

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 Crète (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.