47
✓VI. “ Barcelona Plus ” : asymétrie institutionnelle et ownership	49
Mesurer les progrès vers l’objectif de créer une Communauté euro-méditerranéenne d’États démocratiques en 2015	50
Réaffirmer l’acquis	51
Réformer les institutions du PEM	52
Annexe :	
Évaluation détaillée de domaines sélectionnés et exemples de bonnes pratiques	55
Dialogue en matière de défense et de sécurité	55
Justice et affaires intérieures	60
Migration	66
Démocratie et droits de l’homme	73
La société civile	79
Tableaux :	
Le développement humain (DH) dans la région du PEM	82
Six dimensions de gouvernance	83
Contributions	84
Acronymes	85

Résumé :

Du Partenariat à la Communauté : un engagement en 11 points

En accord avec le mandat qui lui a été octroyé par la Conférence ministérielle euro-méditerranéenne du 30 novembre 2004 à la Haye, EuroMeSCo a préparé un rapport global d'évaluation sur les aboutissements et les faiblesses du Partenariat euro-méditerranéen (PEM), en mettant un accent particulier sur le volet politique et de sécurité ainsi que certaines questions du troisième volet lui étant étroitement liées. Le rapport présente également des recommandations sur les objectifs à long terme qui devraient structurer un Partenariat euro-méditerranéen redéfini.

Il est possible de retirer du rapport d'EuroMeSCo **les onze conclusions** suivantes :

1. Réaffirmer les principes de Barcelone : les acquis potentiels

L'analyse de la Déclaration de Barcelone (1995), 10 ans après, montre toute la validité, vitalité et pertinence de cet ambitieux projet. La Déclaration repose sur quatre piliers : la primauté accordée aux valeurs fondamentales et universelles ; le rejet d'une politique internationale basée uniquement sur les rapports de force et sur le concept de puissance ; un engagement à construire une zone économique commune, avec l'établissement d'une zone de libre-échange (ZLE) en 2010, qui en constitue l'instrument indispensable ; enfin, accorder à la société civile la place centrale qui lui revient dans ce processus d'intégration, de réformes et de coopération régionales. L'engagement de tous les partenaires à œuvrer pour «promouvoir un État de droit et pour instaurer la démocratie à l'intérieur de leur système politique » est au cœur de ce processus. Ce sont ces aspirations qui constituent l' «*acquis potentiel* » de ce projet. C'est en effet un *acquis* dans la mesure où cet engagement a été formalisé et ratifié, mais il reste *potentiel* car les facteurs indispensables à sa réalisation pleine et entière ne sont pas encore réunis. Contenue implicitement dans cet engagement est la notion de responsabilité politique partagée dans la définition et la mise en oeuvre de ces objectifs communs *En résumé, le Processus de Barcelone a donc pour ambition la création d'un vaste ensemble régional très diversifié et qui tire son inspiration de l'expérience européenne, dans le but de promouvoir la paix et la liberté à travers l'inclusion, et cela en créant les conditions nécessaires à l'acquis potentiel pour devenir un acquis véritable.*

2. Reconnaître les limites actuelles

Un premier bilan des dix dernières années montre que la réalité reste bien en deçà des objectifs, et que l'effet de causalité escompté entre les réformes économiques et la libéralisation politique ne s'est pas matérialisé. Les quelques progrès observés en termes de développement humain n'ont pas été suffisants ou suffisamment cohérents pour répondre aux graves problèmes sociaux que connaît la région. Les réformes économiques n'ont pas réussi à encourager les réformes politiques. Le Partenariat a également échoué à gérer de façon efficace les enjeux de nature politique, non seulement en matière de sécurité, mais surtout au regard des droits de l'homme ; la conviction que la prospérité économique, selon un schéma préétabli, conduirait inévitablement vers la libération des systèmes politiques comme de la société civile et des individus la composant, a là encore pêché par excès d'optimisme. Dans le même temps, la coopération Sud/Sud commence à peine à émerger avec le processus d'Agadir, alors que la coopération sous-régionale au Maghreb comme au Proche-Orient reste l'otage de conflits divers que le Partenariat n'a guère été en mesure de résoudre, sinon de contenir. *En bref, l'échéance 2010 qui constitue le pilier de l'ensemble du processus risque d'être remise en cause.*

3. Choisir entre réformer ou perdre sa « raison d'être »

Que ce soit au Nord comme au Sud, la perception dominante au sein des opinions publiques est que le PEM n'a pas réussi à tenir ses promesses et à répondre aux attentes qu'il avait suscitées et, plus sérieusement, qu'il aurait en réalité servi à entretenir et alimenter le statu quo. Parallèlement, coexiste le sentiment qu'il n'existe pas d'alternative viable à ce projet et que l'approche par étapes et à long terme, adoptée par Barcelone, reste actuellement la plus adéquate ; une perception que le 11 Septembre, la guerre en Irak ainsi que les diverses initiatives régionales de réformes – telles que l'initiative du G8 pour le Moyen-Orient ou encore des initiatives politiques proprement européennes comme « la politique de voisinage » qui présente une solution bilatérale aux problèmes de la région – ont renforcé. Dans un tel contexte, si le cadre multilatéral du PEM échoue à relever ces défis, il risque fort de perdre progressivement sa raison d'être, sa légitimité et le soutien dont il continue à bénéficier, et ainsi de se retrouver marginalisé. *En bref, le PEM est placé devant un choix très clair : la réforme ou la paralysie.*

4. Identifier les « bonnes pratiques »

Ranimer le PEM implique l'utilisation de bonnes pratiques dans tous les domaines que couvre le Partenariat, la prise en charge progressive du processus par des acteurs non étatiques, tels que les communautés immigrées, les chefs d'entreprise

et le nombre sans cesse croissant des organisations issues de la société civile qui ont déjà acquis une bonne expérience de terrain en matière de formation, d'éducation ainsi que dans le domaine des droits de l'homme. La participation de ces partenaires à des projets sociaux dans le cadre d'institutions communes, à l'écart des tensions interétatiques, est l'un des meilleurs exemples de bonnes pratiques. La mise en réseau des sociétés à travers l'institutionnalisation et la banalisation des contacts est l'un des aspects centraux de l'*acquis* véritable et réel. *En résumé, le véritable acquis du PEM offre déjà une base solide, des instruments et des mécanismes qui permettent de transformer les acquis potentiels en une réalité tangible.*

5. Exploiter le nouveau contexte international d'engagement vers plus de réformes politiques.

Le contexte international actuel, en particulier l'évolution de la politique des États-Unis dans la région, a eu deux conséquences contradictoires en Méditerranée. D'une part, les initiatives américaines ont fait des réformes politiques l'une des priorités de l'agenda international, d'autre part la guerre en Irak continue à susciter une grande hostilité contre ce qui est interprété comme de «l'interventionnisme démocratique». Parallèlement, au Sud, les États comme les sociétés civiles connaissent un débat sans précédent sur la démocratisation et la mise en œuvre d'un calendrier de réformes. Cette dualité – un désir de réforme mais une forte résistance à son importation forcée – signifie que seul le PEM, grâce au cadre spécifique qu'il offre, est en mesure de soutenir et moduler la mise en œuvre de ces réformes, un enjeu hautement sensible. Le PEM offre une voie unique pour promouvoir la démocratisation, dans le cadre d'une entreprise commune et sur la base de valeurs universellement partagées, cela tout en respectant les spécificités nationales. *À la lumière du nouveau contexte international, il est temps pour le PEM d'affirmer sa spécificité.*

6. Promouvoir la notion d'une Communauté d'États démocratiques

L'*acquis potentiel* du PEM consiste à établir une zone fondée sur les piliers de la démocratie et sur l'élimination de l'usage de la force entre États voisins. En d'autres termes, tous les États en ont fait leur objectif bien que, jusqu'à ce jour, ils n'aient pas eu la capacité de rassembler les conditions nécessaires à l'édification d'un système démocratique fondé sur un État de droit. L'année 2005 est le moment propice pour le PEM de réaffirmer sans équivoque cet *acquis* et d'être très clair quant à l'objectif final qui est la mise sur pied d'un ensemble régional cohérent fondé sur une nécessaire convergence politique entre tous les États membres. *En bref, s'il souhaite préserver sa crédibilité et sa viabilité, le PEM se doit de transformer son acquis potentiel en actions concrètes et spécifiques, notamment la création d'une Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques.*

7. Intégrer les objectifs de la Politique de voisinage dans le PEM

La Politique de voisinage a contribué à clarifier les objectifs du PEM dans la mesure où elle a introduit des programmes détaillés et spécifiques visant à renforcer l'État de droit, la démocratie et la défense des droits fondamentaux. Dans le même temps, l'Union européenne offre à ses voisins du Sud une part dans le marché unique. Dans le cas où le PEM échouerait à inclure ces objectifs dans le processus, et où il ne concentrerait pas ses efforts sur l'établissement d'une Communauté euro-méditerranéenne, la nature bilatérale de la Politique de voisinage contribuerait à laminer progressivement le PEM dont l'approche est essentiellement multilatérale. Une solution à cette divergence potentielle entre le PEM et la Politique de voisinage est d'établir des objectifs différents selon qu'il s'agit de voisins méditerranéens ou pas : pour les premiers, le but ultime est la Communauté euro-méditerranéenne des États démocratiques. *Pour résumer, un PEM solide est un PEM qui doit renforcer son caractère régional et multilatéral, tout en intégrant les engagements normatifs de la Politique de voisinage à vocation bilatérale afin d'achever la création d'une Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques.*

8. Edifier les Cinq Piliers

Une Communauté d'États démocratiques doit être fondée sur cinq piliers :

Le premier pilier central est la démocratie, ce qui implique la promotion active des réformes politiques en intégrant dans ce processus la société civile et tous les groupes – y compris les mouvements ou partis islamiques – qui rejettent l'usage de la violence.

Le second pilier est l'inclusion dans toute sa diversité, ce qui signifie le rejet de l'approche axée sur le dialogue des civilisations qui établit une division religieuse bipolaire en décalage avec la réalité, et l'adoption de la notion d'hospitalité à l'égard de l'« Autre » qui n'est pas intrinsèquement différent mais plutôt intrinsèquement proche et égal.

Le troisième pilier concerne l'immigration, un enjeu qui ne peut être réglé par une politique sécuritaire, mais bien plus en faisant des immigrés et de leurs descendants des acteurs centraux du processus d'intégration économique et politique.

Le quatrième pilier concerne la sécurité du citoyen. Les populations civiles étant les cibles privilégiées des actes de terrorisme en Méditerranée, il est impératif d'une part de définir des politiques de protection basées sur le lien étroit entre sécurité et justice, et d'autre part de s'atteler au renforcement de l'État de droit ; conditions préalables et vitales pour assurer la légitimité à long terme du processus, sa crédibilité et enfin son succès.

Le cinquième pilier est la solidarité et la cohésion sociales. La ZLE ne saurait être réalisée aux dépens des plus démunis et au prix de l'aggravation des disparités sociales. Comme c'est le cas en Europe, l'instauration du libre-échange doit être accompagnée de fonds afin d'alléger les coûts sociaux de ces politiques d'ajustement, notamment en favorisant la formation, l'éducation et la modernisation administrative, le développement des infrastructures ainsi que l'encouragement à la compétition et à l'innovation.

Pour résumer, l'UE doit pouvoir apporter des fonds à la mesure de ses ambitions, des fonds suffisants pour commencer à bâtir une Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques qui jouisse d'une cohésion sociale.

9. Tenir l'échéance 2015

Le projet de la Communauté euro-méditerranéenne doit s'inspirer du modèle des « dates fixes » qui ont permis la réalisation du Marché commun et de la monnaie unique en Europe. De fait, la date butoir de 2010 pour l'instauration de la ZLE devrait être respectée. Une nouvelle échéance devrait par ailleurs être fixée : celle de 2015 avec comme objectif la réalisation de la Communauté et du marché commun euro-méditerranéen. Afin que ce calendrier soit respecté, il est indispensable de mettre en place des mécanismes de supervision basés sur un certain nombre d'indicateurs et de points de références clairement établis afin d'apprécier de façon rigoureuse les progrès en cours. Il est tout aussi important qu'un bilan annuel détaillé soit révisé par la Conférence ministérielle euro-méditerranéenne. *En résumé, créer la Communauté euro-méditerranéenne exige une grande rigueur dans le respect des engagements pris.*

10. Assurer les principes de co-responsabilité et de ownership

Par sa nature même, ce type de projet ne peut fonctionner que dans le cas où toutes les parties impliquées le gèrent conjointement. Cela implique la gestion de l'asymétrie institutionnelle, un problème qui peut être résolu assez rapidement par la mise en œuvre de programmes intégrant des représentants du Sud dans le cadre d'une Unité Pro-Med (*Pro-Med Unit*) travaillant en concertation avec la Commission et le Conseil. Un système de co-présidence – que le rapport a décliné en plusieurs variantes – contribuera à promouvoir un processus plus équitable et bien supervisé. Les sociétés civiles doivent voir leur rôle accru. De même, les responsables politiques au Nord comme au Sud doivent maintenir un dialogue qui prenne explicitement en compte toutes les forces en présence, dans toute leur diversité, indépendamment de leur appartenance culturelle ou religieuse. *Pour résumer, les principes de co-responsabilité et de co-ownership constituent la seule formule pour l'édification d'une Communauté d'États démocratiques ; le système de représentation et les mécanismes*

administratifs doivent être réformés dans ce sens, enfin, toutes les forces sociales et politiques doivent en être partie prenantes.

11. Convaincre les élites et les opinions publiques grâce à une stratégie transparente

L'un des défis majeurs auquel doit faire face le PEM est lié au manque d'information et de débat quant à sa nature, ses objectifs et sa finalité. Rendre le Partenariat plus visible implique, avant toute chose, une participation beaucoup plus large et directe des sociétés civiles dans les activités du PEM, afin que son agenda réponde aux besoins et aux préoccupations réels des populations euro-méditerranéennes. Une plus grande visibilité repose sur quatre axes politiques : définir une stratégie de transparence et de communication ; exploiter davantage tous les réseaux liés au PEM, une forme de réseau des réseaux (« network of networks ») ; intégrer toutes les initiatives de Barcelone comme faisant partie intégrante de l'ensemble du processus ; diluer le phénomène de bureaucratisation du processus en élargissant le nombre des représentants des milieux gouvernementaux et administratifs. *En bref, le PEM ne sera en mesure de conquérir les cœurs et les esprits et de se transformer en Communauté euro-méditerranéenne qu'à la seule condition que ses objectifs fassent l'objet d'un vaste débat démocratique et qu'ils soient efficacement mis en oeuvre.*

La Déclaration “ Barcelona Plus ”

Novembre 2005 représente le moment clé pour que les États membres du PEM s'affirment en faveur de cet engagement en 11 points ; c'est le seul moyen d'éviter la mort graduelle du PEM et d'assurer la transformation de ses acquis potentiels en une expérience réelle. *Pour finir, en célébrant son 10^{ème} anniversaire à Barcelone en 2005, le PEM doit réaffirmer les principes constitutifs de la Déclaration ainsi que la volonté des États membres de construire une Communauté d'États démocratiques qui rejette l'usage de la force et de la puissance dans leurs relations.*

Objectif et champ du rapport

Ce rapport a pour but d'évaluer les acquis et les faiblesses du Processus de Barcelone, dix ans après son inauguration, à la lumière des objectifs initialement fixés, afin de proposer une redéfinition du Partenariat euro-méditerranéen. À cette fin, ce rapport réexamine ses principes fondateurs et valeurs ainsi que les objectifs explicites et implicites des États signataires de la Déclaration de Barcelone, dans le cadre d'une démarche prospective. La vision originale, formulée et incarnée en 1995 par la Déclaration de Barcelone, de création d'un espace euro-méditerranéen de paix, démocratie et développement – en résumé, de promouvoir une culture politique respectueuse des droits de l'homme en même temps que de la dignité humaine dans cette vaste région – attend toujours d'être concrétisée dans son ensemble. Ce projet devra être revu et élargi pour permettre au PEM de faire face aux défis d'aujourd'hui et de s'adapter à un environnement régional et international radicalement différent de celui qui a prévalu à la naissance du projet euro-méditerranéen.

Ce rapport, en accord avec le mandat conféré à EuroMeSCo par la Conférence ministérielle de La Haye, s'attache uniquement au premier volet de la Déclaration ainsi qu'aux questions relatives au troisième volet qui sont étroitement liées. Il traite des objectifs à long terme qui devraient imprégner et orienter un Partenariat euro-méditerranéen reformulé. Il propose donc que les priorités, notamment en ce qui concerne les objectifs essentiels du Processus de Barcelone, soient désormais définies dans le souci de lui donner un nouvel élan. L'échéance de 2010, établie en 1995, pour « multilatéraliser » une zone de libre-échange qui existe déjà dans une large mesure à un niveau individuel entre l'UE et les partenaires sud-méditerranéens, doit dès lors être honorée, alors même que le Partenariat cherche à identifier les priorités pour une nouvelle ère des relations euro-méditerranéennes. La mise en place de cette zone est en effet vitale pour atteindre l'objectif à terme qui est celui de l'intégration Sud-Sud. Signalons que la Turquie, en raison de son statut de membre candidat, est considérée dans le cadre de ce rapport comme rattachée au processus d'intégration européen et non pas comme un partenaire du Sud.

Proposer la réforme du Processus de Barcelone implique que l'on examine l'actuel contexte politique, social et économique spécifique à chaque État membre individuel et son expression au niveau sous-régional. Une telle tâche requiert la prise en compte de la durabilité et de l'évolution telle que souhaitée du Partenariat euro-méditerranéen dans un contexte persistant de crises et de guerres, à l'origine de grandes souffrances ainsi que d'innombrables pertes en vies humaines. La permanence de ces conflits constitue l'entrave majeure à la création d'une véritable communauté d'États et d'individus dans le cadre d'un espace régional pacifié et intégré. Du reste, nul ne peut ignorer les tensions régionales émanant de régions périphériques à la région euro-méditerranéenne telle que définie par la Déclaration de Barcelone. Enfin, les initiatives conçues par les États-Unis vis-à-vis

de la Méditerranée (se rapprochant du PEM dans la mesure où elles sont issues du 'soft power'), qui ont partiellement été incorporées dans le cadre du G8, doivent également être mises en lumière.

Certains développements en Europe auront sans aucun doute un impact sur le Partenariat et sa redéfinition. A cet égard, le nouveau dispositif institutionnel de l'UE et l'accent mis sur les nouvelles priorités politiques découlant du Traité constitutionnel génèreront probablement une approche plus cohérente vis-à-vis du PEM. Les changements internes, géographiques comme constitutionnels, intervenus au niveau de l'UE, notamment avec la diffusion de la méthode communautaire, alliés à la dimension donnée à la notion de voisinage et au mécanisme de mise en application de ses principes, ne manqueront pas d'avoir un effet cumulatif sur la réorganisation du Processus de Barcelone.

Ce rapport tente de fournir des réponses à un ensemble de questions spécifiques, cruciales pour la future organisation du Partenariat. Il s'articule autour de sept questions-clés.

- Quel est le lien entre développement économique et réforme démocratique ?
- Comment le PEM peut-il contribuer à garantir la sécurité des citoyens et à renforcer le respect des droits de l'homme et de l'État de droit ?
- La « Politique de voisinage » peut-elle contribuer à donner un nouvel élan au Partenariat euro-méditerranéen et quels en sont les outils ?
- De même, quels sont les instruments nécessaires à la promotion d'une coopération sous-régionale dans le Maghreb et le Moyen-Orient qui soit viable ?
- Comment le *co-ownership* du Processus de Barcelone peut-il être assuré ?
- Quel rôle les immigrants des États du Sud dans l'UE devraient-ils jouer dans le PEM ?
- Enfin, comment accroître le rôle de la société civile et des acteurs politiques dans le cadre d'un Barcelone « revisité » ?

Ce rapport vise à déterminer dans quelle mesure le Partenariat a réussi ou pas à répondre aux attentes qu'il avait initialement suscitées. Il procède à l'inventaire détaillé des acquis et résultats tangibles du processus par rapport aux objectifs initiaux. Mentionnons à ce stade qu'il ne se s'agit pas d'une tâche facile et ceci pour plusieurs raisons : en premier lieu, l'inclusion est un processus dont les résultats ne seront appréciables que sur le long terme. Ensuite, l'absence d'indicateurs et de mécanismes d'évaluation fiables du PEM ne facilite pas une juste évaluation de la dimension politique du Partenariat, notamment en ce qui concerne les implications politiques du chapitre économique. Enfin, bien qu'ils soient disponibles pour la

gouvernance et les tendances générales du développement, ces indicateurs ne permettent pas d'établir de lien de causalité précis avec le PEM. Compte tenu de ces limites, la méthodologie adoptée dans ce rapport consiste à comparer la réalité aux objectifs et à tenter de déterminer dans quelle mesure la politique définie et les institutions mises en place sont à la hauteur des objectifs initiaux du Partenariat.

les du
oivent

sur le
ionnel
Traité
vis du
venus
utaire,
ise en
sur la

iques,
sept

?
forcer

lan au

ération

?
PEM ?

s dans

ou pas
entaire
bjectifs
ci pour
tats ne
s et de
n de la
cations
pour la

I. Un retour aux sources : la Déclaration de Barcelone « revisitée »

Le point de départ de toute réforme du PEM reste la Déclaration de Barcelone. La vision qu'elle incorpore est devenue d'autant plus pertinente aujourd'hui que l'aspiration publique à davantage de réformes et de démocratie va croissant. À l'instar d'autres initiatives d'intégration régionale telles que le Mercosur, le Marché commun latino-américain, le Processus de Barcelone est né, dans le contexte particulier des années quatre-vingt-dix, du sentiment généralisé que la gouvernance multilatérale et le régionalisme étaient des composants essentiels de l'ordre international issu de la guerre froide. Il représentait la meilleure approche pour instaurer un climat de confiance, éviter des conflits entre pays voisins et faire face aux multiples défis de la globalisation. Sous le label de « nouveau multilatéralisme », l'un des facteurs clé de cette approche était la reconnaissance du rôle des sociétés civiles dans les forums multilatéraux. L'un des aspects les plus novateurs de la Déclaration de Barcelone de 1995 a été effectivement d'associer les sociétés civiles à la promotion des relations euro-méditerranéennes de façon globale et à la réalisation des objectifs du Partenariat, en particulier.

La nature du Processus de Barcelone

Le Processus de Barcelone, dans ses trois volets – portant sur les questions politiques et de sécurité, la coopération économique et financière et les affaires sociales, culturelles et humaines – s'est inspiré sur un plan strictement formel du Processus d'Helsinki, lancé en 1975 par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). La tentative d'intégrer une dimension du type de la CSCE au PEM, sous la forme d'une Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité, n'a pas abouti. La raison la plus couramment invoquée quant à l'échec de l'adoption de la Charte, laborieusement négociée en 2000, est l'aggravation de la crise au Moyen-Orient. Il n'en demeure pas moins qu'il a peut-être été inadéquat, dans le cadre d'un Processus doté de trois volets, holistique de tenter de séparer les questions du premier chapitre – la coopération politique et de sécurité, comprenant les questions de *hard security* – des enjeux inhérents à l'intégration socioéconomique.

Le Processus de Barcelone est bien davantage l'héritier de l'intégration européenne, construite sur l'expérience et la stratégie définie pour le processus d'élargissement à l'Est consécutif à 1989, que du modèle axé sur la sécurité, bipolaire, de la CSCE. Cela ne signifie pas pour autant que le traitement des questions de sécurité dans la région euro-méditerranéenne soit hors de portée du Processus de Barcelone, encore moins que les tentatives de résolution ou de prévention des conflits et crises ne doivent pas bénéficier de l'expérience de la CSCE-OSCE, bien au contraire,

L'un des aspects les plus novateurs de la Déclaration de Barcelone de 1995 a été effectivement d'associer les sociétés civiles à la promotion des relations euro-méditerranéennes de façon globale

particulièrement dans le domaine des mesures de confiance Sud-Sud. La nature du Processus de Barcelone, au même titre que son champ et son ambition, est toutefois essentiellement différente de ce vers quoi Helsinki a tendu initialement, à savoir l'endiguement sur le plan militaire de la rivalité bipolaire dans le contexte de la guerre froide.

La Déclaration de Barcelone définit l'établissement d'une zone de libre-échange avant 2010 et la création d'un ensemble régional euro-méditerranéen comme les objectifs centraux du Partenariat. Le PEM se rapproche à cet égard de l'Accord de libre-échange nord-américain de 1994, bien que ce premier soit, au niveau politique, plus global et ambitieux, dès lors que la libéralisation du marché implique des mécanismes de coopération politique et de sécurité, sociale et culturelle, couvrant la quasi totalité des relations interétatiques. En 2010, le Processus de Barcelone devrait avoir donné jour à un projet avancé de régionalisme ouvert, destiné à apporter une réponse efficace aux défis posés par la globalisation et saisir les opportunités offertes par ce phénomène, en intégrant des pays du Maghreb et du Mashrek à l'UE.

Le Processus de Barcelone est bien davantage l'héritier de l'intégration européenne, construite sur l'expérience et la stratégie définie pour le processus d'élargissement à l'Est consécutif à 1989, que du modèle axé sur la sécurité, bipolaire, de la CSCE.

D'un point de vue formel, le PEM opère à deux niveaux complémentaires : le niveau bilatéral définissant le champ des relations de l'UE avec chacun des partenaires du Sud par le biais d'accords d'association, et le niveau régional, essentiellement multilatéral. Les neuf accords d'association sont actuellement en vigueur, à l'exception de l'Algérie et de la Syrie en attente d'être ratifiés. L'agenda régional – salué comme l'un des aspects les plus novateurs du Processus de Barcelone – bien qu'il corresponde, de l'aveu général, à un élargissement de la sphère bilatérale, a progressé à un rythme bien plus lent, en partie en raison du conflit au Moyen-Orient et d'autres foyers de tension régionaux.

Le PEM tend essentiellement à élargir au Sud la zone de paix et de prospérité conquise à l'intérieur de l'UE, au travers d'un processus d'intégration Nord-Sud, mais surtout Sud-Sud, ceci afin de surmonter le climat de méfiance. Il ressort du caractère et de l'esprit de la Déclaration de Barcelone que le libre-échange est un moyen d'atteindre l'objectif à long terme de paix en Méditerranée ; un objectif que l'Europe est enfin parvenue à réaliser par la voie de l'intégration. En Europe, l'inclusion démocratique – impliquant l'intégration économique et une cohésion sociale renforcée dans un contexte de liberté politique, de sécurité et de justice – a tissé un réseau d'interdépendance et a réduit le potentiel de conflits, en contribuant à l'instauration de la paix et de la sécurité au travers de l'intégration économique et en se concentrant sur le développement humain.

Le PEM est un processus à long terme, dont la réussite dépend des efforts déployés en matière de réforme et de l'approche modulée au cas par cas de l'UE, qui veille à la question de la démocratisation, tant sous sa dimension universelle que spécifique, dans le déploiement d'un effort commun et le partage des valeurs. Cette approche

au cas par cas vis-à-vis de la conditionnalité permet d'éviter les sévères conditions imposées par l'UE aux candidats à son adhésion. Cette approche est donc vue comme à l'opposé d'une idéologie coercitive, axée sur la sécurité et le stratégique, malgré le sentiment qu'une approche euro-méditerranéenne plus exigeante et énergique envers la démocratisation est nécessaire.

En raison de sa nature coopérative intégrante, l'inclusion démocratique nécessite et génère simultanément une culture de sécurité basée sur un rejet explicite de la politique de puissance dans les relations interétatiques. La poursuite d'intérêts nationaux au détriment de la sécurité d'autrui n'est plus légitime. Les différences interétatiques doivent plutôt être résolues au travers de normes établies en commun : il s'agit d'un concept juridique de sécurité. L'intégration économique, la convergence politique et la coopération en matière de sécurité placent tout pays s'engageant dans un conflit dans une situation fortement désavantageuse, dès lors que ces processus renforcent la conscience publique sur l'existence d'intérêts partagés et d'un destin commun.

Les principes de la Déclaration de Barcelone

La Déclaration de Barcelone scelle un engagement envers les principes et valeurs de paix, stabilité et prospérité dans un contexte de sécurité régionale, diversité et pluralisme, rejet de toute forme de discrimination, respect de l'État de droit et des droits et libertés fondamentaux, solidarité et égalité entre partenaires et le respect des valeurs et de la nature spécifiques de chacun d'entre eux. Elle vise à rassembler des peuples dans le cadre de la coopération régionale, le partenariat et le dialogue. Dans la Déclaration, les parties se sont engagées "à développer l'État de droit et la démocratie dans leurs systèmes politiques" et ont souligné l'importance d'un travail de sensibilisation adéquat en matière des droits de l'homme.

Afin d'avoir une juste évaluation des acquis du Processus de Barcelone, une analyse au cas par cas est nécessaire afin de mesurer le degré de conformité aux principes et aux objectifs à l'intérieur de chacun des États membres du PEM et au niveau de leurs relations interétatiques : dans quelle mesure le Processus de Barcelone a-t-il réussi à impulser et à promouvoir la convergence politique sur les droits fondamentaux ? La réponse à cette question est vitale si un futur agenda de réformes doit être établi. La nature démocratique et intégrationniste du PEM s'exprime au travers de ces principes. Leur réalisation dépend à son tour du rôle accru que le Processus de Barcelone pourra jouer dans le contexte régional et international.

L'inclusion démocratique nécessite et génère simultanément une culture de sécurité basée sur un rejet explicite de la politique de puissance dans les relations interétatiques.

Agendas et objectifs implicites

Au-delà des objectifs explicites énoncés par la Déclaration de Barcelone et du but global d'intégration politique, économique et sociale, les membres du PEM ont divers agendas politiques implicites, qui ne correspondent pas nécessairement aux principes de ladite Déclaration. De nombreux gouvernements ont estimé que le développement économique par l'instauration d'un système de libre-échange et d'une assistance financière finirait par miner les secteurs d'opposition radicale intérieurs, notamment les mouvements de contestation politique à coloration islamiste. Cette nouvelle forme de contestation était perçue en 1995 comme un mouvement homogène, subversif et transnational sans enracinement politique ou national local, et l'un des défis majeurs aux défis de Barcelone. La perception de l'Europe a été dominée par les mouvements radicaux, ignorant les franges légalistes des groupes islamiques. En consolidant cette idée préconçue, la crise algérienne qui éclate en 1991 a largement influencé les rédacteurs de la Déclaration. À l'époque, l'Islam politique et la renaissance religieuse dans le Sud étaient perçus par la plupart des États membres de l'UE et par les élites gouvernementales du Sud, elles-mêmes issues des mouvements nationalistes arabes séculaires, comme unique menace à la stabilité. L'autre aspect principal du paradigme économique de Barcelone était la volonté de la part de l'Europe de voir le flux migratoire en provenance du Sud se réduire.

Dans la Déclaration, les parties se sont engagées "à développer l'État de droit et la démocratie dans leurs systèmes politiques"

Les gouvernements sud-méditerranéens, dans l'ensemble, cherchaient alors à s'engager sur la voie des réformes du marché et de l'intégration globale économique, à l'affût de nouvelles opportunités pour promouvoir la paix régionale. Ce changement parmi les gouvernements arabes est lié à plusieurs facteurs, notamment la fin de la guerre froide, la guerre du Golfe en 1991 et, surtout, les espoirs de paix au Moyen-Orient suscités par les Accords d'Oslo de 1993.

Au Maghreb, le Partenariat de Barcelone était essentiellement perçu et conçu comme une opportunité de modernisation économique, un accès élargi aux marchés européens, une plus grande aide européenne aux processus d'ajustement structurel qui auraient exigé de considérables privations en matière sociale et économique. Les élites politiques ont réalisé que l'intégration dans le marché européen menacerait des secteurs économiques clé. Parallèlement, la globalisation ne pouvait être évitée et l'intégration économique avec l'Europe était perçue comme l'une des façons de minimiser son impact négatif. Au niveau des enjeux de politiques intérieurs, ce projet avait également comme objectif pour ces États maghrébins de tenter de gérer, endiguer, et même isoler les courants islamiques radicaux qui connaissaient une popularité grandissante dans un contexte de difficultés sociales et économiques croissantes.

Dans le Mashrek, bien que des considérations de cet ordre ne fussent pas absentes, les préoccupations étaient essentiellement de nature politique, particulièrement pour l'Autorité nationale palestinienne, à qui a été offerte pour la première fois l'opportunité

de devenir un partenaire à part entière de l'Europe. Pour les autres États de la région, le Processus de Barcelone était vu comme un nouvel instrument impliquant l'Europe dans la recherche de solutions multilatérales aux crises régionales.

Les acquis de Barcelone

Le terme « acquis » est un produit de l'intégration européenne et des critères d'adhésion de l'UE. Les acquis de la Communauté consistent en l'ensemble des droits et obligations communs aux 25 États membres de l'UE. Le pays candidat doit accepter ces acquis avant de rejoindre l'UE, les incorporer dans sa législation nationale et les mettre en place dès la prise d'effet de son adhésion. Le Processus de Barcelone a également un acquis. Il consiste en un ensemble de droits et obligations communs, reposant sur les normes et accords adoptés lors de l'inauguration du PEM (incluant les accords d'association), qui sont juridiquement contraignants aussi bien pour les actuels que les futurs États membres. Pour les membres de l'UE et les pays candidats, l'acquis de Barcelone fait partie intégrante de l'acquis communautaire.

L'acquis communautaire est essentiellement de nature juridique. Dans le cas du Processus de Barcelone existent deux genres d'acquis : un 'acquis institutionnel' qui repose sur les décisions prises pendant plus de dix années de réunions à plusieurs niveaux et un 'acquis potentiel'. Les futurs membres du PEM doivent également accepter ce dernier, au cœur duquel résident les principes et valeurs énoncés par la Déclaration de Barcelone. En bref, l'acquis euro-méditerranéen consiste en deux éléments : la reconnaissance de la légitimité des institutions du PEM et des règles procédurales et la reconnaissance de l'existence d'un acquis potentiel d'où dérive la légitimité du PEM.

L'acquis institutionnel

Le cadre institutionnel du PEM est complexe, divisé en trois niveaux. Il reflète le fait que le système de gouvernance de l'UE s'applique à des États ne lui appartenant pas. La Présidence de l'UE préside aux Comités Euromed et la Commission agit en tant que gardienne du Processus de Barcelone, tant au nom des membres de l'UE que des non membres, et que coordinatrice des comités multilatéraux et bilatéraux. L'existence d'un agenda dual – multilatéral et bilatéral – accroît la complexité de la structure, situation qui risque d'empirer au fur et à mesure de la mise en place des Accords d'association.

La Déclaration de Barcelone a donné origine à l'acquis institutionnel initial, préparant le terrain pour la mise en place d'institutions communes, éléments les plus visibles de la

Dans le cas du Processus de Barcelone existent deux genres d'acquis : un 'acquis institutionnel' qui repose sur les décisions prises pendant plus de dix années de réunions à plusieurs niveaux et un 'acquis potentiel' au cœur duquel résident les principes et valeurs énoncés par la Déclaration de Barcelone.

dimension multilatérale du Partenariat et plus puissants facteurs de socialisation. Les institutions clé sont la Conférence des ministres des affaires étrangères, les réunions ministérielles sectorielles, le Comité, les réunions des Hauts Fonctionnaires sur les questions politiques et de sécurité et, plus récemment, l'Assemblée parlementaire et la Fondation Anna Lindh pour le dialogue entre les cultures (la première institution commune du Processus de Barcelone à être implantée chez un Partenaire sud-méditerranéen et co-financée par tous les membres du Partenariat). Les conseils d'association bilatéraux, les comités et sous-comités d'association établis pour mettre les Accords d'association en place font également partie de cet acquis. Bien que bilatéraux, ces accords renforcent la notion de dessein commun et contribuent par ailleurs à la socialisation du processus.

L'acquis potentiel

L'acquis de Barcelone ne devrait pas être considéré comme un agenda ou un carnet de route que tout État aspirant à devenir membre du partenariat devrait remplir et suivre à la lettre avant de prétendre en faire partie, comme c'est le cas concernant l'UE. Il est en effet admis que certains objectifs politiques ne peuvent être atteints que sur le long terme et que les institutions en place sont là afin de promouvoir ces objectifs et non pas l'inverse. Néanmoins, cet acquis potentiel – qui se traduit à la fois dans le style, les principes et les objectifs de la Déclaration – doit être reconnu par tous les partenaires comme un objectif commun. C'est en effet un *acquis* dans la mesure où cet engagement a été formalisé et ratifié, mais il reste *potentiel* car les facteurs indispensables à sa réalisation pleine et entière ne sont pas encore réunis. Contenue implicitement dans cet engagement est la notion de responsabilité politique partagée dans la définition et la mise en oeuvre de ces objectifs communs.

Les Plans d'action de la Politique de voisinage ont qualitativement changé la nature des relations de l'UE avec ses voisins. Inspirés par les stratégies de pré-adhésion, ces plans invitent les pays voisins à accepter et à incorporer dans leur loi nationale les acquis du marché commun. Offrir aux pays du voisinage la possibilité d'intégrer le marché commun est un défi similaire à celui auquel faisaient face les pays de la ZLE lorsqu'ils ont rejoint l'espace économique européen. Une différence majeure réside toutefois en le fait que la question de la réforme politique ne se posait pas, dès lors que tous ces pays étaient d'ores et déjà des démocraties consolidées.

Accepter l'acquis potentiel implique la reconnaissance des principes et valeurs de Barcelone en tant que base fondatrice du projet d'intégration et que tremplin pour l'étape suivante du processus : la constitution d'une Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques. En supposant que cet objectif sera

ation. Les
s réunions
es sur les
lementaire
institution
naire sud-
s conseils
our mettre
Bien que
buent par

atteint à terme, il est essentiel de définir des mécanismes de contrôle. Ceux-ci pourraient opérer selon « la méthode ouverte de coordination » qui s'applique à plusieurs domaines politiques de l'UE, comprenant la politique de voisinage et son système de *benchmarking*. Appliquer la méthode ouverte au sein du PEM implique un système de *benchmarking* multilatéral qui permette de mesurer régulièrement ses avancées et ses échecs. De cette façon, l'acquis potentiel, plutôt qu'un simple ornement rhétorique, pourra devenir une véritable force motrice du Processus.

ida ou un
at devrait
e c'est le
tiques ne
place sont
et acquis
bjectifs de
n objectif
ent a été
.bles à sa
licitement
e dans la

changé la
es de pré-
orer dans
voisinage
lui auquel
onomique
estion de
ent d'ores

et valeurs
e tremplin
auté euro-
jectif sera

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'accentue 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.

III. Un nouveau contexte, des espoirs ranimés

Il existe aujourd'hui, sans conteste, une plus grande convergence entre les agendas du Nord et du Sud ainsi qu'autour des principes du Partenariat, qu'en 1995. Cela est dû à un ensemble de facteurs.

En tout premier lieu, on relève le sentiment qu'il n'existe aucune alternative crédible au PEM et que, si ce dernier était amené à disparaître, les tensions internationales iraient croissantes et les réformes nationales avorteraient.

Deuxièmement, on constate l'existence d'une nouvelle vision du lien entre développement économique et démocratisation. L'approche dominante dans les années 90 – que reflète la Déclaration de Barcelone – selon laquelle la libéralisation économique conduisait nécessairement à la démocratisation a été battue en brèche par les tragiques événements survenus au Sud de la Méditerranée et particulièrement au Moyen-Orient. Bien qu'il existe un certain degré de causalité, il est considéré aujourd'hui que chaque processus doit suivre et obéir à sa dynamique propre. Le PEM ne peut éluder cette question en raison de l'intense débat sur la démocratisation qui se déroule dans la zone sud-méditerranéenne comme au Moyen-Orient, d'autant plus que la société civile et les secteurs réformistes demandent son approfondissement. Un type de consensus a émergé dans la région et les objectifs du PEM sont devenus plus acceptables.

Troisièmement, il existe une nouvelle attitude vis-à-vis de l'Islam politique, marquée, d'une part, par une révision progressive de la perception qu'il ne s'agit là que d'un problème à résoudre et, d'autre part, par l'adoption d'une vision plus positive selon laquelle les mouvements non violents doivent participer au processus de démocratisation. Ces mouvements sont une réalité incontournable dans la plupart des pays sud-méditerranéens. L'intégration des partis islamiques dans les processus politiques dans certains de ces États a contribué à modifier la façon dont ces mouvements étaient perçus en Europe.

Quatrièmement, on assiste à un regain d'intérêt à l'égard des initiatives internationales lancées dans le but de promouvoir les réformes démocratiques, en raison notamment de celui affiché par les États-Unis en relation à cette question. L'initiative américaine d'un Grand Moyen-Orient, les projets d'accords de libre-échange ainsi que les propositions du G8 (qui a adopté les objectifs financiers et économiques du PEM) ont contribué à placer le débat de la réforme sur l'agenda international. La crédibilité des initiatives américaines de promotion de la démocratie reste perçue comme douteuse du fait de l'implication de Washington dans la guerre en Irak. La politique consensuelle d'inclusion démocratique, plus progressive, a donc gagné en légitimité et crédibilité.

Cinquièmement, malgré le fait que le conflit au Moyen-Orient et l'échec des Accords d'Oslo ainsi que l'impasse israélo-syrien continuent à avoir un profond

impact sur le Partenariat, et bien qu'il soit difficile de prédire comment ces conflits vont évoluer dans un futur proche, les élections présidentielles et prochainement législatives en Palestine représentent indéniablement une nouvelle opportunité, renforçant la légitimité et la capacité de négociation de l'ANP. En dernier lieu, l'élargissement plus récent de l'UE, qui a presque doublé le nombre de ses États membres, a radicalement transformé le voisinage de l'UE et eu un impact évident sur la politique étrangère européenne. L'initiative de la Politique de voisinage a, du moins partiellement, émané des changements amenés par l'élargissement et recèle de ce fait le potentiel d'améliorer la coopération politique Nord-Sud à court et moyen terme.

IV. Une Communauté d'États démocratiques

Il est maintenant nécessaire de définir les objectifs centraux du Partenariat, plus explicitement à la lumière de la Déclaration de Barcelone, d'après l'évaluation des victoires et échecs du Processus jusqu'à ce jour et de l'émergence de la Politique de voisinage (forçant l'UE à aborder la question de la migration à la lumière de l'une des quatre libertés – la libre circulation des personnes) et des aspirations du public sur les deux rives de la Méditerranée. Ce nouvel accent, plus complexe, mis sur la démocratie soulève la question de la diversité culturelle et force les partenaires à se concentrer davantage sur la question de la cohésion sociale en tant qu'élément fondamental d'une effective réforme économique et des accords de libre-échange : démocratie, diversité culturelle et cohésion sociale doivent travailler en tandem avec les politiques de sécurité qui sont compatibles avec les principes consacrés par la Déclaration de Barcelone.

Paix, démocratie et droits de l'homme : congruence et mise en place

L'instauration de la paix et de la démocratie dans le Sud au travers du processus d'inclusion est expressément stipulée dans le Traité constitutionnel, article I-57, énonçant que *“l'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération.”* La formulation des principes et des valeurs dans le Traité constitutionnel et la Politique de voisinage est plus explicite que dans la Déclaration de Barcelone, notamment sur des questions telles que le respect des minorités et la justice. On relève également des références explicites à l'égalité des sexes et à la protection des droits des enfants. La Politique de voisinage, déclare à son tour que *les relations avec les voisins seront construites sur des “engagements envers des valeurs communes, incluant la démocratie, l'État de droit, la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme, des principes de l'économie de marché, le libre-échange et le développement durable ainsi que la réduction de la pauvreté.”*¹ Les Plans d'action du voisinage comprennent des programmes détaillés pour renforcer les engagements nationaux vis-à-vis de certaines valeurs, incluant le respect des libertés fondamentales, telles que la liberté d'expression et les droits des minorités, ainsi que le soutien de la société civile. Bien qu'avec la Politique de voisinage, les valeurs et objectifs de la Déclaration de Barcelone deviennent plus explicites, le PEM et les Accords d'association les intègrent déjà sous forme d'engagements. En effet, les Accords d'association comprennent tous des clauses énonçant que le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'homme constituent

¹ Conclusions du conseil du 14-06-2004 sur la PEV, 10189/04. 33

des “éléments essentiels” des accords. Même si de nombreux États avaient des agendas différents en 1995, ces valeurs demeurent des points de référence pour l’exercice démocratique.

Imprégner effectivement la région du PEM de ces valeurs et principes est considéré comme un but essentiel. Représentant l’essence de « l’acquis potentiel » et donnant du corps à la proposition de créer une Communauté euro-méditerranéenne d’États démocratiques, cette vision, sans précédent historique, repose sur l’inclusion dans la diversité – conséquence logique des principes et objectifs sous-jacents à la Déclaration de Barcelone. Si une telle Communauté ne parvenait pas à se matérialiser, l’ambition du voisinage – plus axé sur le bilatéralisme et la différenciation que sur le multilatéralisme et le régionalisme – dépasserait celle du PEM. En conséquence, le PEM perdrait irrémédiablement son identité et son importance politique. Les objectifs du PEM doivent donc être compatibles avec ceux du voisinage, en intégrant ses accords et méthodes dans le cadre de Barcelone, comme cela a été le cas avec les Accords d’association.

Les objectifs du PEM doivent donc être compatibles avec ceux du voisinage, en intégrant ses accords et méthodes dans le cadre de Barcelone, comme cela a été le cas avec les Accords d’association.

L’inclusion dans la diversité

L’idée d’ « inclusion dans la diversité » nécessite d’être clarifiée, particulièrement à la lumière du soi-disant « fossé culturel » et de la perception persistante dans le Sud et le Nord qu’il existe un véritable danger de « choc des civilisations ». La réponse américaine au 11 Septembre a été d’initier une guerre contre le terrorisme et en Irak, ce que nombreux ont vu comme le début du clash tant annoncé. En Europe, le 11 Mars 2004 a attisé ces craintes, bien que la réponse du public espagnol à l’attaque ait été de refuser de divulguer les nationalités des présumés coupables ou de voir l’événement comme le produit d’une culture ou d’un pays spécifique. Ce fait et la convergence de l’opinion sur la guerre en Irak montrent que le fossé entre les deux rives de la Méditerranée n’est pas aussi grand que cela.

Le « dialogue des civilisations » proposé est vu comme un instrument important pour combattre la vision huntingtonienne d’un « choc des civilisations », mais il n’est pas à proprement parler la meilleure réponse à l’actuelle vague de perceptions basées sur l’identitaire qui émerge au Nord et au Sud. Ce dialogue ne suffit pas pour contrarier l’idée que la « civilisation » est un cadre conceptuel adéquat. Il repose sur la notion qu’une tolérance mutuelle doit exister entre les civilisations, qui devraient coexister pacifiquement en tant qu’entités sociales et culturelles indépendantes. Même si elle est préférable à l’intolérance xénophobe, elle perpétue l’idée que le « dialogue » et le « conflit » entre « civilisations » est l’axe central du discours et de l’action internationaux, avec des nations mises en bloc en tant que part d’un collectif défini culturellement et religieusement. Les facteurs culturels sont évidemment un puissant générateur de solidarité entre les peuples, mais ils sont loin d’être le seul ou plus solide générateur de convergence.

La Communauté euro-méditerranéenne devrait remplacer la notion de « coexistence tolérante » par celle d' « inclusion dans la diversité ». La notion d' « hospitalité » et de ne pas regarder l' « autre » comme intrinsèquement différent mais plutôt comme intrinsèquement similaire ou égal – idées avancées par Jacques Derrida – est plus appropriée pour aborder la question culturelle. La différence entre l'une et l'autre n'est pas anodine : quel est, en fin de compte, le « niveau de tolérance » approprié, en particulier dans un contexte où l'on craint que les immigrés ne défient la capacité d'absorption des pays et sociétés d'accueil ? Bien qu'il se soit agi d'un débat éminemment européen, la migration Sud-Sud soulève des dilemmes de même ordre. La distinction est d'une importance cruciale, certes, et la solution doit être de transcender les frontières de la civilisation et de progresser vers une vision universelle des droits de l'homme et des besoins.

En bref, on doit résister à la tentation de définir les phénomènes sociétaux en termes de groupes distincts d'États ou mouvements politiques selon des critères ethniques, culturels, religieux ou « civilisationnels ». Ces concepts sont synonymes de division. L'alternative est de se concentrer dès le départ sur l'inclusion de la diversité, en tant que critère pouvant servir à mesurer la capacité des États et sociétés à intégrer et respecter une diversité culturelle et religieuse. La seule façon d'y parvenir est d'observer scrupuleusement les droits de l'homme et les libertés dans un contexte d'État de droit, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des confins des nations ou régions. Cette tentative d'obtenir l'inclusion dans la diversité au sein de toute la région euro-méditerranéenne représente une plus-value du Processus de Barcelone. Les négociations d'adhésion entre l'UE et la Turquie constituent un puissant encouragement à cet égard, si l'on considère que l'UE devra adopter cette approche lorsqu'elle abordera ses propres questions d'identité politique et de diversité culturelle.

La migration en tant que force motrice de l'intégration

En accord avec les principes de base d'inclusion démocratique et d'hospitalité, la perspective de libre circulation des personnes représenterait un changement radical de l'agenda original de Barcelone et devrait être un élément clé de « Barcelona Plus ». La plus grande mobilité humaine à l'échelle du globe place les migrations au centre des agendas politiques. La présence de communautés d'immigrés en Europe conduit à la redéfinition de concepts de base, tels que la citoyenneté, l'identité et, en fin de compte, la démocratie. Bien que la Déclaration de Barcelone ait reconnu l'importance du rôle joué par la migration dans la relation entre pays partenaires, l'agenda du PEM a vite montré qu'il existait un but implicite de limiter la migration en Europe en s'attachant aux facteurs de départ des pays sud-méditerranéens. Simultanément, les préoccupations en matière de sécurité ont été prédominantes et se sont accentuées après le 11 Septembre.

La Communauté euro-méditerranéenne devrait remplacer la notion de « coexistence tolérante » par celle d' « inclusion dans la diversité »

En accord avec les principes de base d'inclusion démocratique et d'hospitalité, la perspective de libre circulation des personnes représenterait un changement radical de l'agenda original de Barcelone et devrait être un élément clé de « Barcelona Plus ».

Cette vision limitée contraste avec celle de Barcelone et les valeurs centrales de dignité humaine, d'inclusion démocratique et de solidarité. Au cours des dix dernières années, on a noté un léger changement. La Politique de voisinage, visant l'objectif à long terme de promouvoir l'accès au Marché unique européen avec la libre circulation des personnes entre l'UE et ses régions voisines, a marqué un tournant. Il s'agit d'une contradiction avec l'intention du Processus de Barcelone de promouvoir le développement économique en vue de, notamment, réduire les pressions migratoires. Cette contradiction peut être résolue en faisant de la libre circulation des personnes un composant essentiel de la future Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques.

L'action politique transfrontalière des immigrés peut modifier les organes nationaux de citoyenneté et de prise de décision, étant donné qu'ils peuvent devenir des acteurs de poids dans la promotion de la démocratie et de la justice sociale.

Le changement de l'approche de la Politique de voisinage a des origines complexes. D'un côté, les États européens sont venus à réaliser qu'ils avaient besoin d'immigrés pour assurer un flux adéquat de travail, ce qui les a forcés à aborder la question de l'inclusion sociale et à déterminer quelle approche ils devaient adopter par rapport aux problèmes associés au multiculturalisme. Les conférences ministérielles euro-méditerranéennes révèlent l'évolution des attitudes, du traitement initial de la migration comme une question de *soft security* à l'adoption d'une perspective de complémentarité démographique entre le Nord et le Sud, la solidarité et la minimisation des perceptions de menaces. En réalité, la migration transnationale défie plusieurs politiques existantes. Dans une communauté d'États démocratiques, le transnationalisme peut être une source de prise de pouvoir des immigrés en relation à leur pays d'origine et aux autorités de leur pays d'accueil. L'action politique transfrontalière des immigrés peut modifier les organes nationaux de citoyenneté et de prise de décision, étant donné qu'ils peuvent devenir des acteurs de poids dans la promotion de la démocratie et de la justice sociale. L'Europe doit éviter un paradigme de la sécurité qui ne soit pas en accord tant avec le PEM que la Politique de voisinage.

Cohésion sociale et résultats en matière de démocratie

Le PEM est parti de l'idée que le développement économique impliquerait nécessairement la mise en œuvre de réformes politiques et administratives. Ces réformes rendraient à leur tour les sociétés plus cohésives tandis que la zone euro-méditerranéenne de libre-échange serait achevée en 2010. Les progrès économiques enregistrés dans le Sud méditerranéen n'ont toutefois pas débouché sur de tels changements sociaux et politiques. Il s'agit d'un grave échec car, malgré le fait que les changements politiques concernent initialement les réformes institutionnelles, la cohésion sociale s'avère nécessaire si les États doivent faire face au choc de la réforme et de la restructuration. La cohésion sociale concerne l'aptitude de la société à incorporer des changements sans rupture, à assurer un développement économique socialement juste.

Peu de progrès sociaux ont pu être relevés dans le Sud méditerranéen, malgré les réformes des cinq dernières années, les perspectives à court terme n'étant guère encourageantes. L'accès au Marché unique, tel que prévu dans la Politique de voisinage, pourrait apporter une solution à ce problème, tant que l'UE l'utilisera pour forger le type de relations solidaires ayant permis aux populations européennes de devenir socialement plus cohésives. L'importance de la solidarité et du soutien de la cohésion sociale au Sud doit donc impérativement être reconnue, pour assurer le succès de cette expérience collective visant un développement économique, social et politique, durable et pacifique. La cohésion sociale est, en effet, une fin en soi, tant dans le PEM que la Politique de voisinage, chaînon d'une fabrique sociale étayant le développement économique et la gouvernance démocratique. Comme le montre le processus d'élargissement de l'UE, une dialectique essentielle et positive existe entre la gouvernance démocratique et la cohésion sociale, sans laquelle le développement économique ne pourra accomplir son but social.

La sécurité des citoyens

La promotion de la paix et de la sécurité a été définie comme un objectif du PEM dès 1995. Il s'agissait même de l'objectif par excellence de ce nouveau Partenariat. Si des tensions interétatiques subsistent dans la région méditerranéenne et minent l'intégration régionale, le potentiel de l'éclatement de guerres a décliné depuis 1995. Le problème majeur auquel font aujourd'hui face les pays de la Méditerranée réside en la violence contre les civils. La banalisation et routinisation de la violence contre les civils, notamment des leaders politiques, en tant que cibles d'agressions politiques, est peut-être la seule entrave majeure à l'établissement d'une culture de paix dans la région, et certainement à la création de structures démocratiques et d'État de droit, qui augmentent le potentiel du respect des droits fondamentaux, notamment du droit à l'intégrité physique.

En effet, la question la plus inquiétante, du point de vue de la sécurité, est ce haut niveau de violence, banal et routinier, contre des personnes ordinaires : plus de 150.000 d'entre elles ont trouvé la mort depuis 1995, en résultat de la violence politique, en particulier sur la rive Sud de la Méditerranée – le Maghreb et le Moyen-Orient – où quasiment aucun pays n'a été épargné, bien que le Nord ait également souffert des conséquences de cette dynamique profondément imbriquée, Madrid ayant été la scène de l'acte de violence le plus meurtrier contre des civils en Europe des dernières décennies.

Le PEM n'a pas été capable de se mettre d'accord sur une définition commune du terrorisme et encore moins de déterminer une stratégie commune pour combattre ce fléau. Au vu des difficultés conceptuelles et pratiques, cela n'est guère surprenant. Les difficultés de différenciation entre le terrorisme et les actes de violence politique légitimés lorsqu'il s'agit de libération politique est un problème de longue date, au

La question la plus inquiétante, du point de vue de la sécurité, est ce haut niveau de violence, banal et routinier, contre des personnes ordinaires : plus de 150.000 d'entre elles ont trouvé la mort depuis 1995, en résultat de la violence politique.

même titre que la tension inhérente entre sécurité et préservation de libertés civiles durement conquises. Même les Nations Unies, qui sont une institution internationale de premier plan, dotées d'un mandat pour promouvoir la paix et la sécurité globales, ont eu des difficultés dans ce domaine. Malgré l'existence de douze conventions internationales sur le terrorisme se concentrant sur des aspects partiels de ce complexe phénomène, il n'existe aucune définition précise du terme. L'Assemblée générale du Sixième Comité est actuellement en train d'établir une proposition de Convention globale sur le terrorisme international, qui tendra à parvenir à un certain consensus autour du contenu de ce terme. La définition simple que le PEM devrait adopter, susceptible d'apporter une contribution significative au débat global, devrait se concentrer sur les citoyens qui sont victimes des actes terroristes. En procédant de la sorte, le Partenariat – et la Communauté dans le futur – pourront contribuer à protéger les citoyens ordinaires contre la violence étatique et non étatique. Le PEM doit aider à promouvoir une culture du respect de l'intégrité physique de l'individu dans toutes les circonstances, au cœur de la lutte antiterroriste. Cette tâche est pressante, non seulement dans le Sud mais aussi dans le Nord : les nouvelles législations antiterroristes des pays occidentaux en claire violation des normes établies en matière de droits de l'homme, montrent qu'il s'agit d'un problème pour toutes les sociétés et pas seulement le Sud méditerranéen.

Le PEM reformé pourrait devenir une partie intégrante d'un nouvel ordre multilatéral, dont le régionalisme et les sociétés civiles régionales formeraient des éléments essentiels.

Le développement d'une culture de sécurité reposant sur l'action multilatérale et un rejet catégorique de la violence en tant qu'arme politique déployée contre des civils, ainsi que la compréhension qu'une telle violence est illégitime, quelles que soient ses circonstances, est le seul moyen d'œuvrer à la Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques.

L'identité de " Barcelona Plus " en tant que groupe régional

L'esprit et les principes de la Déclaration de Barcelone et du PEM sont d'autant plus remarquables lorsque placés dans un contexte international plus large : le PEM est un projet multirégional sans précédent historique, en raison de la diversité culturelle de ses membres. Dans les circonstances actuelles, cette expérience revêt la plus haute importance et cela devrait clairement être énoncé à l'occasion de Barcelone 2005. Le PEM reformé n'est pas simplement un projet pour la Méditerranée – il préfigure un ordre international différent, reposant sur des normes et des règles universellement définies. Le PEM reformé pourrait devenir une partie intégrante d'un nouvel ordre multilatéral, dont le régionalisme et les sociétés civiles régionales formeraient des éléments essentiels.

Si les principes et valeurs du PEM en tant que groupe régional devaient être explicités, il serait essentiel de mesurer le degré auquel ses mécanismes politiques et de prise de décision lui permettent d'atteindre son objectif central : établir une zone de paix

et de démocratie, étayée par des sociétés qui convergent non seulement sur le plan politique, mais aussi social et économique. Il est également essentiel d'analyser les actuels contextes régionaux et internationaux, afin de pouvoir souligner ce qui est spécifique et unique quant au PEM, en particulier à la lumière de l'actuelle prolifération d'initiatives de réformes et coopération. Pour ce faire, les points suivants sont essentiels :

Premièrement, le PEM est un projet de groupe régional tendant à devenir à long terme une Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques. Le PEM devrait se projeter lui-même comme projet régional d'intégration avec une identité internationale. Il n'est plus l'enfant de l'OSCE, qui l'a originalement inspiré, mais un projet de régionalisme ouvert. À l'intérieur de la région, le régionalisme ouvert devrait être compris comme l'affirmation au niveau étatique des valeurs d'une société ouverte – la démocratie politique, la diversité culturelle et religieuse et la participation des citoyens. En dehors de la région, cela signifie de promouvoir des principes identiques et le libre-échange en relation avec d'autres États et régimes.

Deuxièmement, les droits fondamentaux, la démocratie, l'État de droit, le principe d'association entre les États et, parallèlement à celui-ci, la délégitimation de la politique de puissance, sont au centre de l'entreprise de Barcelone et leur transformation en réalité dans la région est indispensable pour assurer la paix et la sécurité.

Troisièmement, la diversité culturelle et religieuse est un aspect essentiel du Processus qui doit être sauvegardé. En raison de la nature de l'UE et de son expérience historique, les relations économiques sont un instrument important pour approfondir le développement durable et permettre aux aspects politiques et sociaux du Partenariat de s'épanouir : en d'autres termes, ces buts sont interdépendants.

Quatrièmement, et finalement, le PEM propose une vision multilatérale de la gouvernance pour le système international.

La réussite du Processus de Barcelone en tant que mécanisme pour construire un groupe régional dépend de la manière dont le PEM fera face à l'actuel contexte international. Le problème le plus immédiat est lié aux pressions centrifuges exercées par le bilatéralisme et l'ensemble des nouvelles initiatives visant la région méditerranéenne, émanant de l'UE et des États-Unis. La Politique de voisinage introduit deux éléments nouveaux qui sont absents du PEM : un fort accent mis sur les relations bilatérales et le concept de « différenciation positive ». Tout deux permettent aux pays se réformant plus vite de se distancer du collectif du PEM. Cela a clairement été démontré par l'application de la Politique de voisinage à des pays non méditerranéens – l'Ukraine, la Moldavie, la Biélorussie, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, et même la Russie, bien que cette dernière ait rejeté jusqu'à maintenant la proposition européenne. La Politique de voisinage diffère également

du PEM dans la mesure où elle propose que les États participants aient "accès au Marché commun" soit, selon les termes de l'ancien président de la Commission Romano Prodi, "tout sauf les institutions".

Une solution possible à la divergence potentielle entre les deux initiatives est d'établir différents objectifs pour les voisins méditerranéens et non méditerranéens : l'objectif final est la Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques. Si les partenaires acceptent d'intégrer la Politique de voisinage dans le PEM en novembre 2005 et de clarifier leurs objectifs politiques et économiques, le projet de groupe régional euro-méditerranéen trouvera un nouveau souffle.

V. Construire “ Barcelona Plus ” sur de bonnes pratiques

Dans ce chapitre un ensemble de recommandations sont émises, décrivant le type de réforme auquel le PEM devrait s'atteler si une Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques devait voir le jour. Lors de leur réunion de novembre 2005, les ministres du PEM devraient non seulement réaffirmer, élargir les principes du Processus de Barcelone, mais également concevoir un Plan d'action – reprenant les grandes lignes de celui du Valence – à mettre en œuvre avant 2015. Il se concentrerait sur les cinq principaux piliers de mesures décrites dans le chapitre précédent. Ce nouveau Plan d'action ne devrait pas négliger des questions tout aussi importantes que l'intégration sous-régionale et la visibilité du PEM.

L'instauration de la démocratie

L'objectif de promouvoir la démocratie, selon des critères consensuels, signifie que la démocratie doit devenir un enjeu en soi au sein du Partenariat. Il est pour cela nécessaire que la société civile soit impliquée dans le Partenariat, encore une fois, en tant qu'acteur à part entière. Les partenaires du Sud doivent par ailleurs faire preuve d'un plus grand sens de *ownership* à l'égard du Partenariat et les droits de l'homme devraient faire l'objet d'une attention particulière. Pour atteindre ces objectifs, il est nécessaire que les conditions suivantes soient remplies :

Faire de la démocratisation un objectif clé. Le PEM devrait participer activement au débat sur la réforme politique dans la Méditerranée et le Moyen-Orient en faisant de la démocratie et des droits de l'homme des objectifs centraux du Processus de Barcelone. Le PEM doit se pencher sur la question de la relation entre la bonne gouvernance et la liberté. Le rôle de l'Islam politique en tant que mouvement reflétant le pluralisme politique, élément indispensable pour la gouvernance démocratique, ainsi que les modalités de son intégration dans le jeu démocratique devrait faire l'objet d'une véritable réflexion. La Déclaration de Barcelone devrait être élargie et inclure un addendum qui incorporerait les Plans d'action de la Politique de voisinage, établissant ainsi le lien essentiel entre le PEM et la future Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques. Les États révélant une incapacité à respecter ces critères ne seraient pas en mesure de joindre la Communauté.

Promouvoir la participation politique. Le processus de l'intégration euro-méditerranéenne devrait impliquer le plus grand nombre possible de forces politiques. Une participation politique plus large aiderait à consolider les bases politiques et sociales du Partenariat. La participation de partis politiques au processus politique contribuerait, quant à elle, à favoriser le pluralisme, par exemple

La démocratie doit devenir un enjeu en soi au sein du Partenariat.

au travers de programmes spécifiques visant à développer des contacts entre parlementaires des pays du PEM et le renforcement de l'Assemblée parlementaire. Le rôle du Parlement européen dans le Partenariat devrait être accru, en accord avec les nouveaux pouvoirs qu'il s'est vu conférer par la Constitution européenne. Les deux principaux critères du dialogue des forces politiques devraient être le refus du recours à la violence et la proximité des populations, quelle que soit leur appartenance religieuse ou culturelle. Les partis islamiques modérés ne devraient donc pas être exclus de ce processus.

Accorder un rôle de premier plan à la société civile. Les diverses tentatives visant à engager les organisations de la société civile dans le Partenariat au cours de la dernière décennie démontrent la nécessité d'une révision en profondeur du lien avec la société civile. Ses mouvements devraient participer non seulement à la mise en œuvre de programmes du PEM, mais aussi à la formulation de son agenda. En conséquence, les domaines dans lesquels la société civile serait appelée à intervenir devraient être élargis et englober des questions telles que l'engagement politique, la liberté d'expression et la législation régissant les organisations non gouvernementales. Des critères pour la sélection de partenaires d'ONG devraient être ainsi définis afin d'éviter une discrimination relevant de facteurs politiques ou religieux. Les sociétés civiles des pays du Sud devraient faire l'objet d'une enquête qui révélerait leur dimension et leur importance sociale.

Les partis islamiques modérés ne devraient pas être exclus de ce processus.

Les droits de l'homme : promotion et « mainstreaming ». Remplir les objectifs dans le domaine des droits de l'homme implique un renforcement de l'approche régionale. Les États membres du PEM devraient constituer une commission de travail pour mettre les instruments existants en place, évaluer l'interaction du Processus avec les droits de l'homme (nous pouvons citer, en guise d'exemple, la complexité des liens entre le libre-échange, les droits des immigrés, de la femme, les droits sociaux et économiques et l'État de droit) et proposer des actions pour promouvoir ces droits. Cette commission de travail devrait mettre au point des mécanismes de dialogue avec des organisations régionales clé attachées à la défense des droits de l'homme. Il est nécessaire d'apporter un soutien financier adéquat et régulier aux organisations locales et régionales travaillant dans le domaine des droits de l'homme et d'encourager la levée des contraintes juridiques pesant sur les activités de la société civile. Cela constitue une condition préalable à tout dialogue constructif. Au niveau bilatéral, l'accent devrait être mis sur l'introduction d'un système de *benchmarking* et d'un calendrier afin de permettre l'évaluation des progrès, en accord avec les normes établies à l'échelle internationale plutôt que sur une base politique. Enfin, et surtout, les gouvernements du PEM devraient convenir de traiter le respect des droits de l'homme comme la plus haute des priorités et non se contenter d'opter pour le plus petit dénominateur commun en la matière.

L'inclusion dans la diversité

Une action concrète dans ce domaine devrait se concentrer sur deux aspects : tout d'abord, la redéfinition du principe d'hospitalité et, en deuxième lieu, un regain d'intérêt à l'égard de l'éducation et de la formation. Plus spécifiquement, cela implique de :

Promouvoir l' « hospitalité » dans le cadre de la coopération culturelle du PEM.

Le dialogue entre civilisations est souvent perçu comme une alternative à la réforme politique. Cette approche culturaliste a pourtant amplement démontré ses limites dans la mesure où elle n'a guère favorisé l'instauration d'un climat de compréhension mutuelle au niveau des relations euro-méditerranéennes, bien au contraire. L'Islam devient alors le facteur identificateur des pays du Sud, plutôt que les aspirations politiques, économiques et sociales ou les différentes options politiques des élites au pouvoir. Le concept d' « hospitalité » plutôt que de « dialogue entre civilisations », devrait donc guider la coopération culturelle. Il implique de placer le pluralisme culturel au cœur même de cette coopération. Les initiatives artistiques et littéraires devraient être financées sur la base de leur qualité intrinsèque. Il devrait s'agir du principe directeur de la Fondation Anna Lindh pour le dialogue entre les cultures.

Donner la priorité à l'éducation. L'éducation a gagné une visibilité accrue dans les initiatives du PEM. L'extension du programme Tempus et le programme régional en matière d'éducation et de formation à l'emploi, sont autant d'avancées en ce sens. Compte tenu de l'importance accordée au renforcement de la compréhension et de la connaissance mutuelle entre les peuples, assurer des conditions pour la participation à la vie publique et se pencher sur les besoins des jeunes et les difficultés auxquelles les femmes font face lorsqu'elles accèdent aux systèmes d'éducation, devrait figurer parmi les priorités d'une politique de l'éducation désormais plus structurée. Bien que la coopération dans le domaine de l'éducation supérieure soit un objectif important, la méconnaissance des structures des systèmes académiques et éducationnels de part et d'autre limite les perspectives de coopération et constitue un obstacle au plein engagement des universités en tant qu'acteurs à part entière du Partenariat. Parallèlement aux programmes d'échange en place, un réseau d'universités pourrait être établi. Faciliter l'accès à internet et à d'autres sources d'information, telles que des bases de données ou des centres de documentation, devrait également être à l'ordre du jour.

L'immigration en tant que force motrice de l'intégration

L'enjeu migratoire représente le pilier où une plus grande mobilisation s'impose par rapport à l'approche initiale de Barcelone. Concrètement, cela implique de faire des immigrés des acteurs du Partenariat. On assiste à une demande croissante de la part de la société civile pour une nouvelle approche à l'égard des immigrés, en tant que générateurs de bénéfices sociaux, culturels et économiques et qu'agents

Le concept d'« hospitalité » plutôt que de « dialogue entre civilisations », devrait donc guider la coopération culturelle. Il implique de placer le pluralisme culturel au cœur même de cette coopération. Les initiatives artistiques et littéraires devraient être financées sur la base de leur qualité intrinsèque.

d'une coopération décentralisée. Le trans-nationalisme peut donner du pouvoir aux immigrés dans leurs relations avec les autorités de leur pays d'accueil et de leur pays d'origine et donner jour à de nouveaux concepts de citoyenneté et modes de prise de décision. En raison de l'objectif central de promotion de l'engagement décentralisé de la société civile dans la mise en place du Partenariat, une Fédération euro-méditerranéenne d'associations d'immigrés non gouvernementales devrait être constituée, telle que proposée en 2001 par le Forum civil Euromed. Cela aiderait à promouvoir les communautés d'immigrés en provenance du Sud en tant qu'acteurs clé du développement économique et social et des relations politiques et culturelles. Elles devraient également devenir des agents du co-développement ainsi qu'une force motrice pour promouvoir la démocratie et la justice sociale. Une attention particulière devrait être portée à l'amélioration des régimes d'attribution des visas en Europe, notamment pour les entrepreneurs, les étudiants et les simples touristes et à l'établissement de politiques d'asile plus équitables dans l'Union. L'efficacité des instruments financiers pour le développement doit être renforcée et de nouveaux moyens devraient être mis en œuvre pour attirer les étrangers et canaliser leurs dépôts vers le développement national, l'encouragement aux affaires et à la création d'emploi. L'actuelle mise au point d'instruments, tels que le micro-crédit, pourrait bénéficier d'un partenariat avec des banques commerciales.

Promouvoir le développement et la cohésion sociale

Définir le Processus de Barcelone comme processus de création d'un groupe régional signifie que la zone de libre-échange doit être mise en place avant 2010. Les relations économiques sont le pilier du Partenariat, mais elles ne peuvent se développer au détriment de la cohésion sociale ou au prix de disparités sociales qui pourraient résulter de la mise en place de la zone de libre-échange. Des critères politiques et économiques doivent donc être adoptés pour allier le progrès aux réformes politiques. De tels critères – mesure de la performance de l'administration, structures de régulation, respect des principes de l'État de droit et contrôle de la corruption – auraient un double objectif : déterminer l'éligibilité des partenaires comme membres de la Communauté euro-méditerranéenne et permettre d'en contrôler les progrès. En appliquant le principe de co-responsabilité, l'aide régionale de l'UE et l'investissement privé devraient être renforcés afin de diminuer les coûts sociaux de l'ajustement. Le libre-échange doit également s'accompagner de mesures pour réduire les coûts sociaux, notamment au travers de la promotion de l'éducation, de la formation, de la modernisation des structures administratives, du développement de structures élémentaires et de la concurrence et innovation.

Sécurité des citoyens

La sécurité ne devrait pas être la force motrice sous-jacente à " Barcelona Plus ". Tous les liens entre la sécurité interne et externe allant dans le sens d'un plus sécuritaire doivent être évités, au même titre que des concepts élargis tendant à voir toutes les questions sociales, notamment celle de l'immigration, comme des préoccupations de sécurité, minant donc les approches démocratiques de telles questions. Le PEM devrait être capable de mettre au point un concept de sécurité simultanément compatible avec ses valeurs fondatrices et lui permettant de faire face aux véritables problèmes dans la région et le voisinage.

Promouvoir la coopération en matière de sécurité et de défense. Les dix dernières années d'expérience au niveau de la coopération politique et de sécurité au sein du PEM suggèrent qu'il a été difficile d'établir un terrain d'entente et de mettre en œuvre des actions et politiques communes. Les enquêtes menées par EuroMeSCo sur les perceptions du Sud vis-à-vis de la PESD ont révélé un sérieux manque d'informations quant à ses objectifs, suscitant ainsi des craintes fondées sur des idées préconçues. Le dialogue et la coopération sur la PESD doivent intégrer le PEM, dès lors qu'il s'agit du domaine pouvant créer le plus de synergies. Au-delà des efforts fournis pour mettre au point des initiatives pratiques visant la coopération en matière de sécurité (dans le domaine du déminage, par exemple), le PEM devrait aussi inscrire son action dans le cadre de la coopération renforcée, définie par la Politique de voisinage dans les domaines de la sécurité et de la défense.

Renforcer la protection civile et la coopération en matière d'aide humanitaire. Les résultats positifs obtenus au cours de la phase pilote du projet de création d'un système euro-méditerranéen de réduction, prévention et gestion de désastres naturels ou provoqués par l'homme, forment la base nécessaire pour parvenir à une structure plus permanente de la coopération euro-méditerranéenne dans le domaine de la protection civile. À terme, elle pourrait conduire à des opérations de secours euro-méditerranéennes conjointes, tant à l'intérieur de la région qu'à l'extérieur. L'expérience acquise avec ces opérations pourrait s'étendre aux interventions dans le champ de l'aide humanitaire. Il n'existe actuellement aucun dispositif d'alerte rapide en Méditerranée pour les phénomènes naturels tels que les tremblements de terres ou les tsunamis, comme celui qui a dévasté l'Asie du Sud-Est en décembre 2004. Le PEM devrait considérer la création d'un tel dispositif conjoint pour gérer ce type de phénomènes.

Promouvoir la sécurité et la coopération en matière de justice. L'absence d'un dialogue dûment structuré dans le domaine de la justice et des affaires intérieures a été reconnue par le PEM. Il a été envisagé de créer des réseaux euro-méditerranéens d'agents de police et de magistrats dans le cadre du programme régional JAI. Ce dialogue sur la sécurité et la justice devrait toutefois s'étendre aux législateurs, magistrats, avocats, activistes des droits de l'homme, afin de

Tous les liens entre la sécurité interne et externe allant dans le sens d'un plus sécuritaire doivent être évités, au même titre que des concepts élargis tendant à voir toutes les questions sociales, notamment celle de l'immigration, comme des préoccupations de sécurité, minant donc les approches démocratiques de telles questions.

sociale

d'un groupe
avant 2010,
peuvent se
rités sociales
. Des critères
progrès aux
administration,
t contrôle de
s partenaires
permettre d'en
aide régionale
uer les coûts
mpagner de
promotion de
nistatives, du
novation.

déterminer des principes et un langage communs. Les perspectives de la justice et des droits de l'homme sont fondamentales pour le dialogue de sécurité, l'inverse étant également vrai. Le renforcement de la démocratie et la protection des droits et des libertés ne pourront pas se matérialiser sans une réforme en profondeur des systèmes judiciaires assurant ainsi l'indépendance totale de ce pouvoir. La possibilité d'un ombudsman euro-méditerranéen, habilité à recevoir des plaintes quant à la mauvaise gestion des objectifs du Partenariat, devrait être envisagée. Cet ombudsman pourrait émettre des recommandations pour les États membres qui souhaiteraient signaler des problèmes de justice et de gouvernance.

Promouvoir la coopération au sein d'institutions multilatérales. Les États membres du PEM devraient chercher à faire converger leurs vues sur les questions internationales clé et adopter des positions communes au sein des différents organes des Nations Unies. Des réunions régulières – sur le modèle des réunions de l'UE avec des pays d'Amérique latine – pourraient être instituées à New York et Genève. Quel que soit le résultat final, l'échec patent de la guerre conduite par les États-Unis contre le terrorisme pour promouvoir la sécurité globale fournit la preuve que l'unilatéralisme n'est pas une alternative crédible à la gouvernance multilatérale. Ceci implique également que 'le multilatéralisme effectif' soit un objectif majeur du PEM.

Les problèmes politiques qui rendent la coopération sous-régionale extrêmement difficile ne devraient pas réussir à empêcher la mise en oeuvre de projets de petite ou grande envergure approuvés par les partenaires.

Promouvoir la coopération sous-régionale

La réussite du Partenariat dépend de la coopération et de l'intégration régionale ou sous-régionale. En effet, l'intégration régionale est probablement le meilleur moyen pour atteindre les objectifs du PEM de paix et de développement. Par exemple, le projet d'une zone euro-méditerranéenne de libre-échange ne peut être réalisé sans progrès majeur au niveau de l'intégration dans le Sud. Les initiatives d'intégration sous-régionale peuvent également contribuer à réduire l'actuelle asymétrie institutionnelle entre le Nord et le Sud. Dans ce contexte, la mise en oeuvre des Accords d'Agadir traduirait un changement majeur vis-à-vis de la coopération dans les dynamiques régionales et devrait être élargie à tous les partenaires du Sud. Il s'agit du facteur essentiel qui pourrait garantir la réalisation de la zone de libre-échange. Des initiatives sous-régionales parallèles au Maghreb et au Moyen-Orient ont un impact politique plus profond que le PEM, reflétant, au Maghreb en particulier, des aspirations historiques des populations. Néanmoins, les problèmes politiques qui rendent la coopération sous-régionale extrêmement difficile ne devraient pas réussir à empêcher la mise en oeuvre de projets de petite ou grande envergure approuvés par les partenaires. Ils devraient en effet encourager le sous-régionalisme tant au Moyen-Orient qu'au Maghreb. Le genre de projets qui pourrait être utilisé pour surmonter des préjugés profondément ancrés pourrait inclure des initiatives liées au niveau infrastructurel à des programmes de la Communauté ou, par la suite, à des programmes d'États membres. Un excellent exemple de ce

que cela pourrait signifier, en termes de symboles nationaux, est la construction d'une autoroute reliant les villes de Tunis, Alger, Rabat et Tanger. Elle pourrait ensuite s'étendre, au travers d'un tunnel, au continent européen. Une solution définitive pour deux États, tels qu'Israël et la Palestine, permettraient l'émergence de formidables opportunités favorisant la coopération régionale au Moyen-Orient, si l'on considère l'expertise technique et financière d'Israël. Les initiatives sous-régionales dans d'autres domaines, tels que le dialogue politique, seraient utiles pour aider à prévenir les conflits et renforcer la confiance. D'autres ensembles sous-régionaux, tels que le Processus 5+5 et le Forum méditerranéen, pourraient être utilisés pour promouvoir les initiatives en matière de politique et de sécurité entre les États prêts à participer, à la condition que l'État concerné affirme son adhésion aux objectifs de " Barcelona Plus ".

Accroître la visibilité du PEM

Un autre aspect du problème est celui de la perception du PEM tant au Nord qu'au Sud selon laquelle le Partenariat n'influe guère sur la conscience publique. Cela est dû aux faits développés ci-dessus mais aussi à d'autres facteurs, plus spécifiques. Le problème ne tient pas simplement au manque de qualité dans l'information du public sur le Partenariat, bien qu'il s'agisse d'un problème en soi, notamment lorsque de telles informations manquent de véritable contenu. Il est également une conséquence d'un défaut propre au Processus de Barcelone, celui d'un décalage entre ce qu'il couvre et les initiatives qu'il propose. Toute réponse à ce problème implique que l'agenda du Processus soit recentré sur le type de questions qui ont été identifiées par nos enquêtes comme reflétant ses défauts, sur les deux rives de la Méditerranée. La plupart d'entre elles ont été mentionnées dans ce rapport ; elles concernent notamment la réforme politique, la migration ou la cohésion sociale ainsi que des questions plus controversées, telles que le conflit israélo-palestinien, source de préoccupation centrale dans le Sud. Cela démontre, de façon ironique, que l'image et la réputation du PEM sont inévitablement liées à un processus ou une situation qu'il ne contrôle pas.

Se contenter d'identifier ces questions n'est bien sûr pas suffisant. Elles devraient susciter des propositions d'initiatives concrètes reflétant la priorité que leur accorde l'opinion publique. L'action seule ne suffira pas non plus, car les opinions publiques tant au Nord qu'au Sud doivent être conscientes et informées des intentions et objectifs du Partenariat à leur égard. Un effort soutenu doit être fourni dans le but d'impliquer les opinions publiques directement ; chose que le Partenariat – soit par ignorance soit par timidité – n'est pas parvenu à faire efficacement dans le passé. Le contrôle, la gestion et la diffusion de telles informations ne pourront émaner d'une structure technocratique, bureaucratique et administrative, mais impliquera nécessairement une approche politique et professionnelle de relations publiques. Cela signifie également que la tendance bureaucratique à concentrer les liens

intergouvernementaux dans les ministères et les institutions, en connexion directe avec l'opération du PEM, doit être freinée. Dans ce but, il est important d'assurer un flux d'informations permanent qui garantirait alors une meilleure visibilité et connaissance par tous ceux qui, de près ou de loin, sont et se sentent concernés par les activités du PEM.

Il est également tout essentiel de "labelliser" les initiatives du PEM, afin qu'elles marquent la conscience publique et qu'elles se distinguent du nombre croissant d'initiatives, réelles ou potentielles, qu'elles soient européennes (Politique européenne de voisinage), américaines (Initiative pour le Grand Moyen-Orient et l'Afrique du Nord) ou multilatérales. À défaut, l'opinion publique sera non seulement entretenue dans un climat de confusion mais perdra de vue le caractère unique du PEM qu'il doit à une place privilégiée sur la scène euro-méditerranéenne. Quatre principes, au moins, pourraient à court terme donner corps à cette approche :

Il est également tout essentiel de "labelliser" les initiatives du PEM, afin qu'elles marquent la conscience publique et qu'elles se distinguent du nombre croissant d'initiatives, réelles ou potentielles, qu'elles soient européennes (Politique européenne de voisinage), américaines (Initiative pour le Grand Moyen-Orient et l'Afrique du Nord) ou multilatérales.

"Labelliser" Barcelone : Cela nécessitera la présentation de chaque initiative spécifique comme faisant partie intégrante du Partenariat. Le programme MEDA ne devrait donc pas être présenté comme une initiative de financement isolée, mais précisément comme une partie intégrante du PEM ; ceci devrait se refléter dans toutes les offres ou manifestations publiques liées à ce programme ;

Libérer Barcelone du contrôle bureaucratique en refusant que ce soit les appareils bureaucratiques qui s'octroient le monopole de la mise en œuvre des programmes ;

Rendre public Barcelone : Des informations sur les "bonnes pratiques" au sein du PEM doivent être diffusées au travers d'une communication stratégique efficace ;

Mettre Barcelone en réseau : Le PEM devrait faire meilleur usage des réseaux qu'il a créés, en créant un réseau des divers réseaux constitués au cours de la dernière décennie. Il est impératif que les institutions du Sud participent à de tels réseaux, dès lors que les asymétries existant entre le Nord et le Sud sont un facteur majeur contribuant à entraver la bonne marche et à amoindrir l'efficacité des réseaux qui ont déjà été créés.

VI. “ Barcelona Plus ” : asymétrie institutionnelle et ownership

Le Partenariat euro-méditerranéen a donné jour à un complexe système institutionnel dans la mesure où il a hérité des particularités propres aux mécanismes de prise de décision européens, et qu'il a mis en place d'autres mécanismes visant à assurer la participation des membres du Sud. La pertinence du système n'a pas encore été pleinement justifiée et le PEM est souvent critiqué pour son inefficacité et son asymétrie.

La coopération bilatérale euro-méditerranéenne dépend, dans une large mesure, de la qualité de l'interaction entre les administrations sur les deux rives de la Méditerranée. Le système s'est dynamisé ces dernières années ; le programme triennal étant un véritable progrès en la matière, comparé au système protocolaire qui opérait avant le lancement du Partenariat. La réforme du système de gestion de MEDA a contribué à améliorer le rythme de versement des subventions. La création des unités de gestion EuropeAid et le processus de décentralisation des délégations de la Commission ont sans aucun doute tout autant contribué à cette réussite, sans oublier l'activation d'un flux d'informations de qualité et la prise de conscience croissante des administrations à l'intérieur des États membres.

Les interventions de l'UE dans le contexte du PEM sont toutefois souvent perçues par les partenaires sud-méditerranéens comme étant subordonnées à des priorités européennes strictement nationales. On constate également un manque de contenu politique dans les activités des institutions partagées, le Comité Euromed décourageant les partenaires à apporter une contribution plus proactive à ces activités. D'un point de vue institutionnel, la structure du PEM est clairement asymétrique, étant donné qu'il rassemble une Union de 25 pays dotée d'une seule voix d'un côté, et de l'autre une constellation États, chacun doté d'un agenda qui lui est propre. Le PEM est essentiellement géré par la Présidence de l'UE, par l'intermédiaire des Hauts Fonctionnaires où les représentants européens prédominent. Le suivi du Processus de Barcelone est assuré par des équipes de la Commission européenne à Bruxelles, qui définissent, dans une large mesure, les priorités euro-méditerranéennes. Pour compliquer davantage la situation, quasiment toutes les réunions du PEM ou liées au PEM ont lieu dans des États européens – soit membres de l'Union, soit candidats à son adhésion. De l'aveu général, cela est dû au fait que les États arabes refusent que des réunions soient organisées dans leur propre pays et cela tant que le processus de paix israélo-arabe demeurera dans l'impasse. Le PEM en est venu à être perçu comme un processus où les Européens mettent au point des initiatives que les partenaires du Sud acceptent ou rejettent.

Au cours de ces dernières années, le sens d'appropriation du Processus de Barcelone de la part des partenaires du Sud s'est toutefois visiblement renforcé.

Cela va effectivement à l'encontre d'une des principales critiques adressées au Partenariat – à savoir que les partenaires du Sud n'ont pas un véritable sens de *ownership* à l'égard du Processus. En outre, on a noté une évolution positive à partir de la Présidence néerlandaise, où les déclarations des Hauts Fonctionnaires ont été préparées avec la coopération de partenaires du Sud. Il s'agit encore, toutefois, d'une initiative à l'état embryonnaire.

En 2004, l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne s'est réunie pour la première fois. L'un des aspects positifs de cette nouvelle institution est qu'elle bénéficie – même depuis l'élargissement de l'UE et de l'inclusion du Parlement européen – d'un nombre égal de membres représentants du Sud et du Nord. L'Assemblée parlementaire devait initialement accroître la visibilité du Partenariat et assurer une fonction de conseil et de contrôle. Cependant, sans entité permanente plus substantielle pour lui fournir l'assistance et l'expertise requises, l'Assemblée ne sera pas capable de contrôler les développements du Partenariat de manière satisfaisante – et il n'est pas non plus certain qu'il s'agisse de l'organe approprié pour assurer cette tâche. En outre, l'idée que l'APEM conférerait une plus grande visibilité au Partenariat ne s'est pas concrétisée jusqu'à ce jour.

Mesurer les progrès vers l'objectif de créer une Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques en 2015

La Conférence euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères de Valence en avril 2002 a introduit l'instrument des Plans d'action dans le PEM. Ils ont été conçus pour introduire une dynamique opérationnelle au Processus. Un certain nombre de mesures incluses dans le Plan d'action de Valence ont déjà été mises en application, notamment le dialogue sur les questions de défense, le soutien de l'intégration sous-régionale – le processus d'Agadir – le programme régional sur la justice et les affaires intérieures, la création d'une Fondation euro-méditerranéenne pour le dialogue entre les cultures ; l'extension aux partenaires du Sud du programme d'éducation supérieure Tempus et la création d'une Assemblée parlementaire. Cela démontre que l'approche inhérente au Plan d'action adopté à Valence est un instrument efficace ; il a d'ailleurs également été utilisé pour la Politique de voisinage. Il ne s'agit toutefois pas du seul cas où les recommandations de Valence n'ont pas été suivies (par exemple la possible restructuration du Comité Euromed).

L'avenir du Processus de Barcelone dépend en grande part de l'habileté de ses membres à définir les réformes qui permettront la levée des blocages existants. Cela impliquera l'adoption du principe du Partenariat au travers des 'bonnes pratiques', identifiées dans ce rapport, qui ont été développées au cours des dix dernières années.

Se plier à la Déclaration de Barcelone implique des contrôles réguliers grâce à des indicateurs et des références clairs, ainsi qu'un examen annuel détaillé effectué par la conférence ministérielle euro-méditerranéenne. Cela permettra d'évaluer avec justesse les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs définis d'un commun accord et à chaque pays de s'acheminer vers l'horizon plus incertain et complexe d'une Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques. Ce que les partenaires du Sud gagneront en engageant des réformes – comme l'accès au marché unique reposant sur les quatre libertés, incluant la libre circulation des personnes – devrait être clairement formulé.

En somme, le projet de Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques doit être modelé selon le calendrier fixe qui a rendu le Marché et la Monnaie uniques possibles en Europe. La priorité doit être donnée à l'objectif de création d'une ZLE d'ici à 2010 afin que la Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques et le Marché unique puissent voir le jour avant 2015.

“ Barcelona Plus ” devrait intégrer les objectifs politiques et économiques de la Politique de voisinage dans le PEM et rendre l' « *acquis potentiel* » du Processus de Barcelone plus explicite. Cette Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques serait un marché commun d'États démocratiques, dans le sens où il serait ouvert à des pays souhaitant entreprendre de telles réformes. “ Barcelona Plus ” doit reposer sur la claire interaction entre les différents volets du PEM et sur le besoin de garantir la cohérence entre son « *acquis potentiel* » et ses autres activités économiques, politiques, de sécurité ou culturelles. Les résultats ne peuvent être seulement économiques mais doivent également inclure les questions politiques.

Réaffirmer l'acquis

Une claire identification de la signification et des dimensions de l'*acquis* de Barcelone est également requise, afin de souligner le fait que tout État souhaitant rejoindre le Partenariat doit accepter son *acquis*. EuroMeSCo aimerait suggérer la formulation suivante :

“ Tout État souhaitant rejoindre le PEM devra accepter les conditions économiques et politiques suivantes, incluant le respect des principes sous-jacents de la Déclaration de Barcelone, particulièrement ceux mentionnés dans la Déclaration de principes (première partie de la Déclaration de Barcelone) ; les candidats doivent adhérer aux principes d'une économie de marché et respecter les obligations multilatérales qui en découlent”. La recommandation qui suit pourrait être rajoutée afin d'établir un lien avec le troisième volet du Processus de Barcelone lui-même : les candidats doivent “œuvrer à promouvoir le développement social, le respect de la diversité culturelle et soutenir la participation active de la société civile aux processus de réforme.” En ce qui concerne les critères politiques spécifiques, une clause essentielle pourrait

être ajoutée, énonçant que les candidats s'engagent à "respecter les principes démocratiques et les droits fondamentaux de l'homme", tels que définis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Réformer les institutions du PEM

Il existe un vaste consensus autour de l'idée que le mécanisme de prise de décision du PEM doit être restructuré de façon substantielle. La réforme des institutions en place doit s'attacher à corriger l'asymétrie Nord/Sud et, par tant, définir les moyens susceptibles d'engager activement les partenaires du Sud dans l'administration du Processus de Barcelone. Un choix pourrait être finalement fait entre la sous-institutionnalisation délibérée du Partenariat, assurant son dynamisme et permettant sa gestion grâce à une remarquable économie de moyens, et la création de nouvelles institutions euro-méditerranéennes, sectorielles ou à compétence transversale, ceci afin d'améliorer la visibilité et la crédibilité du Processus de Barcelone. La résolution d'un tel dilemme ne devrait bien sûr pas faire de l'ombre à l'efficacité générale du Processus. Améliorer les règles des institutions existantes pourrait constituer un premier pas pour répondre aux exigences de simplicité et crédit.

La coordination du Partenariat pourrait être assurée selon un mode plus équitable au travers de la création d'un système de co-présidence. Ce système pourrait être mis en œuvre de diverses manières, telles que :

L'adoption d'un système de *troika*, avec la présidence des Conférences ministérielles conjointement tenues par la Présidence de l'UE, le coordinateur du groupe arabe et Israël ou la Turquie, sur une base rotative. Il s'agirait du meilleur scénario pour l'actuel PEM.

L'adoption d'un système de coprésidence, avec une présidence rotative du Sud, décidée de façon consensuelle. Les Conférences ministérielles se tiendraient en alternance au Nord et au Sud, dans le pays assurant la présidence. Cette formule implique bien évidemment que des percées ou encore mieux des avancées majeures dans le Processus de paix au Moyen-Orient aient été accomplies.

La présidence des Conférences ministérielles des affaires étrangères serait assurée par la Présidence de l'UE, tandis qu'un partenaire du Sud serait responsable, sur une base rotative, des conférences sectorielles de la Présidence. Le modèle des coprésidences pour ce qui concerne les activités ministérielles sectorielles a déjà été mis à l'épreuve par le passé, notamment au cours de la présidence italienne, lorsque la Tunisie a présidé la conférence ministérielle d'agriculture. Ce test a été positif.

L'élection d'une coprésidence du Sud selon le modèle du Conseil supérieur de la Fondation Anna Lindh, c'est-à-dire par une majorité de 6/7 plus un.

En ce qui concerne les pouvoirs de prise de décision des Conférences ministérielles, deux options permettraient d'éviter les blocages causés par l'actuelle règle de l'unanimité.

L'adoption du principe du "consensus moins un" (inspiré par l'ancien système de vote de la CSCE) permettrait aux partenaires de réagir contre un État qui n'aurait pas tenu ses obligations et engagements à l'égard des droits de l'homme, de la démocratie ou de l'État de droit. Par ailleurs, un seul vote contraire ne pourrait pas empêcher la prise de décision.

L'établissement d'un système de vote renforcé à majorité qualifiée, similaire à celui utilisé par le Conseil des ministres de l'UE.

En outre, l'approfondissement du Processus de Barcelone et l'établissement progressif d'une zone de libre-échange nécessiteront des structures institutionnelles reconnues par toutes les parties comme objectives et impartiales, tout en évitant les complexités bureaucratiques. A cet égard, la création d'un secrétariat permanent du PEM et plus tard de la Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques ne serait pas une bonne solution, compte tenu du fait que cela représenterait un fardeau bureaucratique supplémentaire et servirait de substitut au double rôle que remplit actuellement la Commission : d'une part celui de représentation de l'UE, et d'autre part de garant du Processus de Barcelone pour les deux rives. La solution intermédiaire et la plus adéquate – comme cela a déjà été proposé par EuroMeSCo par le passé – serait d'intégrer des personnes du Sud dans une "Unité pro-med" travaillant avec la Commission et le Conseil sur le PEM, plus spécifiquement au sein des domaines sectoriels du Partenariat. Des individus issus de pays partenaires du Sud pourraient être recrutés, sur une base temporaire, directement par les institutions de l'UE. Sur le long terme, un type de secrétariat formel pourrait être envisagé, pour traiter de questions spécifiques, telles qu'une large diffusion de l'information concernant les initiatives du PEM. Quant à la résolution des différends concernant le Marché commun, la meilleure solution est peut-être de créer une structure de groupe, similaire aux panels d'arbitrage utilisés par l'Organisation mondiale du commerce.

Établir des liens institutionnels entre l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne et la Conférence ministérielle euro-méditerranéenne contribuerait à accroître la visibilité de cette première et lui permettrait d'assurer les fonctions de conseil qui avaient été originellement envisagées pour elle. Dans tous les cas, il est important de donner à l'APEM une fonction substantielle et non pas de la réduire à une « enceinte de discussion ». Elle pourrait conduire une initiative pour renforcer l'action parlementaire parmi les États partenaires au travers de la formation et des échanges parlementaires.

Annexe :

Évaluation détaillée de domaines sélectionnés et exemples de bonnes pratiques

Dialogue en matière de défense et de sécurité

L'objectif d'instaurer un dialogue politique et de sécurité pour "une zone commune de paix et de sécurité" est probablement celui qui a soulevé le plus d'attentes dans le contexte du lancement du Processus de Barcelone. Il rendait possible la réalisation d'un nouveau mode de coopération régionale qui romprait avec les schémas traditionnels régissant les relations Nord-Sud comme Sud-Sud fondées quasi exclusivement sur les rapports de puissance et de méfiance réciproque. Sur le plan régional, cet optimisme était alors lié aux progrès accomplis au niveau du processus de paix israélo-arabe au Proche-Orient qui semblait ouvrir des perspectives de stabilité et de paix sans précédent. Mais il était également porté par la volonté de l'UE de s'affirmer progressivement en tant qu'acteur à part entière sur la scène internationale, comme l'illustre bien la liste des objectifs tels qu'énoncés dans le premier volet de la Déclaration de Barcelone.

Le dialogue aurait dû conduire les deux rives à converger vers une perception commune de la sécurité. Dix ans plus tard, il reste difficile de parler de véritable «culture de sécurité commune». Néanmoins, si l'on considère les valeurs et principes de Barcelone, le Partenariat a sans aucun doute contribué à promouvoir l'idée d'une culture de sécurité spécifique en tant que projet dynamique et viable. Cette culture de sécurité est étroitement liée à la nature globale du propre processus d'intégration européen et à son approche de la sécurité «au travers de l'inclusion». La Déclaration de Barcelone reflète cette approche, en soulevant un grand nombre de questions de *soft security* devant être traitées dans le cadre d'une coopération Nord-Sud. Si le second volet de la Déclaration traite exclusivement de questions économiques, le troisième chapitre se concentre essentiellement sur la définition d'une approche politique globale soulignant les questions d'intérêt commun et une possible action conjointe afin de faire progresser le "dialogue et le respect entre les cultures et les religions"; développer les "ressources humaines" et promouvoir les "échanges culturels"; prévenir l'"immigration illégale"; coopérer à la prévention et à la lutte contre le terrorisme; lutter contre "le trafic de drogue, la criminalité internationale et la corruption"; coopérer pour combattre "le racisme, la xénophobie et l'intolérance".

La continuité du dialogue politique au sein des institutions, tant au niveau multilatéral que bilatéral, constitue une réussite incontestable et cela en dépit des obstacles

internationaux et régionaux survenus depuis. Suite à la Conférence de Barcelone, les ministres des affaires étrangères des États membres du PEM se sont rencontrés successivement à Malte, Palerme, Stuttgart, Marseille, Bruxelles, Valence, en Crète, à Naples, Dublin et La Haye. Parallèlement aux conférences ministérielles, d'autres réunions se sont fréquemment tenues au sein du Comité euro-méditerranéen ou des conseils d'association, au niveau des diplomates comme des experts. La continuité de ces contacts au travers de canaux divers a vu émerger un sens d'appropriation du processus par les partenaires et façonné un cadre unique pour le dialogue régional multilatéral. En outre, le dialogue a réussi à promouvoir une plus étroite coopération parmi les partenaires arabes, grâce à la création du poste de coordinateur du groupe arabe. La permanence des structures de dialogue n'occulte cependant pas le fait que le PEM n'a pas encore été capable d'initier un dialogue plus large sur la sécurité, ni même de concentrer ses efforts sur la définition de ses ambitions dans ce domaine. Un bilan des différentes phases de coopération politique et de sécurité au cours des dix dernières années permet précisément d'établir cet état de fait.

Trois phases principales peuvent être identifiées : la première tente de mettre en œuvre un Plan d'action essentiellement modelé sur l'expérience de la CSCE de coopération en matière de sécurité et de limitation de l'armement. Dans cette perspective, la tentative de définir des mesures de confiance (MDC) de sécurité et désarmement, dans le domaine dit de "*hard security*", a été considérée comme prioritaire. Cette phase a tourné court au premier semestre 1996. Il est apparu assez rapidement que la définition et la mise en place de mesures de confiance, ou même de mesures de partenariat – comme elles seront baptisées plus tard – étaient devenues un objectif impossible à atteindre en raison de l'impasse du Processus de paix au Proche-Orient.

À l'exception du réseau EuroMeSCo et des séminaires de formation organisés par la Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, la liste des mesures de confiance fonctionnant en matière politique et de sécurité se limite à l'initiative égypto-italienne de coopération pour la prévention et la gestion de désastres naturels ou provoqués par l'homme. Aucune nouvelle initiative de grande envergure n'a été mise en œuvre au cours des dernières années.

Les priorités du Partenariat qui misaient initialement sur les MDC ont été révisées, début 1997, au bénéfice des «mesures de partenariat» visant à promouvoir un terrain d'entente commun pour une meilleure compréhension entre États membres, et ceci comme préalable indispensable à un quelconque projet de coopération en matière de sécurité. Cette nouvelle approche s'est limitée aux travaux conduits pour établir une Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité. Après la brève expérience en matière de *hard security*, les discussions sur la Charte ont été particulièrement décevantes et n'ont pas contribué de façon significative à renforcer la confiance entre les Partenaires. Lors de la conférence ministérielle

de Marseille en novembre 2000, au moment où les tensions au Proche-Orient étaient particulièrement vives, il a été décidé de retirer de l'agenda le projet de la Charte. Cet échec a clairement montré qu'en dépit des efforts fournis, tout progrès dans l'instauration du dialogue politique et de sécurité était inextricablement lié à l'évolution de la situation au Proche-Orient.

Les discussions sur le contenu de la Charte ont toutefois été utiles dans la mesure où elles ont mis en lumière l'existence de plusieurs cultures de sécurité dans la région euro-méditerranéenne. Elles ont en effet révélé des différences conceptuelles et de terminologie en matière de sécurité au sein même de l'UE et de façon générale entre l'Europe et le Sud.

La troisième phase a commencé avec la Présidence espagnole de l'Union européenne en 2002 et le Plan d'action de Valence, où des propositions concrètes ont été avancées dans le domaine de la sécurité. Ce faisant, les Partenaires ont adopté une approche bien plus pragmatique que celle de la Charte. Ces propositions s'attachent à des secteurs de coopération spécifiques, plutôt qu'à l'identification d'un terrain d'entente plus vaste sur lequel bâtir la coopération. Le plus important de ces secteurs est la coopération dans le cadre de la lutte antiterroriste, les développements de la PESD, la protection civile et, finalement, les ADM et la non-prolifération. Des liens entre le dialogue de la PESD et le propre dialogue méditerranéen de l'OTAN ont tenté d'être établis, lorsque cela était jugé opportun.

Le Plan d'action de Valence a, par ailleurs, défini les modalités d'un dialogue euro-méditerranéen sur la PESD. Ce dialogue représente, avant tout, une tentative de pallier le manque d'informations sur les questions de défense et de sécurité européennes au Sud. En d'autres termes, l'UE a pris conscience du fait que, d'une part ce déficit suscitait la méfiance chez ses partenaires et, d'autre part, qu'elle devait multiplier ses efforts afin de neutraliser autant que faire se peut les perceptions négatives au Sud à l'égard des initiatives de défense européenne, comme cela a été le cas dans le passé avec Eurofor et Euromarfor.

Les enquêtes menées par le réseau EuroMeSCo sur les perceptions dans les pays partenaires du Sud à l'égard de la PESD ont démontré que ces craintes selon lesquelles la défense européenne était essentiellement conçue comme un instrument d'endigement des menaces émanant du Sud se sont quelque peu dissipées. La PESD est désormais perçue par les pays du Sud, de manière générale, de façon plus favorable. Cette attitude positive et coopérative du Sud requiert en retour la clarification des objectifs et initiatives de l'UE.

Le dialogue euro-méditerranéen sur la PESD représente également une tentative de rompre avec le dialogue méditerranéen de l'UEO qui, au terme de ses huit années d'existence (1992-2000), ne peut guère se prévaloir de résultats tangibles. Sa nature bilatérale, son niveau inégal de représentation ainsi que le champ restreint

des questions discutées ouvertement sont autant de facteurs qui ont contribué à l'échec de ce dialogue et autant d'enseignements à tirer pour garantir l'adéquation du nouveau cadre de dialogue de l'UE aux objectifs fixés. Des doutes continuent toutefois à subsister quant à la compatibilité du dialogue entamé par l'Union européenne dans le cadre de la PESD avec ses partenaires du Sud avec le cadre plus général du Processus de Barcelone et quant à sa capacité de fonctionner comme un instrument de revitalisation du dialogue politique et de sécurité.

Bonnes pratiques

En dépit des divergences entre les partenaires dans leur approche de la sécurité et des maigres résultats obtenus en termes d'actions conjointes, le PEM a mis en œuvre un certain nombre de bonnes pratiques. Celles-ci sont issues d'un processus cohérent et ouvert de conceptualisation partagée, se fondant sur les objectifs et méthodes du PEM, une plate-forme émergente du partenariat se rapprochant du modèle d'un terrain d'entente euro-méditerranéen. En outre, des pratiques issues de l'institutionnalisation du processus d'inclusion, de consultation et de dialogue, ont été mises en œuvre conjointement par tous les États du PEM.

L'inclusion consiste essentiellement en l'engagement des pays au sein du même processus politique, afin d'atténuer ou corriger des perceptions de comportements unilatéraux et de contribuer à prévenir ou à contenir des conflits potentiels. En dépit des réalisations modestes sur le terrain politique et l'aggravation d'un conflit violent entre deux de ses États partenaires, le PEM, qui continue à fonctionner, conserve une force d'attraction pour tous les États membres, aussi bien du Sud que du Nord. Le simple fait d'appartenir au processus revêt une importance en soi pour tous les partenaires.

L'intérêt des partenaires est également stimulé par la permanence d'un dialogue intensif ainsi qu'aux modalités de consultation accompagnant toutes les phases du processus. Tandis que les Ministres et les Hauts Fonctionnaires remplissent une fonction davantage “législative”, au sein du Comité Euromed, les partenaires approuvent la mise en œuvre de mesures, telles que les Programmes indicatifs nationaux et régionaux pour les Partenaires du Sud. En outre, ces derniers rencontrent fréquemment et de façon informelle des représentants de la Commission européenne ou nationaux pour discuter et demander conseil en vue de la définition de mesures politiques et de documents s'insérant dans les rouages du PEM. Enfin, le fonctionnement des institutions liées aux accords d'association a permis de mettre en œuvre un processus formel de dialogue et de consultation.

Le projet pilote de coopération en matière de protection civile devrait également être considéré comme un exemple de bonnes pratiques, dont les enseignements pourraient à l'avenir couvrir d'autres domaines. Le fait que la majorité des

initiatives du projet ait été conçue par un ensemble de partenaires a conforté l'image d'un projet commun s'inscrivant dans un cadre multilatéral plutôt que comme le reflet de simples accords bilatéraux. De plus, la coopération dans le champ de la protection civile a mis en exergue l'approche "proactive" qui a fait défaut dans le parcours du Partenariat ; cela signifie que le PEM peut lancer des projets communs pour faire face à des défis communs, malgré la persistance de désaccords (voire de conflits) sur des questions politiques majeures. La décision de lancer une nouvelle phase du projet, élaborée selon les résultats de sa phase pilote, démontre qu'une plate-forme pour la coopération renforcée existe dans des domaines que tous les Partenaires reconnaissent comme étant d'intérêt commun. Les récents événements tragiques survenus en Asie du Sud-Est ont renforcé ce sentiment. En ce qui concerne le dialogue sur la PESD, la pratique initiée par la Présidence hollandaise de l'UE, au second semestre 2004 – ayant consisté à la fois en la tenue de réunions ad hoc entre les Hauts Fonctionnaires pour discuter de l'évolution des domaines de la sécurité et de la défense au sein de l'UE, et en l'introduction de la PESD et des questions de non prolifération sur l'agenda du dialogue politique et de sécurité du PEM – semble avoir dissipé les craintes que le Partenariat ne soit totalement écarté dans le cadre de la consultation et de la coopération sur la PESD.

Grâce à ces bonnes pratiques, le PEM est, tout au moins de façon partielle, parvenu à devenir une plate-forme élargie pour générer des MDC. Les bonnes pratiques ne peuvent certes pas se substituer ni à un fructueux dialogue politique, ni à la volonté de coopération afin d'établir un terrain d'entente et ainsi de garantir la sécurité. Néanmoins, en renforçant le Partenariat, elles montrent quel est le chemin à suivre.

Justice et affaires intérieures

Bien que la Déclaration de Barcelone énonce que le développement de l'État de droit et de la démocratie est essentiel pour atteindre l'objectif premier de paix, de stabilité et de sécurité dans la région méditerranéenne, le domaine de la justice (coopération judiciaire civile et pénale) demeure à la périphérie du processus euro-méditerranéen. Relevant du troisième volet du Partenariat (“affaires sociales, culturelles et humaines”), les questions du domaine JAI ont toutefois essentiellement été abordées sous le prisme de la sécurité. L'accent a été mis sur la coopération pour lutter contre l'immigration illégale, le terrorisme, le trafic de drogue et le crime organisé, ces trois derniers fléaux intégrant également le dialogue politique et de sécurité.

Sur le plan bilatéral, tous les Accords d'association contiennent une clause définissant le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme fondamentaux en tant qu' «élément essentiel» de l'accord. Malgré plusieurs articles portant sur le domaine JAI (blanchiment d'argent, trafic de drogue, immigration illégale, lutte contre le terrorisme et crime organisé), seuls deux d'entre eux (Algérie et Liban) font référence à l'importance de la mise sur pied d'institutions de l'État de droit. L'Accord d'association avec l'Algérie contient une clause (article 85) sur la coopération judiciaire civile et pénale, tandis que l'Accord d'association avec le Liban mentionne l'importance d'un “système judiciaire indépendant et efficace et de juristes bien formés” (article 59).

Jusqu'à l'adoption du Programme régional dans le domaine JAI à Valence en 2002, plusieurs Conférences ministérielles euro-méditerranéennes ont souligné le besoin de renforcer la coopération vis-à-vis du développement des domaines de la justice, liberté et sécurité. Sa mise en application aurait dû être faite dans le Traité d'Amsterdam (mai 1999) puis lors du Conseil européen de Tampere en octobre la même année. Ces deux événements ont marqué le début de la création d'un “espace de liberté, sécurité et justice” européen où des politiques communes dans le domaine de l'immigration, l'asile, le contrôle aux frontières, la coopération civile et pénale commencent à voir le jour.

Suite au regain d'attention accordée aux questions de JAI au lendemain du 11 Septembre 2001, le règlement MEDA II (2000) a apporté une réorientation stratégique à ce domaine. Alors que MEDA I prévoyait un programme d'assistance visant à “réduire l'immigration illégale, le trafic de drogue et le crime international”, le programme actuel s'est fixé comme nouvel objectif de “développer la coopération dans des domaines liés à l'État de droit, tels que la coopération sur les questions judiciaires criminelles, le renforcement des institutions qui garantissent l'indépendance et l'efficacité du système judiciaire, la formation des services de sécurité nationaux et la protection civile”. Pour la période 2000-2006, les objectifs du Partenariat ont révélé l'importance accrue accordée à la justice et aux affaires intérieures. Le

Regional Strategy Paper 2002-2006 renouvelle l'objectif de "renforcement de l'État de droit, droits de l'homme et bonne gouvernance" pour le Partenariat et prévoit un certain nombre d'actions concrètes devant être mises en œuvre dans le domaine JAI, dont les programmes de formation seront la pierre angulaire. Il est également envisagé de mettre au point un système jumelé (similaire au programme pour les pays candidats) dans les domaines de la coopération exigeant un très haut niveau d'expertise (tels que la lutte contre la criminalité et sa prévention, la gestion des frontières et la coopération judiciaire).

Malgré la progression insignifiante de l'État de droit dans les pays partenaires du Sud, les événements du 11 Septembre ont déclenché une réaction instantanée tant dans l'UE que parmi les partenaires arabes méditerranéens. Les questions de JAI figurent non seulement en tête de l'agenda interne de l'UE, mais ont également eu un fort impact sur les relations de l'UE avec la Méditerranée, la coopération pour la lutte contre le terrorisme ayant gagné un nouvel élan. Le "Programme régional de coopération dans le domaine de la justice, de la lutte contre la drogue, la criminalité organisée et le terrorisme ainsi que de coopération sur les questions liées à l'intégration sociale des immigrés, à l'immigration et à la circulation des personnes" adopté à Valence en 2002 a été, en quelque sorte, la réponse politique et normative du Partenariat à ces événements. En différenciant la coopération dans le domaine de la justice, la lutte contre le crime organisé et le terrorisme d'un côté et le traitement de questions liées à l'intégration sociale des immigrés, la migration et la circulation des personnes, de l'autre, le programme régional a eu le mérite de regrouper tous les aspects de JAI sous le troisième volet et donc de "dépolitiser" certains de ses aspects de "hard security" (tels que la lutte contre le terrorisme). Même si cela permet une mise en place plus flexible et davantage axée sur le projet, le programme manque d'ambition en ce qui concerne la définition d'objectifs, particulièrement sous le volet de la justice. Le but de "créer un environnement judiciaire stable et transparent" est trop limité vis-à-vis du besoin d'une véritable réforme structurelle des systèmes judiciaires dans les pays du Sud reposant sur une branche judiciaire indépendante, condition essentielle de tout État démocratique. Aucune référence explicite n'a cependant été faite à la formation pour la mise en application de la loi dans le domaine des droits de l'homme, lacune ayant été dénoncée comme problème majeur dans les pays partenaires du Sud.

Plus récemment, des efforts ont été fournis pour modeler le programme régional JAI selon les principes et objectifs de la Politique de voisinage. D'après le programme indicatif régional de MEDA pour 2005-2006, une importante part des fonds de MEDA II JAI devra être réservée aux actions impliquant les partenaires les mieux préparés dans les domaines prioritaires : le contrôle aux frontières et la gestion des flux migratoires, la lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent, les réformes judiciaires et législatives relatives aux aspects fondamentaux de la justice (accès à une justice impartiale et indépendante) particulièrement en ce qui concerne la coopération judiciaire sur les questions civiles et pénales, notamment

dans le domaine des lois sur la famille et le commerce. Ce nouveau vocabulaire et les objectifs majeurs doivent être vus comme indissociables de l'actuelle volonté de réformer les domaines de la justice de plusieurs pays méditerranéens. La Politique de voisinage fait pour la première fois une claire allusion au renforcement de réformes alliant le respect des droits de l'homme, la modernisation de la justice et des forces policières ainsi que le respect des principes démocratiques. Prendre compte des droits de l'homme dans les réformes politiques et judiciaires est depuis des années la principale revendication des ONG agissant dans la région.

Le rôle de la société civile

Au cours des dix dernières années, certaines bonnes pratiques dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ont été mises en œuvre sous le programme MEDA Démocratie (désormais Initiative européenne pour les droits de l'homme) dont le domaine prioritaire était l'État de droit (le soutien de l'activité parlementaire, le contrôle du processus judiciaire – la formation des avocats et des juges – les institutions gouvernementales de droits de l'homme, la réforme institutionnelle, la formation en matière de sécurité et les forces armées ainsi que l'administration civile et l'assistance juridique des individus). Si l'on considère sa nature transversale, l'évaluation de meilleures pratiques en matière de JAI doit également prendre en compte d'autres lignes d'action du PEM comme le développement des organisations de la société civile, la dimension des droits de l'homme ou les actions visant à moderniser les administrations publiques.

Les projets dans ce domaine restent très rares et sont conduits pour la plupart par des ONG européennes. L'évaluation générale du domaine JAI reste encore à faire, mais il est possible de dire que ces rares projets ont eu un impact positif, à un niveau micro. Il s'agit du cas de PRI, *Penal Reform International*, ONG britannique visant, *inter alia*, à mettre au point les processus de réforme des systèmes juridiques pénaux (comprenant l'installation d'établissements pénitentiaires spécialisés). PRI a mis en place des programmes en Algérie, au Maroc, au Liban et en Jordanie, ses approches par pays étant conduites régionalement. Le projet de formation des avocats arabes, conduit par la *Law Society of England and Wales* a pour sa part aidé à faire prendre conscience du besoin de moderniser et de flexibiliser les systèmes judiciaires de huit pays arabes de la Méditerranée Orientale.

Les sociétés civiles dans les pays arabes se sont également engagées dans des projets visant à améliorer les systèmes judiciaires, mais les rares bonnes pratiques existant en la matière reflètent les obstacles rencontrés dans ce domaine particulier. L'institution non gouvernementale se trouvant en Égypte, *l'Arab Centre for the Independence of the Judiciary and the Legal Profession* (ACIJLP), travaille au renforcement du statut de la justice dans les pays arabes, de l'indépendance du secteur judiciaire, des professions

juridiques et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La dimension régionale du domaine JAI a gagné du terrain avec l'approbation du programme cadre régional. Conçu et lancé en partenariat avec les pays MEDA, sa mise en place a débuté en 2003 et devrait s'achever en 2006. Son (modeste) budget total s'élevant à 6 millions d'euros est équitablement distribué entre trois piliers : police, justice, migration. Bien qu'il soit encore tôt pour juger de l'impact de la mise en place de ce programme, les projets de création d'un "Réseau policier euro-méditerranéen" réunissant des agents de police des deux rives de la Méditerranée spécialisés dans divers domaines de la criminalité, ainsi que d'un réseau de formation judiciaire euro-méditerranéen ont de bonnes perspectives d'avenir. Le programme de coopération policière, dirigé par le CEPOL, a fait l'objet d'une première réunion en mars 2004 ; quinze séminaires de formation étant prévus, qui porteront sur les thèmes du terrorisme, crime organisé, trafic humain, trafic de drogue et criminalité financière.

La coopération bilatérale

Une analyse globale révèle que de nombreux pays sud-méditerranéens sont en train de déployer des efforts pour moderniser leurs systèmes judiciaires, bien que la réforme s'attache souvent à la modernisation des infrastructures judiciaires plutôt qu'à une réforme substantielle. La plupart des projets JAI ne sont pas "internalisés" par les partenaires MEDA, qui préfèrent éviter de véritables réformes en consacrant les ressources des projets aux équipements ou, au mieux, aux activités de formation. En ce qui concerne la coopération policière, les progrès restent essentiellement déclaratoires bien que le combat contre le terrorisme reste de première importance sur l'agenda de l'UE, ayant connu des développements concrets en particulier au Maroc après l'attaque terroriste de Casablanca en mars 2003.

Bien que l'évaluation des contributions des États membres sur un plan individuel n'ait pas encore été faite, il est important de mentionner le cas spécifique de la France qui a soutenu des actions utiles pour compléter les projets de MEDA en matière de démocratie, tels que les diverses formations de juges et procureurs publics. En raison de ses liens historiques, l'"École Nationale de la Magistrature" a organisé plusieurs programmes de formation importants et a encouragé les échanges avec des magistrats marocains, algériens, jordaniens et égyptiens. De telles initiatives correspondent bien à l'esprit de coopération sous-régionale que le PEM tend à promouvoir et pourraient donc s'étendre fructueusement à tous les partenaires.

La coopération contre le terrorisme

La stratégie commune adoptée par l'UE des 15 à l'égard de la région méditerranéenne

en 2000 (2000/458/PESC, 19-06-2000) consacre plusieurs points au terrorisme, tant au niveau du dialogue politique et de sécurité que de la justice et des affaires intérieures. L'UE insiste sur le besoin de renforcer la coopération et s'engage à encourager les partenaires méditerranéens à adhérer aux conventions internationales des Nations Unies sur le terrorisme et à observer la règle selon laquelle la lutte contre le terrorisme doit être fermement ancrée aux principes du droit international et du respect des droits de l'homme.

Toutefois, malgré un contexte international exerçant une continuelle pression sur les pays arabes afin qu'ils alignent leurs systèmes légaux sur le droit international, les événements du 11 Septembre 2001 ont, dans de nombreux cas, provoqué une régression. Des spécialistes indépendants des Nations Unies et d'autres organisations actives dans le domaine des droits de l'homme ont montré que, sous le prétexte de combattre le terrorisme et sous couvert d'une très vague interprétation de ce terme, la plupart des pays avaient adopté des mesures et des lois pour réprimer l'opposition politique interne, limiter les libertés de culte et d'expression, discriminer les minorités, légitimer la torture et nier le droit à un jugement juste et équitable, parmi d'autres abus.

Les progrès en matière de coopération pour la lutte contre le terrorisme à l'intérieur du PEM s'observent donc seulement à un niveau déclaratoire, ne devant toutefois pas être sous-estimé. Lors de la Conférence euro-méditerranéenne de Bruxelles, les 5 et 6 novembre 2001, les ministres ont condamné tout amalgame entre le terrorisme et le « monde arabo-musulman ». Ils se sont engagés à accélérer la ratification et la mise en place des conventions des Nations Unies, en particulier celle de décembre 1999 sur la répression du financement du terrorisme, ainsi qu'à travailler au sein de tous les *fora* internationaux compétents en vue de compléter ce cadre global. Un groupe *ad hoc* sur le terrorisme a alors été formé par des spécialistes des deux rives de la Méditerranée.

Le Plan d'action et le Programme régional de Valence en 2002 témoignent de l'engagement du Partenariat envers des actions plus concrètes à un niveau multilatéral. À Valence, la lutte contre le terrorisme a été considérée comme un "élément essentiel du dialogue politique" et le mandat du groupe *ad hoc* a été renouvelé. Le programme régional souligne le besoin d'une approche coordonnée et interdisciplinaire en vue de prévenir et pénaliser des actes terroristes et la promotion de l'"échange d'expériences et de la formation du personnel du secteur judiciaire, de la police, des douanes et des unités spécialisées dans la lutte antiterroriste" en tant qu'objectif concret devant être atteint au cours de la période 2003-2006. À un niveau bilatéral, une clause antiterroriste a été insérée dans les Accords d'association avec l'Égypte, l'Algérie et la Syrie, et la signature de l'Accord d'association avec le Liban en juin 2002 s'est également accompagnée d'un échange de lettres concernant la coopération dans la lutte contre le terrorisme, dont les termes n'ont pas encore été définis.

Le terrorisme reste l'une des questions les plus polémiques parmi les partenaires du PEM, quoique toujours prioritaire sur les agendas du conseil ministériel. L'absence d'une définition commune du terrorisme est à l'origine de la plupart des divergences, le conflit au Proche-Orient et la différence de perspectives dans l'évaluation de l'action de partis politiques et d'organisations tels que le Hamas (palestinien) ou le Hezbollah (libanais), étant la toile de fond à laquelle fait face le PEM pour définir des intérêts communs.

Lors de la réunion euro-méditerranéenne informelle de Crête (26-27 mai 2003) les ministres ont réitéré leur volonté de poursuivre la lutte contre le terrorisme dans le respect du droit international, des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'État de droit. Ils ont souligné que la lutte contre le terrorisme devait être un sujet permanent du dialogue politique entre les partenaires, mais, plus important encore, ils ont rappelé que les différences concernant la définition du terrorisme ne devraient pas empêcher les partenaires d'identifier des domaines au sein desquels ils peuvent coopérer. Les ministres ont attiré l'attention sur l'importance d'une réponse régionale à ce défi et ont félicité les efforts déployés au niveau régional pour combattre le terrorisme. La Conférence de Naples est allée plus loin en affirmant l'engagement des pays à combattre le terrorisme sous toutes ses formes et manifestations, où qu'il soit commis et quels que soient ses auteurs" – sans rencontrer d'opposition.

Migration

Depuis le lancement du Partenariat euro-méditerranéen en 1995, trois aspects principaux ont influencé l'approche de l'UE vis-à-vis de la migration :

(1) En raison du phénomène de globalisation, l'Europe est devenue un pays d'immigration. Selon Eurostat Med, à la fin des années 1990, 3,5% de la population de l'Union européenne était immigrante (18 millions de personnes). 5 millions de ces personnes proviennent des pays méditerranéens, dont 41% du Maroc, de l'Algérie et de la Tunisie, tandis que 59% sont originaires de Turquie et de l'ancienne Yougoslavie. Les entrées légales chaque année en Europe Occidentale sont plus nombreuses qu'aux États-Unis et au Canada (1.400.000 contre 850.000) et la diversification des formes de migration et des pays d'origine traduisent l'existence d'un "rêve de l'Europe" même si les frontières sont fermées pour le travail salarié depuis 1974. On trouve également plus de personnes cherchant asile en Europe qu'en Amérique ou en Australie.

(2) Le problème du vieillissement de la population sur le continent européen et du manque de main-d'œuvre (tant qualifiée que non qualifiée), est désormais reconnu par les gouvernements de l'UE. Cette prise de conscience a eu un certain impact sur le nouveau système de 'communautarisation' de la prise de décision mis en place le 1^{er} mai 2004, approfondi par la Constitution européenne et le Programme de La Haye. À un niveau national également, certains pays européens tels que l'Allemagne, le Luxembourg, l'Italie, l'Espagne, le Portugal et même la France ont changé leurs politiques d'immigration, abandonnant l'objectif "immigration zéro" lancé en 1993.

(3) L'élargissement de l'UE à l'Europe centrale et orientale a déclenché un débat interne sur les implications de l'extension de la libre circulation des personnes aux nouveaux États membres. Bien que ces derniers aient dû mettre en place l'"acquis communautaire" dans leurs politiques d'immigration, leur adhésion à l'UE a suscité une vive inquiétude parmi certains des "vieux" membres de l'UE, qui craignaient l'augmentation de la migration illégale (la plupart des nouveaux membres sont des pays de transit) et l'incapacité de ces membres à contrôler efficacement les nouvelles frontières extérieures de l'Union.

Ces trois tendances représentent en grande mesure la toile de fond de l'évolution de la législation au niveau de l'UE, qui a elle-même été partiellement à l'origine de changements importants dans les politiques d'immigration des États membres individuels de l'UE. Des progrès peuvent être constatés dans les domaines suivants :

(1) l'anti-discrimination, avec l'article 13 du Traité d'Amsterdam (1997), la Charte des droits fondamentaux de 2000 et le Traité constitutionnel européen ; le statut des non-

résidents de longue durée de l'UE et de leurs familles, suite à l'approbation de la nouvelle législation de l'UE permettant davantage d'intégration et de mobilité.

(2) l'accès à la citoyenneté dans les pays d'accueil a été facilité par les pays où le *jus sanguinis* prévalait. La résidence et la naissance ont gagné de la légitimité pour la reconnaissance de la citoyenneté, la plupart des pays d'immigration ayant maintenant des citoyens à double nationalité qui votent dans leurs pays d'accueil et parfois dans leurs pays d'origine. Cela devrait avoir un impact positif sur les relations entre ces deux pays.

(3) le multiculturalisme et le dialogue culturel sont maintenant reconnus comme des valeurs centrales en Europe, sous la pression du Conseil de l'Europe, ayant par conséquent été incorporés dans la Constitution européenne. Le multiculturalisme fait partie intégrante des initiatives mises en place par les autorités locales dans de nombreux pays européens, comme la clé d'une intégration harmonieuse des différents groupes.

La migration dans le contexte euro-méditerranéen

Bien que la création d'un espace de prospérité partagée, de stabilité et paix dans le bassin méditerranéen soit un objectif central et explicite du PEM, la Déclaration de Barcelone énonce clairement que le processus visait également à limiter la migration en provenance des partenaires du Sud en Europe. Si l'on se penche à nouveau sur les conclusions des conférences ministérielles euro-méditerranéennes, on constate une évolution du traitement initial de la migration comme sujet relevant du domaine de *soft security* à une nouvelle vision de complémentarité démographique Nord-Sud pour promouvoir les relations de solidarité et éliminer la perception de menace.

Les efforts pour aborder les questions de migration dans le contexte du Partenariat ont été faibles, notamment en ce qui concerne le lien entre la migration et la mise en place des volets économiques et socioculturels. D'un côté, les principes du libre-échange ne sont pas respectés en raison de l'exclusion de la circulation des travailleurs de la zone de libre-échange ; de l'autre, le processus d'intégration des communautés immigrées dans les pays d'accueil européens n'a pas fait l'objet de suffisamment d'attention. Cela montre que l'UE n'a pas été préparée à répondre positivement aux propositions des États du Maghreb de codifier les droits des migrants en Europe au travers d'une Charte, même s'il s'agit d'un aspect implicite du volet culturel du Processus de Barcelone. La réalité est que, malgré les objectifs du PEM de contrôler la migration dans une période de temps relativement courte, la demande de main-d'œuvre en Europe va conduire, une fois de plus, à un nouveau flux de migration – précisément pour pourvoir aux besoins auxquels la main-d'œuvre sud-méditerranéenne est traditionnellement plus apte à répondre.

Jusqu'à la stratégie commune de Feira (2000), les partenaires euro-méditerranéens ont réitéré leurs engagements de renforcer la coopération pour combattre et réintégrer l'immigration illégale, mais peu de choses ont été faites pour concrétiser ces intentions. La stratégie commune de Feira a déterminé le besoin de coopération avec les partenaires méditerranéens et d'une approche de la migration selon une perspective globale prenant en compte les réalités sociales, culturelles et économiques, pour combattre la pauvreté, améliorer les conditions de vie et les opportunités de travail, la prévention des conflits, la consolidation de la démocratie ainsi que la garantie du respect des droits de l'homme. Il est nécessaire de définir une politique commune visant à intégrer les citoyens de pays membres du Partenariat disposant d'un permis de séjour légal et de longue durée et à leur permettre d'acquérir progressivement un statut d'égalité avec les citoyens de l'UE. La conférence ministérielle euro-méditerranéenne de Marseille en novembre 2000 a constitué un significatif pas en avant dans le traitement de la question, en raison de l'accent mis sur l'intensification du dialogue, en favorisant une approche équilibrée et en exploitant et renforçant le co-développement et l'intégration des résidents légaux dans l'UE.

Le Plan d'action de Valence a proposé la tenue d'une Conférence ministérielle sur les migrations et l'intégration sociale dans le cadre du pilier social et culturel du Partenariat. Le Programme régional du domaine JAI alors approuvé proposait trois domaines de coopération en matière de migration, à savoir :

- (1) l'intégration des immigrés et la promotion de leur statut dans les pays d'accueil et de leurs relations avec leur pays d'origine ;
- (2) le renforcement du dialogue et de la coopération pour gérer les flux migratoires et les mouvements humains, particulièrement en ce qui concerne le droit d'asile, et ;
- (3) le combat contre l'immigration illégale et le trafic humain. Le Plan de Valence cherche également à promouvoir des accords bilatéraux d'admission des personnes entre pays de l'UE et de la Méditerranée et entre les partenaires et les pays d'origine (subsahariens) pour le rapatriement des personnes en situation irrégulière.

Les Conférences euro-méditerranéennes de Naples (2003) et Dublin (2004) ont insisté sur la nécessité de définir une approche globale (*comprehensive*) vis-à-vis de la migration, tout en mettant l'accent sur le combat contre l'immigration illégale par le biais d'accords de réintégration devant être établis entre les Partenaires les plus directement concernés. Dix ans après la fondation du Partenariat, réduire l'immigration illégale autour du bassin méditerranéen reste un défi de première importance.

Le rapport *Wider Europe* que la Commission a soumis au Conseil et au Parlement en 2003 a révélé le changement d'attitude du PEM vis-à-vis de l'immigration. Il contenait des recommandations sur les mécanismes pour faciliter la circulation

des personnes des pays tiers dans les zones frontières, particulièrement ceux participant aux programmes ou activités de l'UE, ainsi que des mesures pour renforcer l'intégration des résidents des pays voisins vivant légalement dans l'UE. Ces questions ont été traduites dans la Politique de voisinage, au sein de laquelle l'immigration relève du chapitre du développement et où figure l'engagement à gérer conjointement l'immigration, en fonction de principes de différenciation.

En d'autres termes, la Politique de voisinage témoigne de l'émergence de nouvelles relations d'interdépendance entre les pays de l'UE et les partenaires méditerranéens. L'immigration est devenue une question centrale dans le cadre de toute forme de collaboration ou partenariat entre le Nord et le Sud, quoique le contrôle des frontières et le combat contre l'immigration illégale restent des préoccupations majeures de sécurité. En somme, il existe une contradiction élémentaire entre l'objectif de la Politique de voisinage de créer un espace de libre circulation et le Processus de Barcelone qui promeut le développement économique dans le but de réduire les mouvements migratoires.

Bonnes pratiques et tendances

Au moment du lancement du dialogue de Barcelone, la majorité des responsables politiques, estimant que les politiques de développement permettraient de stopper les flux migratoires, ont tenté d'encourager le retour volontaire des étrangers en accompagnant cela par des mesures de réinsertion. Ces initiatives ont échoué car de nombreux immigrés poursuivaient des projets personnels et n'avaient pas l'intention de créer des entreprises à leur retour. De nombreuses études de recherche (telles que celles de l'OCDE : *Tendances des migrations internationales et des politiques migratoires* ou de l'OIT : *International Labour Migration Program*), ont souligné et développé le lien entre migrations et développement. Le fait que le développement socioéconomique tende à réduire l'émigration involontaire est reconnu par tous, bien que l'on admette par ailleurs que les questions de l'émigration et du développement ne constituent pas une alternative, dans la mesure où ce dernier n'est pas une solution en soi pour stopper les flux migratoires. Le développement à court terme pourrait même conduire à une augmentation du mouvement de la main-d'oeuvre, en raison des changements structurels provoqués dans les sociétés traditionnelles. Cette prise de conscience se reflète dans les trois principaux domaines qui doivent être pris en compte dans l'analyse du rôle des immigrants en tant qu'acteurs du Partenariat : le co-développement, l'envoi de fonds et la mobilité.

Le co-développement et l'envoi de fonds devraient être envisagés comme des instruments de collaboration avec les pays d'accueil, dès lors que la migration pourrait davantage favoriser le développement si elle reposait sur l'usage du potentiel que les différents partenaires de la migration et du développement doivent créer et sur des

réseaux qui relèveraient d'une sorte de contrat à long terme, dans un contexte de plus grande stabilité économique et politique dans le pays d'origine. Un exemple concret réside en le projet "*Migration et développement*" lancé par des immigrés marocains en France, tendant à définir une méthodologie de travail qui intègre l'immigration et la coopération dans le développement et établit une connexion entre ces trois domaines. Selon ce modèle, les associations de la société civile sont directement responsables de la gestion des économies et des envois de fonds des immigrés, utilisés pour des projets de développement décentralisé dans les pays d'origine. De tels projets promeuvent non seulement le développement à l'échelle locale, mais facilitent également les contacts entre les communautés immigrées et leurs sociétés d'origine. De telles initiatives sont dissociées du retour et sont des formes de coopération décentralisée (MEDA), qui n'impliquent pas nécessairement les États.

En ce qui concerne la mobilité, il existe aujourd'hui plusieurs initiatives qui voient l'immigration comme une réponse partielle tant au surplus d'offre de main-d'œuvre dans les pays d'origine que du vieillissement de la population ou de la réduction de la force de travail en Europe. Il s'agit du cas de l'«*Accord général sur le commerce et les services*», qui prévoit dans sa quatrième section le droit des employeurs à placer leurs travailleurs à l'étranger. Les compagnies internationales utilisées pour «expatrier du personnel», gestionnaires ou experts, dans des pays étrangers réclament des règles claires et la protection des travailleurs. Le programme européen Interreg comprend un "*Projet Magreb*" (Interreg III-B MEDOCC), conduit par le Consortium de promotion du commerce du ministère du commerce et tourisme du gouvernement de Catalogne, permettant à des jeunes professionnels des pays du Maghreb de compléter leurs compétences de gestion des affaires à Barcelone et facilitant le recrutement de professionnels maghrébins hautement qualifiés dans les compagnies européennes installées dans leur pays.

La prise de conscience progressive que les politiques plus strictes de contrôle aux frontières n'étaient pas la solution pour faire face à la migration (abandon progressif des politiques d'immigration zéro) a conduit à des accords (bilatéraux) entre les partenaires euro-méditerranéens sur la main-d'œuvre (qualifiée ou non) et à la mise en place de politiques de quotas d'immigration. On a récemment noté une tendance à la diversification des visas, témoignant d'une politique d'immigration plus positive vis-à-vis du Sud : les étudiants n'ont obtenu des visas de travailleurs salariés dans certains pays européens (comme la France) qu'après avoir trouvé un emploi stable à la fin de leurs études. Certains pays comme l'Allemagne ont concédé des «cartes vertes» à des travailleurs hautement spécialisés (informaticiens, ingénieurs) et d'autres ont passé des accords bilatéraux ou ont établi des quotas de travail dans le domaine de l'agriculture, des services et du tourisme. Ces portes ont parfois été entrouvertes en échange d'un meilleur contrôle des frontières par les pays sud-méditerranéens, ce qui a conduit à une certaine externalisation des frontières européennes et suscité des inquiétudes au sujet des droits de

l'homme (mur de Ceuta, accord d'immigration conclu entre l'Italie et la Libye). Une politique d'immigration positive est capable d'instaurer un plus grand climat de confiance dans le dialogue (les demandes de visas sont constantes de la part des jeunes de la rive Sud lors des visites officielles d'Européens), pour combattre plus efficacement l'immigration illégale et éviter les confusions dangereuses entre chercheurs d'asile et immigrants économiques. La conditionnalité ne devrait pas négliger les droits de l'homme.

Le discours sur la fuite des cerveaux, assez courant sur la rive sud-méditerranéenne et dénonçant un échange inégal, a gagné de l'ampleur. L'idée que la mobilité ne signifie pas une migration à long terme ou permanente et qu'elle peut avoir des impacts positifs sur les pays d'origine, qui forment davantage d'élites qu'ils ne peuvent en employer, est plus disséminée, de même que l'idée selon laquelle davantage de mobilité engendrera moins d'installations définitives. Certaines politiques européennes sont orientées vers la migration qualifiée avec des visas diversifiés (entrées multiples, emplois à long et court terme). Elles pourront intensifier la circulation des personnes et d'idées, même si elles ne s'attachent pas à la main-d'œuvre non qualifiée, dont la mobilité est essentiellement assurée par des réseaux illégaux.

Il ne faut pas oublier l'inquiétude grandissante suscitée par la migration de transit, spécialement dans les pays du Sud de la Méditerranée qui sont devenus une escale intermédiaire. Des membres du Partenariat exercent une pression croissante sur l'immigration tant en Méditerranée occidentale qu'au Proche-Orient, considérés comme des zones de transit pour les flux en provenance d'Asie ou d'Afrique subsaharienne. Afin de se pencher sur cette question, un *Dialogue sur la Migration de Transit en Méditerranée* (MTM) a été ouvert. Les États concernés par les MTM sont les rives méridionales et orientales de la Méditerranée : l'Algérie, l'Égypte, le Liban, la Libye, le Maroc, la Syrie et la Tunisie, et les États membres de l'UE, la Norvège, la Suisse et la Turquie sur les rives Nord. Le dialogue a également impliqué la Ligue des États arabes, la UNHCR et la Commission européenne en tant qu'observatrice. Des fonctionnaires des ministères de l'intérieur, des services de renseignements et de sécurité, des ministères des affaires étrangères et d'agences de développement participent à ce dialogue ouvert.

On a assisté, au cours de la dernière décennie, à l'évolution de la législation sur la nationalité dans plusieurs États membres de l'UE, du *jus sanguinis* à la double nationalité *jus solis* (comme en Allemagne). Celle-ci a forgé une nouvelle perception des communautés immigrées et du rôle qu'elles peuvent jouer dans les relations avec leurs pays d'origine. L'absence et, parfois, l'imprécision de certaines sources d'informations sur la migration dans le Sud de la Méditerranée a fait l'objet d'une reconnaissance générale au cours des dernières années. Plusieurs bonnes pratiques ont été mises en œuvre pour tenter d'établir un cadre global d'information sur les tendances migratoires reposant sur le besoin d'apprendre davantage sur

les migrations à un niveau régional, notamment au travers de la plate-forme du dialogue 5+5 ou du Consortium euro-méditerranéen pour la recherche appliquée sur la migration internationale.

Les bonnes pratiques identifiées montrent que la migration est en train de devenir un aspect central du Partenariat euro-méditerranéen et révèlent un léger changement du discours exclusivement basé sur des aspects sécuritaires de la migration Sud-Nord à une approche plus moderne et positive basée sur les concepts de co-développement, co-responsabilité et trans-nationalisme. Les politiques étatiques révèlent toutefois de mauvaises pratiques s'exprimant essentiellement par la fermeture des frontières qui ont résulté de l'augmentation de l'émigration illégale et la crise des droits d'asile (l'idée que les chercheurs d'asile sont en fait des migrants illégaux utilisant les canaux de l'asile pour entrer dans l'UE a conduit à une restriction des politiques d'asile, malgré l'existence d'instruments internationaux énonçant le droit d'asile comme un droit fondamental). La tendance des États membres de l'UE à limiter les accords de travail à de la main-d'oeuvre qualifiée en conduisant une politique de l'immigration extrêmement sélective, ne tient pas compte du fait que les pays européens ont également besoin de main-d'oeuvre non qualifiée et témoigne de leur incapacité à venir à bout des secteurs illégaux parallèles des économies nationales. Finalement, le discours sécuritaire croissant trouve un écho dans l'extrémisme politique en Europe ou même dans les principaux partis, d'où ont émergé des propositions de création de camps pour les chercheurs d'asile en Afrique du Nord et au Moyen-Orient.

Démocratie et droits de l'homme

Démocratie

En dépit de l'immobilisme politique qui a prévalu au cours des dix dernières années dans la plupart des pays sud-méditerranéens, un débat sur la transition démocratique et la nécessité de reformer les systèmes politiques a fini par émerger dans la région. Ce débat répond à la prise de conscience progressive des populations selon laquelle les régimes issus de la période post-indépendance ne sont plus en mesure de fournir les réponses adéquates aux changements de sociétés d'une part, et à l'échec de programmes économiques qui ont rudement mis à l'épreuve le principe de « bonne gouvernance » en Afrique du Nord et au Proche-Orient de l'autre. A des degrés divers, ce sont les partis politiques d'obédience islamique qui ont su recueillir les fruits de ces échecs. La faillite de ces modèles politiques et économiques et les implications sur le plan des dynamiques sociales n'ont toutefois pas fait l'objet de critiques de la part de l'Union européenne.

Le principal objectif consistant à créer « un espace de paix et de stabilité reposant sur le respect des droits de l'homme et de la démocratie » a été compris et mis en pratique de façon réductrice, en établissant une distinction claire entre les initiatives destinées à la société civile d'une part et le dialogue au niveau intergouvernemental de l'autre. L'agenda de ce dernier a éclipsé toute discussion sérieuse sur la nécessité de véritables transformations des modèles de gouvernance, dans le sens d'un pragmatisme politique, tout en espérant que la libéralisation économique allait entraîner dans son sillage des changements sociaux et en toute logique la libéralisation politique. Comme nous l'avons déjà mentionné dans ce rapport, ce lien de causalité n'a pas produit les résultats escomptés : la qualité de vie et la croissance économique des sociétés de la Méditerranée et du Proche-Orient ne se sont pas améliorées de façon significative ; leurs aspirations à la démocratie et à l'État de droit ne se sont pas matérialisées.

L'incapacité du PEM à faire progresser la question de la réforme politique au sud de la Méditerranée est due en partie aux réticences au Sud comme au Nord à élargir le débat à la question épineuse de la participation des partis islamiques dans le processus de démocratisation. La contestation politique au nom de l'Islam présente plusieurs facettes qui ont fait et continuent à faire l'objet de nombreuses études, souvent controversées

Dans le cadre du travail d'évaluation apporté dans ce rapport, il est nécessaire d'établir une nette distinction entre la mouvance subversive de ces mouvements prônant l'usage de la violence qui ont monopolisé l'attention des médias et la mouvance réformiste/légaliste qui est partie prenante du jeu politique légal.

Cette mouvance réformatrice est attentive aux questions politiques et sociales des pays arabes et dès lors distante de toute interprétation "ahistorique" de l'Islam. Elle tend essentiellement à déterminer des références autonomes qui pourraient servir de base à ses projets politiques. Dans ce sens, les partis islamiques sont généralement critiques à l'égard de l'univers culturel occidental, non pas parce qu'ils refusent tout progrès, développement ou liberté, mais en raison de l'arrogance perçue comme telle et de la règle « des deux poids, deux mesures » généralement associées à l'image de l'Occident et de sa politique dans la région. En d'autres termes, ils réclament le droit à conduire toute réforme politique et sociale selon leurs valeurs locales ou traditionnelles, refusant une approche "*one-size-fits-all*" de la démocratie.

En outre, ces dix dernières années, un nombre croissant de partis islamiques ont exprimé leur accord sur les principes démocratiques élémentaires, notamment le pluralisme politique et le partage du pouvoir, par le biais de leur respect des règles constitutionnelles. Une telle participation requiert toutefois un certain degré d'ouverture politique de la part de l'État.

Un lien doit donc être clairement établi entre l'exclusion de ces partis du jeu politique et l'absence de réformes politiques. L'Islam politique et le regain de religiosité dans le Sud ont été perçus par la plupart des États membres de l'UE et les élites gouvernementales au sud de la Méditerranée – eux-mêmes héritiers des mouvements arabes nationalistes séculiers – comme la principale menace à la stabilité de leur régime. La légitimité de cette perception a été renforcée par la crise algérienne en 1991 relayée par les événements du 11 Septembre et la « guerre contre la terreur » qui s'est ensuivie menée par l'administration Bush.

En raison de la crainte de l'instabilité incontrôlée que l'ouverture de l'espace politique aux groupes ou mouvements islamistes pourrait provoquer, l'engagement avec de telles organisations dans le contexte du PEM est quasiment inexistant. Les syndicats professionnels majoritairement islamiques n'ont pas reçu d'appui. Les forums de dialogue conçus afin de mettre à profit les affinités interreligieuses ont constamment exclu toute représentation islamique significative. Cela a contribué à renforcer les perceptions et/ou préjugés dans les pays arabes selon lesquels la conception européenne de la démocratie reste essentiellement laïque et laisse peu d'espace d'expression à des identités fortement religieuses.

Récemment, une nouvelle attitude à l'égard de cette forme religieuse de contestation politique semble émerger dans la région. L'opinion selon laquelle ces mouvements sont une réalité qui s'impose comme incontournable dans la plupart des pays sud-méditerranéens gagne du terrain amenant les États arabes à considérer l'intégration de l'aile légaliste et pacifique de ces mouvements dans le processus de réformes démocratique comme un gage de stabilité. Ce changement d'attitude dans les pays du Sud a également contribué à modifier la perception de ces mouvements en Europe.

Droits de l'homme

Le niveau régional. Il est difficile de soutenir aujourd'hui que le PEM ait apporté une contribution significative à l'amélioration des droits de l'homme dans la région ou que ces mêmes principes soient appliqués de façon cohérente et efficace dans le cadre de la coopération régionale. A l'exception notable du cas de la Turquie – où la réforme a résulté d'une stratégie de pré-adhésion à l'UE – les quelques améliorations significatives observées dans ce domaine au cours de la dernière décennie ont été en grande partie l'aboutissement de dynamiques internes ; le rôle du PEM étant resté tout à fait marginal. Les conclusions de la Présidence des réunions ministérielles depuis 1995 démontrent clairement que les droits de l'homme ont été mis sur un second plan dans les discussions de haut niveau et cela jusqu'aux événements du 11 Septembre 2001 qui vont redonner une actualité à ce thème. (Les conclusions et le Plan d'action de Valence ainsi que la communication de la Commission « *Revigorer les actions de l'Union européenne en matière de droits de l'homme et de démocratisation avec les Partenaires méditerranéens* » l'illustrent bien). Néanmoins, les références régionales aux droits de l'homme restent au stade déclaratoire et tout engagement formel des Partenaires à respecter les règles universelles des droits de l'homme soigneusement évité. Aussi bien le Nord que le Sud ont des droits élémentaires limités et ont même violé les libertés civiles depuis le 11 Septembre, en dépit du fait que les droits de l'homme soient systématiquement mentionnés dans les documents du PEM sur les mesures antiterroristes.

Une enquête sur les activités entreprises dans le cadre des chapitres de Barcelone illustre cet état de fait. En effet, aucune des actions liées au premier volet de la Déclaration n'a su aller au-delà des politiques déclaratoires. Les Hauts Fonctionnaires ont occasionnellement échangé des informations sur les conventions internationales de droits de l'homme ratifiées par les États et un ensemble – bien que restreint – de présentations sur les justifications des réserves que certains partenaires ont émises quant à ces conventions. En outre, les Hauts Fonctionnaires ont invité des représentants du Réseau des droits de l'homme euro-méditerranéen et ont approuvé la proposition d'inclure des séances sur les droits de l'homme dans le cadre des cours de formation pour jeunes diplomates qui se sont tenus à Malte. En dépit du règlement MEDA (dont les articles 3 et 11 soulignent le respect des droits de l'homme et de la démocratie en tant que facteur essentiel de la coopération), le deuxième chapitre, économique et financier, ne prévoit pas de procédures systématiques pour évaluer les conditions des droits de l'homme, que ce soit au cours de la phase de programmation, de la mise en place ou celle de l'évaluation et du bilan. La seule référence plus ou moins explicite aux droits de l'homme, figurant dans le deuxième chapitre, réside dans la reconnaissance du rôle clef que les femmes jouent dans le processus de développement et l'engagement à promouvoir leur participation active dans la vie économique et sociale et la création d'emploi. Cependant, bien que deux conférences sur cette question aient eu lieu au cours des présidences portugaise et belge, seule une partie du programme a pu être

mise en oeuvre. Le troisième volet a promu des initiatives plus concrètes. Tous les forums civils qui se sont tenus depuis celui de Stuttgart en 1999 ont accordé dans leur agenda la priorité au dossier des droits de l'homme. Les diverses conférences organisées par Wilton Park, co-financées par MEDA, ont également rassemblé nombre d'activistes (issus de milieux politiques comme académiques) en matière des droits de l'homme.

Entre autres initiatives, le séminaire parrainé par MEDA en mai 2001 autour de l'accès à la justice dans la région euro-méditerranéenne ainsi que la réunion de la société civile de 1998 sur les droits des immigrés et des réfugiés sous la Présidence danoise, dont les conclusions ont été rapportées au plus haut niveau décisionnel. Ces réunions ont eu le mérite de 'briser la glace' entre des personnalités qui n'ont que rarement l'opportunité de se rencontrer. Les droits de l'homme ont également été un enjeu central dans la mise en place de la Plate-forme euro-méditerranéenne de la jeunesse et celle de la récente Fondation euro-méditerranéenne Anna Lindh pour le dialogue entre les cultures. Cependant, aucune des conclusions des réunions tenues dans le cadre du troisième volet n'a été prise en considération au niveau officiel. Ainsi, aucun des projets retenus n'a accordé de place à la question des droits de l'homme. Seuls les programmes et domaines d'activités se situant en dehors du champ du PEM intègrent des initiatives clairement liées aux droits de l'homme.

Trois documents s'attachent à la dimension régionale du Processus de Barcelone et tendent à rendre plus explicite la référence aux droits de l'homme au cours de la dernière décennie quoique sans valeur contraignante : le Programme régional de 2002 pour la coopération dans le domaine de la justice, le combat contre le trafic de drogue, le crime organisé, le terrorisme et la coopération sur l'intégration sociale des immigrés, l'immigration et le mouvement des personnes ; le Programme régional indicatif pour 2004-2006 et la communication de la Commission intitulée *"Revigorer les actions de l'Union européenne en matière de droits de l'homme et de démocratisation avec les Partenaires méditerranéens"* que nous avons déjà mentionnée. Tandis que les deux premiers font explicitement référence aux droits de l'homme, à la démocratie, à l'État de droit, à la bonne gouvernance et à l'indépendance judiciaire, ils ne définissent aucune ligne budgétaire particulière pour soutenir les activités liant ces différents domaines. La communication de la Commission propose 10 actions hautement opérationnelles pour promouvoir les droits de l'homme et le dialogue dans la région, mais celles-ci ont été dépassées par la nouvelle Politique de voisinage, les Plans d'action semblant avoir perdu tout dynamisme et soutien.

Le niveau bilatéral. Le bilan de la coopération bilatérale n'est guère plus favorable pour ce qui concerne l'amélioration des conditions des droits de l'homme. Néanmoins, la 'clause' des droits de l'homme fait partie intégrante des accords d'association bilatéraux qui sont juridiquement contraignants ; des dialogues

politiques structurés et cohérents sur les droits de l'homme se sont instaurés dès l'entrée en vigueur de ces accords, au sein du conseil d'association et des réunions du comité. Il n'en reste pas moins que le fait que les pays de l'UE optent pour le plus petit dénominateur commun lorsqu'ils décident d'émettre des critiques vigoureuses, nuise au débat. MEDA ne finance pas les stratégies des pays ni les programmes indicatifs nationaux s'attachant aux droits de l'homme ou aux autres projets en cette matière. Dès lors que ces programmes n'ont pas fait l'objet d'une évaluation, il n'a pas été possible de mesurer leur impact.

Les stratégies des pays et les plans d'action de la nouvelle Politique de voisinage constituent l'évolution la plus significative à cet égard. L'analyse des cinq rapports des pays du PEM (Israël, Jordanie, Maroc, Autorité palestinienne et Tunisie) traduit une image assez précise du problème clé spécifique à chacun de ces États. Le fait que les rapports de l'UE soient parfois assez critiques à l'égard des cinq pays (comparés aux précédents *Country Strategy Papers*) démontre le chemin parcouru par l'UE dans sa volonté d'une plus grande transparence quant aux résultats obtenus. D'une façon générale, les Plans d'action sont étroitement liés à de nombreuses questions prioritaires définies dans les rapports des pays et montrent une certaine amélioration par comparaison aux anciens Programmes nationaux indicatifs, surtout si l'on considère l'attention accordée aux droits de l'homme et la référence à des obligations d'observer le traité (bien que non universel) et l'usage de mécanismes de contrôle associés pour mesurer les progrès accomplis. La proposition d'établir des sous-comités sur les droits de l'homme pour la Jordanie, le Maroc et la Tunisie est également digne d'intérêt.

Du reste, un concept étroit des droits continue à prévaloir. Les rapports sur les pays se concentrent trop sur les droits civils et politiques, tandis que les droits économiques, sociaux et culturels sont tout à fait ignorés (les droits de l'homme ne sont pas discutés sous la section des questions économiques et sociales) malgré l'impact potentiellement négatif de l'ajustement structurel et des politiques de réforme des marchés relativement à ces droits. Le développement, l'éducation et la pauvreté ne sont pas mis en connexion avec les droits évoqués par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et d'autres traités liant les pays partenaires. Les droits de l'homme n'occupent pas non plus une position prédominante dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, malgré la détérioration évidente d'un ensemble de libertés civiles. De plus, aucune mention n'est faite aux références et indicateurs devant être utilisés ni aux programmes de mise en place. On assiste à une concentration excessive sur le dialogue ou « l'exploitation de possibilités » sans échéances ni résultats concrets tels qu'envisagés dans les Communications précédentes. Il n'est pas aisé de comprendre pourquoi certaines activités sont à court ou moyen terme, lorsque les programmes sont supposés terminer et si les travaux devraient être conduits en parallèle. Enfin, la consultation des représentants de la société civile est presque absente du processus d'élaboration, mise en place et évaluation des plans.

Autres actions du PEM liées à ces domaines. Les approches plus visibles et satisfaisantes de promotion des droits de l'homme sont celles émanant de l'Initiative européenne pour la démocratisation et les droits de l'homme (IEDDH) – le Programme MEDA Démocratie a initialement été établi à la demande du Parlement européen en vue de promouvoir l'indépendance de la société civile ainsi que les droits de l'homme dans la région. L'IEDDH a fondé de nombreuses ONG qui se consacrent à la défense des droits de l'homme. D'importants programmes et initiatives régionaux ont émergé « de bas en haut », tels que le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme, les programmes régionaux de la Fédération internationale pour les droits de l'homme (FIDH), l'Institut du Caire pour les études sur les droits de l'homme, l'Institut arabe pour les droits de l'homme, *Penal Reform International*, entre d'autres. Ils ont offert de véritables opportunités – souvent avec l'aide du Parlement européen – pour favoriser l'échange interculturel, la construction de capacité et la définition de politiques, dans la mesure où les ONG se consacrant à la défense des droits de l'homme dans la région comptent parmi les défenseurs les mieux équipés et proactifs de la coopération régionale. Cette réussite a été handicapée par les contraintes légales et pratiques pesant sur le travail dans le domaine des droits de l'homme dans la plupart des pays sud-méditerranéens ainsi que par des dysfonctionnements et restructurations de l'IEDDH, résultant notamment du financement irrégulier de certains de ses projets les plus performants. Le PEM a assez peu bénéficié de ces dernières, compte tenu du fait qu'il n'existe aucun dialogue régulier et formel entre les mouvements des droits de l'homme et les fonctionnaires du Partenariat.

La société civile

De nombreuses initiatives du PEM dans les domaines du dialogue et de la coopération de la société civile, la participation politique et les droits de l'homme, ont été mises en œuvre au cours des dix dernières années. L'évaluation de l'influence de ces programmes sur les changements sociaux et politiques effectifs n'a malheureusement guère été développée. Il est difficile d'imputer les changements intervenus à des actions spécifiques dès lors qu'ils résultent de multiples facteurs.

L'impact n'est souvent obtenu que sur le long terme. Il peut survenir bien après la réalisation du projet. Si l'on se place au niveau macro, les programmes du PEM ne semblent pas avoir eu un impact significatif sur le dialogue au sein de la société civile, en rapprochant le Partenariat des individus et en œuvrant pour la promotion des droits de l'homme et de la démocratie. Les fossés politiques, économiques et sociaux subsistent entre et au sein même des sociétés euro-méditerranéennes ainsi qu'entre les gouvernements et les sociétés. Ces fossés, notamment au niveau politique, se sont creusés après le 11 Septembre 2001 et la guerre en Irak. Les initiatives des sociétés civiles régionales ont toutefois ouvert d'importantes voies de coopération et d'échange. À un autre niveau, le Maroc, par exemple, a modifié certains aspects de son Code de la famille, avec le soutien et la contribution d'acteurs de la société civile pro-réformiste dans le cadre du PEM. Si le véritable impact de la réforme reste encore à vérifier, il compte certainement parmi les effets positifs de la coopération du PEM de ces dix dernières années.

Le PEM a mis sur pied divers instruments pour encourager l'échange et la coopération culturelle entre les pays partenaires. Les programmes d'échange régionaux comprennent EuroMed Audiovisual, EuroMed Youth, EuroMed Heritage et, plus récemment, TEMPUS, un programme d'échanges universitaires. Ils ont tous contribué à intensifier les contacts grâce à la mise en place de réseaux entre les deux rives de la Méditerranée. Ces contacts sont particulièrement importants à une époque où le discours sur le « choc des civilisations » gagne du terrain. Ces réseaux ne touchent néanmoins que des segments réduits des sociétés, tels que les métiers du patrimoine, les réalisateurs de films d'art et d'essai, des étudiants et universitaires particulièrement brillants ou des professeurs. Les réseaux établis dans le cadre des premier et deuxième volets du PEM, tels qu'EuroMeSCo et le FEMISE, ont joué un rôle important en tant que mesures de confiance, mais ils se limitent également à une élite. Euro-Med Youth a une plus grande portée en permettant l'élargissement des échanges au-delà du champ culturel dans son acception traditionnelle et ceci en impliquant potentiellement des segments plus larges des sociétés. Son budget est toutefois plus réduit que celui alloué aux autres programmes euro-méditerranéens.

Les réseaux et les initiatives conjointes dans les domaines des droits de l'homme et du développement ont également été lancés au cours de la décennie écoulée. Le

Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme (EMHRN) en est un bon exemple. Il a grandi comme une initiative du bas vers le haut des activistes des droits de l'homme et est devenu un réseau euro-méditerranéen efficace et visible, permettant un soutien mutuel et développant des initiatives conjointes. Les forums civils euro-méditerranéens se sont tenus parallèlement aux réunions euro-méditerranéennes des ministres des affaires étrangères depuis le début du Processus de Barcelone et ont gagné de l'élan grâce à la mise en réseau et aux échanges des sociétés civiles. Les forums ont réuni une vaste gamme d'acteurs de la société civile de tous les pays du PEM, allant des syndicats commerciaux à des groupes environnementaux, en passant par des organismes culturels et les associations des droits de l'homme. Les critiques à l'égard du forum civil ont dénoncé son manque de représentation, sa limitation à des cercles restreints d'activistes, le manque de continuité et la faible participation des acteurs de la société civile au processus de prise de décision du PEM, en dehors de cet événement annuel.

L'une des plus récentes initiatives pour encourager l'échange interculturel euro-méditerranéen est la Fondation euro-méditerranéenne Anna Lindh pour le dialogue entre les cultures, qui sera implantée à Alexandrie et devrait être inaugurée cette année. La création de la Fondation a été décidée dans le cadre du Plan d'action de Valence de 2002 comme une réaction à la polarisation culturelle qui s'est instaurée après le 11 Septembre 2001. Il est honorable que la Fondation ait son siège en Égypte, soit dans le Sud-méditerranéen plutôt qu'au sein d'un pays partenaire européen. Tous les pays partenaires du PEM se sont, en outre, engagés à la soutenir financièrement, afin d'en faire un projet différent de ceux exclusivement financés par l'Europe. La Fondation est envisagée comme un catalyseur de la coopération entre les réseaux déjà en place et les organisations dans l'espace euro-méditerranéen, et disposant du potentiel nécessaire pour jouer un rôle important dans le domaine de l'échange interculturel.

Plusieurs outils du PEM ont été mis en pratique pour soutenir les initiatives de la société civile dans les domaines du développement, des droits de l'homme et de la démocratie. Le Programme MEDA Démocratie mérite une mention toute particulière en ce qu'il a ouvert l'accès au financement de toutes les initiatives émanant de la société civile pour promouvoir les droits de l'homme et la démocratie dans tous les pays partenaires du Sud, alors que d'autres lignes budgétaires actuellement en place ont une portée géographiquement limitée. Certains Programmes indicatifs nationaux incluent également des subventions financières destinées à la société civile.

Évaluer l'impact de ces programmes est une tâche difficile, et cela d'autant plus qu'elle n'est pas canalisée dans le suivi du programme. À un niveau micro, des impacts peuvent être observés. L'acquisition d'espaces pour les bureaux des organisations des droits de l'homme a été décisive pour garantir la continuité de leur travail dans un environnement favorable. Les syndicats formés par des centres de formation financés par l'UE sont devenus particulièrement actifs pour défendre

les droits de leurs membres. Les résultats à un niveau macro restent bien plus difficiles à évaluer sur le court terme. Leur impact ne se fera probablement pas ressentir que bien des années plus tard.

Tableau 1
Le développement humain (DH) dans la région du PEM

Source: *Human Development Report 1997, 2004*,
 Banque mondiale.

² L'indice de développement humain (IDH) a trait à trois dimensions mesurables du développement humain : vivre une longue et saine vie, recevoir une éducation et avoir un mode de vie décent. Il conjugue des mesures d'espérance de vie, niveau de scolarité, alphabétisation et revenu pour permettre une perspective plus large du développement des pays qu'à partir du seul revenu.

³ Classification du développement humain : tous les pays inclus dans l'IDH sont classifiés selon trois catégories du développement humain : 1) Élevé (IDH de 0,800 ou plus) ; 2) Moyen (0,500 - 0,799) ; 3) Faible (moins de 0,500).

⁴ Cette moyenne n'inclut ni l'Algérie ni l'Autorité palestinienne, dès lors qu'aucune donnée n'était disponible depuis 1995..

⁵ Moyenne de 1995 pour l'UE des 25 plus la Turquie ; n'inclut pas la Slovaquie dès lors qu'aucune donnée n'était disponible pour cette période.

Pays du Sud du PEM	Valeur IDH ²		Rang IDH (177 pays) 2002	Classification DH ³	
	1995	2002		1995	2002
Algérie	...	0,704	108	...	Moyen
Autorité palestinienne	...	0,726	102	...	Moyen
Égypte	0,608	0,653	120	Moyen	Moyen
Israël	0,880	0,908	22	Élevé	Élevé
Jordanie	0,707	0,750	90	Moyen	Moyen
Liban	0,732	0,758	80	Moyen	Moyen
Maroc	0,571	0,621	125	Moyen	Moyen
Syrie	0,663	0,710	106	Moyen	Moyen
Tunisie	0,696	0,745	92	Moyen	Moyen
Moyenne	0,694	0,731		Moyen	Moyen
Pays de l'UE et Turquie	1995	2002	2002	1995	2002
Allemagne	0,911	0,925	19	Élevé	Élevé
Autriche	0,913	0,914	14	Élevé	Élevé
Belgique	0,927	0,942	6	Élevé	Élevé
Chypre	0,855	0,883	30	Élevé	Élevé
Danemark	0,912	0,932	17	Élevé	Élevé
Espagne	0,903	0,922	20	Élevé	Élevé
Estonie	0,796	0,853	36	Moyen	Élevé
Finlande	0,913	0,935	13	Élevé	Élevé
France	0,919	0,932	16	Élevé	Élevé
Grèce	0,875	0,902	24	Élevé	Élevé
Hollande	0,927	0,942	5	Élevé	Élevé
Hongrie	0,810	0,848	38	Élevé	Élevé
Irlande	0,893	0,936	10	Élevé	Élevé
Italie	0,904	0,920	21	Élevé	Élevé
Lettonie	0,765	0,823	50	Moyen	Élevé
Lituanie	0,789	0,842	41	Moyen	Élevé
Luxembourg	0,908	0,933	15	Élevé	Élevé
Malte	0,850	0,875	31	Élevé	Élevé
Pologne	0,816	0,850	37	Élevé	Élevé
Portugal	0,876	0,897	26	Élevé	Élevé
Slovaquie	...	0,842	42	...	Élevé
Slovénie	0,852	0,895	27	Élevé	Élevé
Suède	0,928	0,946	2	Élevé	Élevé
République tchèque	0,843	0,868	32	Élevé	Élevé
Royaume Uni	0,921	0,936	12	Élevé	Élevé
Turquie	0,713	0,751	88	Moyen	Moyen
Moyenne	1995	2002		1995	2002
UE 25	0,875	0,900		Élevé	Élevé
UE 25 + 1 (Turquie)	0,868	0,894		Élevé	Élevé

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
Stabilité politique et absence de violence	1996	1998	2000	2002
UE 15	90,44	87,97	90,28	88,22
PAM	55,71	54,87	56,62	43,33
Israël	57,72	52,82	51,69	26,50
Efficacité du gouvernement	1996	1998	2000	2002
UE 15	83,70	82,49	84,00	85,02
PAM	47,13	46,86	55,20	40,13
Israël	74,63	64,79	71,59	68,54
Qualité régulatrice	1996	1998	2000	2002
UE 15	78,67	92,48	83,96	91,48
PAM	52,37	71,30	65,16	48,39
Israël	75,57	83,76	77,09	78,72
État de droit	1996	1998	2000	2002
UE 15	88,47	83,87	88,23	89,01
PAM	51,16	54,05	55,71	50,90
Israël	77,12	70,56	74,92	73,92
Contrôle de la corruption	1996	1998	2000	2002
UE 15	83,45	84,38	82,35	83,96
PAM	48,32	38,67	43,70	40,98
Israël	82,03	71,14	69,93	69,31

Tableau 2

Six dimensions
de gouvernance

PAM - Pays arabes méditerranéens : Algérie, Égypte, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie et Tunisie.

Ce tableau a été élaboré à partir de la contribution de Azzam Mahjoub à ce rapport, *Les implications politico-institutionnelles du volet économique du Partenariat euro-méditerranéen*.

Contributions Les contributions au rapport ont porté sur les thèmes spécifiques suivants :

Roberto Aliboni, *Barcelona Plus Ten: The Political and Security Dimension*

Bettina Huber, *Civil Society Dialogue and Cooperation, Human Rights, Good Governance and Political Participation – Good Practices, Future Challenges*

Emily Landau, *Assessing 10 Years of the EMP: Conceptions of the Barcelona Process*

Erwan Lannon, *Mettre en lumière l'acquis de Barcelone; La cohérence entre le PEM et les nouvelles initiatives européennes*

Azzam Mahjoub, *Les implications politico-institutionnelles du volet économique du partenariat euro-méditerranéen*

Luis Martinez, *How to Develop Barcelona Initiatives with Relevance to Political and Security Issues*

Gema Martín Muñoz, *Overcoming the Cultural Perceptions Divide; Political Participation*

Noémia Pizarro, *10 Year Euromed Partnership: A JHA Assessment*

Mark Schade Poulsen, *Human Rights in the Euro-mediterranean Partnership*

Mohamed Kadry Said, *Practical Examples of Political and Security Cooperation*

Gamal Soltan, *The Impact of Regional Crises and International Changes on the Barcelona Process*

Catherine Wihtol de Wenden, *Barcelona Plus: The Issue of Migration*

Des contributions orales ont été apportées lors de la réunion de Paris en janvier 2005 à l'IFRI, par :

Elise Aghazarian, PASSIA, Jérusalem; Roberto Aliboni, IAI, Rome; Muriel Asseburg, SWP, Berlin; Denis Bauchard, IFRI, Paris; Pedro Courel, IEEI, Lisbonne ; Kamel Jendoubi, IFRI, Paris ; Erwan Lannon, Université de Gand ; Pierre Lepetit, IFRI, Paris ; Azzam Mahjoub, Université de Tunis ; Gema Martín-Muñoz, Universidad Autónoma de Madrid ; Luis Martinez, CERI, Paris ; Abdallah Saaf, CERSS, Rabat ; Dorothee Schmid, IFRI, Paris ; Álvaro de Vasconcelos, IEEI, Lisbonne ; Maria do Rosário de Moraes Vaz, IEEI, Lisbonne

Acronymes

ACIJLP	<i>Arab Centre for the Independence of the Judiciary and the Legal Profession</i>
ADM	Armes de destruction massive
AELE	Association européenne de libre-échange
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
ALU	<i>Arab Lawyers' Union</i>
ANP	Autorité nationale Palestinienne
APEM	Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne
CEPOL	Collège européen de police
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
CSCM	Conférence sur la coopération et la sécurité en Méditerranée
EEE	Espace économique européen
FEMISE	Forum euro-méditerranéen des instituts économiques
FIDH	Fédération internationale des ligues des droits de l'homme
IEDDH	Initiative européenne pour la démocratisation et les droits de l'homme
IPA	<i>International Police Association</i>
JAI	Justice et affaires intérieures
MDC	Mesure de confiance
MERCOSUR	Marché commun du Sud
MP	Mesure de partenariat
MTM	Migration de transit méditerranéenne
OCDE	Organisation pour la coopération économique et le développement
OIT	Organisation internationale du travail
OLP	Organisation de libération de la Palestine
ONG	Organisation non gouvernementale
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PAM	Pays arabe méditerranéen
PEM	Partenariat euro-méditerranéen
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PIN	Programme indicatif national
PPM	Pays partenaire méditerranéen
PRI	<i>Penal Reform International</i>
REMDH	Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme
UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale
UMA	Union du Maghreb Arabe
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
ZLE	Zone de libre-échange

www.euromesco.net



EUROMED
Barcelona 2005



Published with the support
of the European Commission

EuroMeSCo Secretariat
Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais
Largo de São Sebastião 8, Paço do Lumiar,
1600-762 LISBOA
e-mail: mednet@mail.telepac.pt