

L'UE, la Méditerranée et la démocratie

Remettre les populations au centre, c'est donner de meilleurs chances de réussite au Partenariat, notamment dans le domaine des transformations démocratiques.

Ahmed Driss

Nul doute que la promotion de la démocratie était pour l'UE l'une des priorités les plus importantes et l'un des objectifs de sa politique étrangère, – ainsi que de sa politique de coopération avec ces partenaires dans le monde. Elle a élaboré pour cela un ensemble d'instruments, et ce depuis le début des années quatre-vingt-dix. Déjà en juin 1991, le Conseil européen réuni au Luxembourg avait adopté une Déclaration sur les droits de l'Homme dans laquelle il a affirmé que le respect de ces droits, de l'État de droit et l'existence d'institutions politiques efficaces, responsables et bénéficiant d'une légitimité démocratique, étaient le fondement d'un développement équitable. Et lors d'une autre réunion datée du 28 novembre de la même année, le Conseil européen adoptait la fameuse « Résolution sur les droits de l'Homme, la démocratie et le développement » qui posait clairement et sans ambiguïté le principe de conditionner l'aide communautaire par les efforts consentis par les pays en voie de développement en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie. Il prévoyait ainsi l'inclusion d'une clause de « conditionnalité » dans les accords de coopération. Ensuite, dans le traité de Maastricht (1992), des dispositions ont été introduites afin d'établir les fondements juridiques nécessaires au développement de la notion de conditionnalité dans les relations extérieures de l'UE. Le traité prévoyait en effet que la politique de coopération au développement a comme objectifs le développement et la consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Cette préoccupation pour la promotion de la démocratie et le respect des droits de l'Homme est restée ensuite constante dans tous les textes de l'UE, que ce soit dans le traité de Nice en 2001, encore le traité Constitutionnel de Lisbonne en 2007. Tout ceci dénote sans détour que la démocratisation occupe une place plus que prépondérante dans la conscience européenne, dans ses politiques et ses stratégies.

Bien sûr l'intérêt européen pour ce thème remonte à bien plus longtemps que les années quatre-vingts, du temps de la Communauté européenne, où l'Espagne, le

Portugal et la Grèce n'étaient pas admis au Club, entre autre à cause de la nature de leur système politique ; mais c'est surtout avec la chute du communisme en Europe de l'Est que s'ouvre l'ère de la promotion de la démocratie comme instrument de la politique étrangère de l'UE. La réussite de cette politique en Europe centrale et de l'Est est bien évidemment liée à l'offre d'élargissement de l'UE pour ces pays, et aux perspectives qui y sont liées et qui s'ouvrent largement devant eux. Cela sous-entend bien sûr que l'absence de telles perspectives ne permet pas nécessairement à cette politique d'avoir les mêmes chances de réussite ailleurs. Cela suppose aussi que l'UE cherche inmanquablement à mettre en application sa politique de promotion de la démocratie partout, avec tous et d'une manière homogène. Or la politique européenne en la matière n'est pas en réalité unifiée, elle est parfois coercitive et d'autres fois incitative et plus conciliante ; ainsi, elle connaît des différences, selon les régions et les partenaires.

Europe et l'application des dispositions relatives à la démocratie et les droits de l'Homme

Pour la région de la Méditerranée on peut dire que la politique européenne de promotion de la démocratie et le respect des droits de l'Homme n'a pas trouvé sa voie, elle n'a pas trouvé le meilleur terrain pour sa mise en œuvre, que ce soit dans le cadre du Partenariat euroméditerranéen, dans la politique de voisinage ou dans l'Union pour la Méditerranée.

Il est vrai que la promotion de la démocratie et le respect des droits de l'Homme et de sa dignité représentait l'un des objectifs majeurs de la Déclaration de Barcelone de 1995. Il est vrai aussi que dans les instruments juridiques mis en place pour mettre en œuvre le Partenariat, à savoir les accords d'association, conclus par l'UE avec chaque pays partenaire, il a été introduit une « clause démocratique » instituant une sorte de conditionnalité politique, conformément à la politique européenne en la matière. Dans ces accords, il a été stipulé que « le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'Hom-

me, tels qu'énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme, inspire les politiques internes et internationales des parties et constitue un élément essentiel de l'accord ». Sauf qu'il a été toujours difficile de trouver un terrain d'entente sur ce sujet, les valeurs que la partie européenne défend comme valeurs universelles ne sont pas considérées comme telles par la partie sud-méditerranéenne, qui en plus, les considérait comme un argument « néo-colonialiste » permettant l'ingérence dans les affaires internes des États. D'autre part, face parfois à la pression européenne, les États méditerranéens arabes accusaient aussi l'UE de pratiquer la politique de « deux poids, deux mesures » s'agissant de la position de l'Union vis-à-vis des agissements de l'État d'Israël dans les Territoires Occupés et à l'égard des Palestiniens, agissements totalement contraires aux principes démocratiques et aux droits de l'Homme et qui de toutes les façons n'ont pas mené à la suspension de l'accord d'association entre l'UE et Israël.

Ceci a contribué à entourer de beaucoup de doutes la sincérité de l'UE à mettre en œuvre sa stratégie pour la promotion de la démocratie, qui ne manque certainement pas d'émettre des déclarations et des condamnations à chaque fois qu'elle constate des violations des droits humains, mais qui reste décevante lorsqu'il s'agit de prendre acte et d'agir fermement contre ces violations. Cette double attitude a fortement handicapé son action à l'égard des pays arabes méditerranéens, qui ont donc profité pour mieux asseoir leur caractère autoritaire et anti-démocratique.

Par cette double attitude, l'UE était presque complice de ces régimes ; par son silence et parfois par son soutien direct, elle ne faisait que conforter les dirigeants de ces pays dans leurs positions. Paradoxalement, les dirigeants arabes qui ne cherchaient qu'à pérenniser leurs règnes, ont trouvé auprès des dirigeants de l'UE leurs meilleurs alliés.

Ce paradoxe s'explique en réalité par l'échelle des priorités établie au niveau de l'UE ; en effet, entre promouvoir (sérieusement) la démocratie et assurer la sécurité, cette dernière l'emporte largement. La sécuritisation est donc prioritaire, elle passe forcément par le renforcement de régimes peu portés vers le respect des droits de l'Homme, qui peuvent ainsi mieux contribuer à la rattachement de l'Europe, en mieux coopérant dans la lutte contre le terrorisme et l'immigration illégale.

L'UE et les soulèvements arabes

Il n'y a pas de doute que les soulèvements arabes des derniers mois ont remis en question la perception dominante en Europe des populations arabes, qu'ils considéraient comme des populations peu enclines aux changements, favorisant le despotisme et acceptant l'injustice. Les débats sur cette question étaient en effet très culturalistes. Ils s'avèrent donc que ces sociétés arabes sont aussi assoiffées de liberté, de justice et de démocratie que n'importe quelle autre société dans le monde, et qu'elles partagent ainsi avec les autres sociétés toutes les valeurs universelles.

Par ailleurs, le « Printemps arabe », aura pour le moins prouvé qu'un changement de l'intérieur et par le bas est possible, et par là même, que les « efforts de démocratisation » proposés de l'extérieur, sont restés faibles et sans grandes incidences.

Pour les différentes raisons signalées, la politique européenne de démocratisation est restée en deçà de toutes les espérances ; l'UE a en quelque sorte favorisé la stabilité, le développement économique et le *statu quo* sur les exigences de la démocratisation et les changements incertains. Mais si la prospérité de la région est parmi les principaux objectifs de la coopération euroméditerranéenne, on ne s'est pas suffisamment arrêté sur la question de savoir comment des régimes autoritaires peuvent assurer une croissance économique capable de générer cette prospérité. Certains dans l'UE ont fermé l'œil sur le manque de réceptivité de ces mêmes régimes aux nécessités de changement et de réforme politique.

La priorité a été accordée aux efforts de sécuritisation, l'UE pensait plutôt à se barricader contre d'éventuels fléaux venant du Sud, à la tête desquels l'immigration et l'extrémisme. À ce propos, le débat entre la sécuritisation et la démocratisation n'est pas clos ; la vague de changement dans certains pays arabes s'accompagne aussi et malheureusement d'une vague de migration illégale, d'un accroissement du risque d'actions terroristes contre des intérêts occidentaux, dû à la fragilité de la situation sécuritaire post-révolutionnaire et à la perméabilité soudaine des frontières. Ceci ne fait qu'accroître les craintes européennes et encore ancrer chez certains le sentiment que l'avènement de la démocratie chez le voisin du Sud n'est qu'une source supplémentaire d'insécurité.

En effet, il semble que ces préoccupations pour la sécurité européenne sont avancées pour expliquer la réticence de l'UE et de ses membres à l'égard des changements qui ont lieu dans son voisinage du Sud, son hésitation à soutenir pleinement les processus de transition en cours et de mettre suffisamment de moyens pour leur garantir le succès. Ces événements, mondialement salués, l'ont été en Europe d'une façon moins soutenue, et surtout par étapes. La crainte de voir la déstabilisation s'installer dans la région a pesé sur la position européenne, avec le risque de voir l'extrémisme, ou simplement l'islamisme, monter en puissance et prendre partout le pouvoir, en engendrant comme dans le passé en Algérie, des vagues de violence. D'autre part, l'UE craignait que l'instabilité toucherait un plus grand nombre de pays, donnant ainsi naissance à un plus grand mouvement de personnes, réfugiés ou migrants illégaux, qui chercheraient la sécurité sur le territoire européen ; et enfin l'UE était aussi soucieuse de sa sécurité énergétique. Des craintes certainement exagérées à nos yeux, mais très objectives aux yeux des dirigeants européens.

Par ailleurs, la position européenne n'était ni uniforme ni correctement concertée ; plusieurs membres de l'Union avaient leurs propres positions, contribuant à rendre plus floue la politique extérieure européenne et ainsi moins li-

sible pour les Sud-méditerranéens relativement à ce qui se passe chez eux. Un flou qui n'aide pas à améliorer l'image de l'UE critiquée pour son attitude de double standard ; sa réaction mitigée envers les révolutions tunisienne et égyptienne a été interprétée comme un attachement aux autocrates de la région. Il est vrai que jusqu'à leur chute, Zine el Abidine Ben Ali en Tunisie, tout comme Hosni Moubarak en Égypte, étaient considérés par l'UE en tant que telle, et par plusieurs pays européens comme étant des « amis » œuvrant dans l'intérêt de l'Europe et de sa sécurité. De tels autocrates étaient considérés comme des garanties contre la montée du fondamentalisme religieux, un fondamentalisme islamique, qui notons le, a été considéré sur les deux rives de la Méditerranée comme une source majeure de menace à la sécurité et à la stabilité. Facteur de déstabilisation politique interne, le fondamentalisme a été combattu par les régimes sudméditerranéens avec les encouragements des Occidentaux, Européens en tête.

En tout état de fait, au fur et à mesure qu'évoluent les transitions dans nos pays, le soutien politique européen devient plus marqué et plus affirmé. Toutefois, ce soutien reste beaucoup plus au niveau de la rhétorique qu'au niveau de l'action effective ; celle-ci dépend largement des apports financiers que l'UE consent à mettre sur la table, or il se trouve que ces apports sont restés très décevants, car très en deçà des besoins.

La nécessité de revisiter la politique de l'UE à l'égard de la région

Les changements politiques au Sud de la Méditerranée sont en train de peser sur les relations euroméditerranéennes. En effet, cet espace de coopération ne peut rester indifférent aux bouleversements politiques que sont en train de connaître certaines de ces composantes ; poussant ainsi les différents acteurs, au Nord comme au Sud du bassin méditerranéen, à repenser les fondements des relations et de la coopération dans ce cadre. L'UE, dans le cadre de ce qu'elle appelle « Le Partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée » semble apporter quelques éléments de réponse à certaines attentes des pays sudméditerranéens en phase de transition, et tracer les lignes d'une nouvelle phase de coopération pour l'ensemble de ces partenaires arabes de la région. Ce partenariat pour la démocratie, proposé par la Commission le 8 mars 2011, s'articule autour de trois axes essentiels, à savoir :

- une transformation démocratique et un renforcement des institutions, l'accent étant mis en particulier sur les libertés fondamentales, les réformes constitutionnelles, la réforme du système judiciaire et la lutte contre la corruption.

- un partenariat renforcé avec les populations, en insistant surtout sur l'appui à la société civile et sur l'augmentation des possibilités d'échanges et de relations interpersonnelles, particulièrement entre les jeunes.

- une croissance et un développement économique durables et inclusifs, grâce en particulier au soutien aux PME, à la formation professionnelle et scolaire, à l'amélioration des systèmes de santé et d'enseignement et au développement des régions peu favorisées.

Il est temps, en effet, de réorienter le Partenariat euroméditerranéen vers les populations méditerranéennes, notamment celles du Sud, longtemps tenues à l'écart. Elles n'étaient pas au centre de la coopération, elles ne voyaient pas non plus ses fruits, elles étaient donc indifférentes au Partenariat et ne lui attribuaient aucun mérite. Remettre les populations au centre, c'est donner de meilleures chances de réussite au Partenariat, notamment dans le domaine des transformations démocratiques ; les efforts dans ce domaine ne seront plus sujets de doutes et de suspicions.

L'idée proposée par la Commission de soutenir l'action de la société civile et de lancer un mécanisme de voisinage spécialement dédié à celle-ci, ainsi que le soutien au forum du dialogue social, peut être considérée comme une réponse adéquate aux demandes incessantes de la société civile au sud de la Méditerranée afin qu'elle soit partie prenante au processus en cours. Une fois ceci assuré, le Partenariat pourra sereinement s'occuper de tous les autres domaines de coopération, notamment économique.

Ce qui manque aujourd'hui aux relations euroméditerranéennes, c'est un acte franc de solidarité, qui dépasse les discours et les déclarations d'intention. La proposition par la Commission de réemployer les fonds provenant des remboursements des opérations antérieures, l'appel à la BERD d'étendre ses activités pour la région, la réorientation des programmes bilatéraux de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat et l'apport d'un financement complémentaire ouvre certainement de nouvelles perspectives, bien que ça reste en deçà des nouveaux besoins. D'autre part, l'intention d'approcher différemment la question de la migration ne peut qu'être bénéfique. Dans le cas de la Tunisie, par exemple, un traitement exceptionnel de la question de la mobilité des personnes aiderait les responsables tunisiens à mieux gérer la pression due au chômage et aux demandes sociales qui lui sont liées. L'élargissement des accords de migration concertés à un nombre plus important de pays membres de l'UE et l'augmentation du nombre des personnes admises à la migration peut être envisagé comme traitement immédiat de la question migratoire avec ces pays en phase de transition.

Il est clair donc, qu'aujourd'hui, de nouveaux efforts d'une autre nature et plus adaptés aux circonstances actuelles sont recommandables pour accompagner la transition vers la démocratie. Ces efforts constituent une condition nécessaire pour ouvrir de nouvelles perspectives devant les relations euroméditerranéennes, des relations réellement basées sur le partage de valeurs universelles auxquelles ont cru les forces démocratiques des pays sudméditerranéens en transition et les acteurs de l'UE. Toute déception n'aura que des répercussions néfastes, à la fois sur ces pays et sur la nouvelle démocratie naissante dans la région. ■