

## 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.”*<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> 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.