

## 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.*

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.