



Séminaire d'EuroMed Droits sur la Politique européenne de voisinage (PEV), Bruxelles, 22 avril 2016

Quel espace pour la société civile dans la mise en œuvre de la PEV-Sud ?

Compte-rendu du séminaire

(Version originale: Anglais)

Préambule

Cinq mois après la publication de la Communication sur la nouvelle Politique européenne de voisinage (PEV) par la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), EuroMed Droits a organisé un séminaire d'une journée à Bruxelles, le 22 avril 2016, afin de réfléchir sur ce nouveau cadre politique et d'examiner les espaces où les organisations de la société civile (OSC) peuvent se faire entendre.

Depuis le lancement du processus de consultation en mars 2015, EuroMed Droits a suivi de près la révision de la PEV et ses diverses contributions ont souligné la nécessité pour l'UE de considérer les OSC comme de véritables partenaires et d'adopter une vision centrée sur les droits humains, et ce afin de donner du sens à ses relations avec les pays du Sud de la Méditerranée. Ce séminaire a constitué un jalon important dans la sensibilisation à la nouvelle PEV des activistes de terrain du Sud de la Méditerranée et des ONG basées à Bruxelles qui travaillent dans le domaine de la protection des droits humains et de la promotion de la démocratie. Il a également permis d'entamer un dialogue ouvert avec des représentants de l'UE.

Le présent compte-rendu vise en premier lieu à identifier les espaces que les OSC peuvent occuper pour influencer les politiques de l'UE dans la phase de mise en œuvre de la PEV révisée.



1. La « stabilisation », objectif premier de la PEV

L'UE a décidé de repenser son partenariat avec les pays du voisinage-Sud en raison des évolutions géopolitiques à l'œuvre sur les deux rives de la Méditerranée depuis 2011¹. L'année 2015 a été l'occasion de se pencher sur les lacunes de la PEV signalées par les États membres de l'UE, les gouvernements des pays partenaires et les OSC. La décision de l'UE de réviser la PEV dans le cadre d'un vaste processus de consultation a été saluée et considérée comme une démarche sans précédent dans

¹ Pour une description plus détaillée de la révision de la PEV, consulter le document d'information à l'annexe 2.

l'histoire de la PEV. Il a toutefois été constaté, au cours de la réunion, que le résultat final, à savoir la Communication conjointe du 18 novembre 2015 sur la révision de la PEV, différait peu du document de consultation publié en mars.

Contrairement à la PEV de 2011, qui était axée sur la conditionnalité au travers des principes de « *démocratie approfondie* » et du « *donnant-donnant* » (ou « *more for more* »), la flexibilité, l'appropriation et la différenciation sont désormais présentées comme des éléments fondamentaux de la nouvelle PEV, avec comme objectif ultime de promouvoir la stabilisation. Deux autres thématiques font l'objet d'une attention particulière : la jeunesse et l'emploi en tant que moteurs clés du changement. Lors du séminaire, la DG NEAR a précisé que le terme « différenciation » signifiait « travailler de manière plus efficace et pragmatique avec chacun des partenaires en fonction de leurs aspirations individuelles et des intérêts européens également (...) tout en respectant nos engagements envers les valeurs européennes et universelles ».

Les représentants de l'UE ont donné une définition large du terme « stabilisation », à savoir des changements socio-politiques, un développement économique inclusif et une sécurité humaine durable

« Nous savons que nous ne pouvons réaliser nos objectifs qu'en partenariat, et ce partenariat doit être fondé sur un discours honnête (...) Nous veillerons à assurer un dialogue parallèle avec les organisations de la société civile. »

Nicholas Westcott,
Directeur général pour la région du Proche-Orient
et de l'Afrique du Nord, SEAE

dans la région. L'UE est disposée à mettre au point des partenariats sur mesure en adoptant des « priorités » conjointes avec les pays partenaires. Toutefois, elle a également déclaré que, ce faisant, elle s'engageait à mettre au cœur de ses relations avec les pays partenaires, les valeurs universelles telles que les droits humains, la bonne gouvernance, la démocratie et l'État de droit.

La flexibilité constituera la pierre angulaire de toute méthode d'évaluation future. Les partenariats *sur mesure* seront évalués par des rapports *sur mesure*. Des rapports par pays seront publiés à différents moments et sous différents formats, et l'UE a indiqué que ces rapports resteront publics. La révision à mi-parcours de l'Instrument européen de voisinage (IEV) en 2017 constituera un autre moment fort de la PEV (voir ci-dessous au paragraphe 2.2).

Bien que l'UE ait insisté sur la nécessité de concilier les préoccupations sécuritaires et le respect strict par les pays partenaires des principes des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit, les participants ont souligné que la crédibilité de l'UE était loin d'être garantie à cet égard, compte tenu, notamment, des ventes massives d'armes par des États membres de l'UE aux pays du voisinage-Sud et de la montée de l'autoritarisme dans certains États membres. Ils ont ajouté que le renforcement du soutien à la société civile pourrait être une solution à ce problème. Il a par ailleurs été mis en évidence que l'UE devait fortement appuyer les OSC, tant sur le plan politique que financier.

2. Où la société civile peut-elle s'exprimer ?

Si l'UE s'est engagée dans la nouvelle PEV à inclure le soutien aux OSC comme un élément important, l'incertitude demeure quant à la manière dont les OSC pourront jouer leur rôle essentiel dans la phase de mise en œuvre. Le séminaire a permis de discuter des voies possibles et de rechercher des moyens pour leur permettre de participer pleinement à ce processus.

Les représentants de l'UE ont affirmé que celle-ci considérait la société civile comme « une partie intégrante du partenariat » et donc comme un acteur clé dans la promotion des réformes. L'UE s'engage à renforcer les capacités des OSC et à atteindre la société civile locale qui n'est pas basée dans les capitales, ainsi que les « organisations religieuses, les partenaires commerciaux, les universités, etc. ».

Plusieurs espaces d'influence pour les prochaines semaines/mois ont été identifiés et discutés :

2.1. Influencer les Priorités de partenariat de la PEV

Le nouveau cadre de relations avec les pays partenaires – les Priorités de partenariat (PP) - devrait permettre aux OSC d'apporter leur contribution lors des consultations tenues à Bruxelles et sur le terrain. L'UE a entamé des dialogues de ce type avec le Liban, la Jordanie et l'Égypte, et devrait bientôt faire de même avec l'Algérie et le Maroc. Elle entend généraliser le dialogue à l'ensemble du voisinage. À cette fin, les Délégations de l'UE sont invitées à établir un dialogue permanent et fructueux avec les organisations de la société civile, en vue de garantir leur participation adéquate, conformément aux engagements de l'UE à cet égard.

« Les problèmes que nous rencontrons tous dans nos pays respectifs sont, à certains égards, attribuables au manque de leadership politique de la part de l'UE. »

Un participant de la société civile (Égypte)

Le problème du manque d'implication et de transparence a été abordé à la fois par les intervenants et les participants au séminaire. En effet, bon nombre d'OSC ne sont pas tenues au courant des consultations menées par l'UE et lorsqu'elles y sont invitées, elles ne sont pas toujours informées au préalable de la nature et de l'objet de la réunion, ce qui engendre une faible participation de la société civile dans l'élaboration des politiques européennes. Les participants ont demandé à ce que les représentants de l'UE accordent une attention particulière à ce problème dès lors que les négociations officielles concernant les Priorités de partenariat de la PEV ont débuté.

L'exemple de la Tunisie a été présenté comme une bonne pratique et une source d'inspiration. Le dialogue tripartite entre l'UE, les autorités tunisiennes et les organisations de la société civile devrait inspirer la manière dont la société civile est impliquée dans les dialogues politiques de l'UE avec ses voisins du Sud, plus particulièrement dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des PP. Pour ce faire, les différents rapports sur la mise en œuvre de la PEV et des PP devraient être mis à la disposition du public et des OSC, afin qu'ils puissent jouer leur rôle de surveillance. La transparence est un autre principe que l'UE devrait appliquer selon les OSC participantes.

2.2. Révision prochaine de l'Instrument européen de voisinage

L'examen à mi-parcours de l'Instrument européen de voisinage (IEV) en 2017 sera l'occasion de se pencher sur le soutien direct de l'UE aux gouvernements du Sud de la Méditerranée et sur le mécanisme financier « Facilité pour la Société Civile » (Civil Society Facility). Les OSC devraient être consultées de façon inclusive, en évitant de « consulter pour consulter » sans réelle prise en compte des points de vue exprimés. Les représentants de l'UE ont toutefois souligné que le dialogue politique dans le cadre de la PEV était à distinguer des instruments financiers.

« Le véritable débat juridique sera l'examen à mi-parcours de l'IEV en 2017. Nous verrons alors comment un outil financier doté d'une base juridique peut influencer les politiques. »

Erwan Lannon, Professeur à l'Université de Gand

L'UE prévoit de continuer à fournir des financements à long terme aux OSC. Aux différents instruments financiers de l'UE qui répondent aux besoins des OSC dans la région et dans le monde, notamment l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), viennent s'ajouter des initiatives indépendantes telles que le Fonds européen pour la démocratie (FEDEM). Des initiatives

complémentaires et flexibles émanant d'instances non liées à l'Union européenne sont nécessaires, mais leur efficacité ne peut être garantie que si l'UE et ses États membres apportent un soutien politique et institutionnel, en particulier pour faire face à la nouvelle tendance inquiétante du rétrécissement de l'espace de la société civile dans les pays du voisinage méridional.

2.3. Vers un dialogue régional structuré

Bien que le dialogue avec les OSC au niveau multilatéral existe dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée (se limitant toutefois à une conférence ministérielle sur les droits des femmes), la nécessité d'un dialogue plus structuré² entre l'UE et les OSC a donné lieu à l'organisation de forums annuels au cours desquels les politiques de l'UE ont été abordées. L'idée de faire passer ce dialogue à la vitesse supérieure prend actuellement corps, avec l'optique d'une plate-forme ressemblant à celle mise en place dans le cadre du Partenariat oriental, mais dotée d'un format distinct en raison de la différence de contexte dans le voisinage méridional.

2.4. Sécurité et droits économiques et sociaux au centre de l'agenda

Deux priorités essentielles de la PEV ont été abordées au cours de ce séminaire : la sécurité³ et les droits économiques/sociaux⁴. Objectif : aider les OSC à comprendre et influencer la coopération établie entre l'UE et les pays partenaires dans ces domaines, notamment la vente d'armes, le soutien à la réforme du secteur de la sécurité, les accords de libre-échange complets et approfondis (ALECA), et les partenariats pour la mobilité.

Politiques de sécurité

Au cours des dernières années, l'UE a élaboré un programme conséquent en matière de sécurité, en réponse à la détérioration de la situation dans le voisinage méridional. La lutte contre le terrorisme est au centre de ce programme, ainsi qu'une stratégie visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité qui doit être approuvée en juin 2016 par le Conseil de l'UE. Cette importance accrue accordée à la sécurité figurera aussi au cœur de la Stratégie globale pour la politique étrangère qui devrait être adoptée avant l'été. Cette tendance a soulevé des craintes quant à l'intégration de la PEV, un instrument



de l'UE au service des intérêts communs, dans la Politique étrangère et de sécurité commune et la Politique de sécurité et de défense commune (PESC/PSDC), qui demeurent intergouvernementales, autrement dit du ressort des États membres. Il reste en outre des progrès importants à accomplir en matière de définition de concepts largement utilisés, tels que le terrorisme, l'extrémisme et la radicalisation. La société civile peut jouer un rôle déterminant dans la manière de les définir.

Droits économiques et sociaux

Les droits économiques et sociaux sont au cœur des aspirations et des préoccupations des citoyens des deux côtés de la Méditerranée. En effet, le facteur déclenchant des soulèvements arabes fut la revendication d'une justice sociale et d'un avenir économique meilleur. Les droits économiques et sociaux sont cependant sous haute pression depuis lors, et des progrès énormes doivent encore être réalisés pour atteindre les objectifs dans ce domaine. Dans les pays partenaires de la PEV-Sud, il y a une absence quasi totale de protection sociale et un manque d'investissements à long terme, ce qui porte atteinte au bien-être socio-économique des citoyens. La majorité des politiques publiques se concentre

² Voir le document d'information « Vers un dialogue régional structuré avec les OSC » à l'annexe 5.

³ Voir le document d'information « Sécurité et droits humains ? » à l'annexe 3.

⁴ Voir le document d'information « Droits économiques et sociaux dans la PEV » à l'annexe 4.

sur des objectifs à court terme de lutte contre la pauvreté sans entreprendre de réformes structurelles à long terme.

Que peut faire l'UE pour remédier à cette situation dans ses relations bilatérales avec les pays partenaires de la PEV-Sud ? La nouvelle PEV met l'accent sur la nécessité d'approfondir les relations économiques entre les deux rives de la Méditerranée comme moyen de stimuler la croissance et de s'attaquer aux racines économiques de l'instabilité dans la région. Cela nécessite des réformes structurelles afin de garantir une croissance économique inclusive qui accorde des droits fondamentaux à chacun. Pour ce faire, la PEV révisée prévoit une intensification des relations commerciales avec les pays partenaires, pour faire de la Méditerranée une zone de libre-échange par la signature d'Accords de libre-échange complets et approfondis (ALECA). Elle s'engage aussi à la compléter en facilitant la libre circulation des personnes par le biais des Partenariats pour la mobilité.

La société civile aura un rôle primordial à jouer pour veiller à ce que l'UE promeuve un développement durable, des conditions de travail et de vie décentes, et une protection sociale efficace pour tous. Les relations économiques entre l'UE et les pays partenaires peuvent dès lors être utilisées comme une plate-forme permettant aux OSC et aux syndicats d'exprimer leurs préoccupations concernant les droits économiques et sociaux, dans le but de :

- faire en sorte que l'UE négocie des ALECA dans des conditions équitables, en tenant pleinement compte du niveau de compétitivité économique de ses partenaires ;
- inciter les pays partenaires de l'UE à lancer et mettre en œuvre des réformes politiques, économiques et sociales inclusives et ambitieuses dans le cadre des négociations de la PEV ;
- appeler la Banque européenne d'investissement (BEI) à mieux définir et cibler ses activités dans la région.

3. Pistes de réflexion pour aller de l'avant

La principale leçon tirée par l'ensemble des participants est la nécessité pour les organisations de la société civile d'adopter une démarche proactive dans la mise en œuvre de la PEV. En effet, l'incertitude quant au nouveau cadre de coopération avec les pays partenaires, aux outils d'évaluation et aux instruments financiers crée la confusion. Cette ambiguïté peut également être l'occasion de formuler des recommandations en vue d'alimenter le processus en cours de mise en œuvre de la PEV et la coopération entre l'UE et les pays partenaires dans différents domaines, y compris au niveau de la programmation financière.

Le séminaire a permis de formuler les idées et suggestions suivantes pour aller de l'avant :

- Une **approche axée sur les droits humains** devrait être intégrée dans la phase de mise en œuvre de la PEV, avec des références à d'autres politiques clés de l'UE dans ce domaine, par exemple les actions relatives au soutien à la société civile dans le Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie pour la période 2015-2019.
- Un véritable dialogue sur la PEV avec la société civile au niveau régional doit éviter les **approches purement symboliques et formelles**, à savoir se limiter à « donner l'impression » que les représentants de la société civile sont traités de manière équitable et que leurs opinions sont prises en compte. À ce stade, les gouvernements sud-méditerranéens ne devraient pas être invités à prendre part au dialogue structuré au niveau régional, et le problème du rétrécissement de l'espace dédié aux organisations de la société civile indépendantes devrait figurer en tête des priorités.

- Instaurer la confiance entre les OSC et l'UE est un processus long. Le dialogue au niveau régional devrait avoir pour objectifs **l'ouverture de l'espace pour la société civile et la promotion de la démocratie et des droits humains** dans la région, en adoptant une approche par la base et en s'inspirant des expériences passées, à l'instar du Forum politique pour le développement qui a adopté une [Charte](#) qui pourrait servir de source d'inspiration. Un dialogue ne sert pas à « parler pour le plaisir de parler » lors un événement annuel, mais plutôt à promouvoir l'inclusion et la diversité de la société civile.
- **Une communication dans les deux sens** doit être maintenue afin que les recommandations de la société civile soient entendues et que la responsabilité de l'UE soit engagée en retour. C'est la seule façon d'instaurer la confiance entre l'UE et les OSC de plus en plus menacées dans la région. Un retour d'information sur la manière dont les renseignements et les recommandations fournis par les OSC ont été utilisés est également indispensable pour la tenue d'un dialogue constructif, en particulier dans le contexte de la négociation des Priorités de partenariat de la PEV.
- **L'UE devrait accorder plus d'attention à la protection des défenseurs des droits humains.** Alors que l'espace se rétrécit de plus en plus et que l'environnement devient sans cesse plus hostile pour les acteurs de la société civile, un soutien international/institutionnel, notamment de la part de l'UE, pourrait se révéler l'unique outil de protection des défenseurs des droits humains dans la poursuite de leurs actions sur le terrain.
- Il est de la plus haute importance que les OSC puissent **continuer de jouer leur rôle de surveillance**, surtout en vue de garantir des mécanismes de justice indépendants et transparents dans les domaines de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme. Qu'elle soit transitionnelle ou non, la Justice doit respecter des normes qui devraient faire l'objet d'une surveillance étroite par les OSC, notamment en ce qui concerne les conditions de procès équitable, l'indépendance des juges, des peines justes et strictement proportionnées, et le droit de recours effectif, comme le prescrit le droit international et comme l'a ratifié l'ensemble des parties.
- Il convient de **soutenir davantage les efforts des OSC** afin qu'elles puissent atteindre tous les segments de la population, **en vue de développer des activités de sensibilisation, notamment à l'égard des jeunes, de lutter contre la radicalisation et les discours haineux, et de promouvoir les valeurs de tolérance.**
- L'UE et les OSC elles-mêmes devraient **investir davantage dans le renforcement des capacités des acteurs de la société civile.** Les questions relatives à la PEV sont compliquées ; elles nécessitent des réponses rapides et urgentes. Tous ces éléments impliquent une solide expertise et une réactivité de la part des acteurs de la société civile, en particulier sur des thématiques centrales telles que les droits économiques et sociaux et les mesures dans le



domaine de la sécurité, ce qui leur permettrait de participer activement à la phase de mise en œuvre de la PEV.

- **L'augmentation du financement de base octroyé aux OSC, les formations régulières et le renforcement des plate-formes** pour la coopération et le partage d'informations entre les OSC, sont des bonnes pratiques qui devraient être développées davantage.

EuroMed Droits remercie les donateurs suivants pour leur soutien financier :



SIGRID RAUSING TRUST



Le contenu de ce compte-rendu relève de la seule responsabilité d'EuroMed Droits et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position officielle des donateurs financiers.

Annexe 1 - Programme

Première session: Examen détaillé de la PEV-Sud révisée

- 9.15 *Genèse et évolution de la PEV-Sud* par **Erwan Lannon**, Professeur à la Faculté de Droit, Université de Gand
- 9.30 *LA PEV-sud révisée: qu'est-ce qui a changé?* par **Martin Hetherington**, Unité Stratégie – Révision PEV, DG NEAR, Commission européenne
- 9.45 *Outils pour l'action sur le terrain: soutien pratique aux organisations de la société civile* par **Marie Camberlin**, Chargée de programme Voisinage-Sud, Fonds européen pour la démocratie (EED)
- 10.00-10.45 Q & R, débat avec l'assistance

Deuxième session: Quelle place pour la société civile dans la mise en œuvre de la PEV?

- 11.15 *Le rôle des organisations de la société civile dans la mise en œuvre de la PEV et dans le dialogue structuré*, par **Nicholas Westcott**, Directeur général pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, Service européen pour l'action extérieure (SEAE)
- 11.30 *La voie à suivre pour le renforcement de la société civile dans le voisinage*, par **Andrzej Adamczyk**, rapporteur de l'Opinion sur la PEV du Comité économique et social européen (CESE)
- 11.45 *Assurer la transparence et l'inclusion dans la mise en œuvre de la PEV*, par **Vincent Forest**, Directeur du Plaidoyer, EuroMed Droits
- 12.00 Q & R, débat avec l'assistance

Troisième session: Discussion sur les priorités centrales de la PEV révisée

- 13.30 Courte présentation des priorités thématiques:
- *Stabilité/sécurité vs. droits humains?* par **Nabila Habbida** (EPLO)
 - *Droits économiques et sociaux dans le Voisinage-Sud*, par **Maurice Claassens**, Solidar
 - *Vers un dialogue structuré régional avec les organisations de la société civile dans un contexte de réduction de leur espace*, par **Marc Schade-Poulsen**, Euromed Droits
- 13.45 – 15.30 Petits groupes de travail sur :
1. L'évaluation des répercussions sur les droits humains des mesures de sécurité et de lutte contre le terrorisme : quel rôle pour la société civile ? (modératrice: Nabila Habbida)
 2. Réduction de l'espace pour les OSC dans le Voisinage-Sud et Droits économiques et sociaux : quel dialogue avec l'Union européenne ? (modératrice: Bérénice Michard)

Session plénière de clôture

- 16.00 Compte-rendu des groupes de discussions thématiques
- 16.30 Discussion des recommandations proposées sur la mise en œuvre de la PEV et du dialogue structuré

Annexe 2 – Document d’information « La Politique européenne de voisinage en bref »

Depuis son lancement en 2004, la Politique européenne de voisinage (PEV) s’est largement inspirée de la politique d’élargissement de l’Union européenne (UE), avec pour objectif d’étendre les normes, règlements et valeurs de l’UE au-delà de ses frontières, notamment les valeurs de démocratie, de l’Etat de droit et du respect des droits humains. Adoptée l’année même du plus grand élargissement de l’histoire de l’UE, la PEV ambitionnait d’éviter l’émergence de nouvelles lignes de fracture entre l’UE élargie et son voisinage, en « promouvant la prospérité, la stabilité et la sécurité pour tous ». Toutefois, sans la perspective de l’adhésion à l’UE et vu les faibles moyens financiers en comparaison avec les instruments d’adhésion, la PEV s’est avérée un outil politique « ambigu » pour les pays de la rive Sud de la Méditerranée... Une réelle interrogation a subsisté sur la capacité de la PEV à inciter ceux-ci à mettre en œuvre des « intérêts communs partagés ».

En 2011, l’UE a procédé à une révision de la PEV afin de répondre aux soulèvements arabes, en s’attaquant aux lacunes relatives à la promotion des droits humains et de la démocratie, et en faisant son *mea culpa*. Cependant, la nouvelle PEV publiée en novembre 2015 met à nouveau l’accent sur les questions de stabilité/sécurité, de développement économique et de gestion de la crise migratoire, réduisant ainsi l’approche « droits humains » amorcée en 2011. Malgré l’engagement de lancer un dialogue inclusif et structuré avec la société civile et la priorité clairement mise sur le renforcement des capacités des femmes, il semble que moins de place soit consacrée à la promotion des droits humains, de la démocratie et de l’Etat de droit dans la mise en œuvre de la PEV-Sud révisée.

Le Processus de Barcelone

Conjointement à la PEV, l’UE soutient un mécanisme multilatéral sous l’appellation actuelle de l’Union pour la Méditerranée (UpM). En 1995, quinze ministres des Affaires étrangères des Etats membres de l’UE et douze pays partenaires de la Méditerranée se sont réunis en sommet à Barcelone et ont posé les jalons du Partenariat euro-méditerranéen (Partenariat Euromed) dans le but, selon les termes de la Déclaration de Barcelone, de renforcer les relations multilatérales entre l’UE et le Sud de la Méditerranée de façon complémentaire aux politiques étrangères nationales. En 2008, le Partenariat Euromed devient l’UpM ; son secrétariat basé à Barcelone organise principalement des réunions ministérielles multilatérales, notamment une conférence sur le rôle des femmes dans la société prévue pour la seconde moitié de 2016. Par ailleurs, des projets d’infrastructure d’envergure régionale sont soutenus sous le label UpM.

Genèse et évolution de la PEV-Sud

La PEV lancée en 2004 repose sur les Accords d’association signés entre l’UE et la plupart des pays du Sud de la Méditerranée dans le cadre du Partenariat Euromed. Elle est désormais devenue le principal instrument de politique extérieure de l’UE à destination des pays voisins. La PEV s’organise autour de deux zones régionales regroupant des pays économiquement et politiquement très divers : les voisinages Sud et Est. Le voisinage Sud est composé de dix pays : le Maroc, l’Algérie, la Tunisie, la Libye, l’Egypte, Israël, la Palestine, la Syrie, la Jordanie et le Liban.

La principale raison d’être de la PEV est le renforcement de la coopération politique et de l’intégration économique avec les pays voisins, en vue « *d’établir un espace de prospérité et de bon voisinage fondé sur les valeurs de l’Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération* ».

A cette fin, des Plans d'action juridiquement non contraignants, faisant référence aux principes de la démocratie, des droits humains, de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance, ont été élaborés pour accompagner les réformes économiques et la transition politique dans le voisinage Sud. Si la plupart des pays du voisinage Sud ont signé de tels plans d'action (certains pays ont vu leur statut de partenaire de l'UE relevé), d'autres ne l'ont jamais fait, à savoir l'Algérie, la Libye et la Syrie. Des Rapports de progrès annuels visaient à évaluer la mise en œuvre des engagements souscrits dans ces Plans d'action. Il est à noter que ces rapports ont progressivement intégré un discours axé sur les droits humains, en particulier depuis 2011 quand l'UE a renforcé sa politique du « donner plus pour recevoir plus » ('more for more') fondée sur le « principe de démocratie profonde ». L'idée était de rendre la PEV plus en phase avec les aspirations démocratiques des peuples en renforçant le soutien aux pays qui réalisaient le plus de progrès dans ce sens.

L'Instrument de voisinage européen (IVE), bras financier de la PEV, soutient la mise en œuvre de projets et fournit une assistance financière.

La PEV 2015 révisée: vers un retour à l'agenda de stabilité

Quatre ans plus tard, en se fondant sur l'analyse que les principes sous-jacents de la révision de 2011, par exemple « donner plus pour recevoir plus », n'avaient pas porté leurs fruits à cause du faible niveau d'engagement politique des gouvernements partenaires et que les soulèvements arabes avaient largement échoué à conduire une transition démocratique dans la région, l'UE a décidé d'engager une nouvelle révision en 2015, sous l'emprise notamment de la « crise » migratoire, des conflits régionaux et des priorités de l'UE et des Etats membres en matière de sécurité et de contre-terrorisme.

L'UE souligne la nécessité de « *suivre une approche nouvelle, de redéfinir les priorités et d'introduire de nouveaux modes de fonctionnement* » pour se défaire de l'image « condescendante » qu'elle pense projeter. Dans la Communication publiée en novembre 2015, la stabilité, entendue au sens large, occupe à nouveau une place centrale : préserver la sécurité humaine et régionale, assurer la cohésion nationale en promouvant les principes des droits humains et de l'Etat de droit, tout en renforçant la prospérité économique. A cette fin, la PEV révisée prône une plus grande différenciation entre les pays partenaires et une appropriation mutuelle renforcée en vue de mieux refléter les intérêts de chaque pays dans la définition de la nature et des priorités du partenariat.

L'UE a également procédé à des changements majeurs quant à ses outils d'évaluation de la PEV. Des doutes planent encore sur l'avenir des rapports spécifiques à chaque pays. Nous savons, d'ores et déjà, que les Rapports de progrès publics ne seront plus l'outil d'évaluation (unique et annuel) comme ce fut le cas jusqu'à présent. A la place, l'UE entend développer « *un nouveau style d'évaluation, spécifiquement axée sur la réalisation des objectifs arrêtés avec nos partenaires* » ; en d'autres termes, une évaluation « sur mesure » fondée sur les priorités définies en commun. Tout semble présager que la situation des droits humains dans le voisinage Sud trouverait sa place au sein d'un rapport régional.

Par ailleurs, l'UE s'est engagée à développer un dialogue sur les droits humains et la démocratie avec tous les partenaires en tant que point permanent de l'agenda. La réforme du secteur public, l'égalité entre les femmes et les hommes, la réforme du secteur de la sécurité, la protection des droits humains et le pluralisme figureront parmi les thèmes de discussion. Toutefois, la Communication ne dissipe pas les doutes car elle prévoit que ces discussions se tiendront selon un « format défini en commun » avec les pays partenaires. Cela ressemble à un pas en arrière comparé aux engagements pris après les soulèvements arabes, avec une priorité accordée aux priorités d'avant 2011, telles que l'agenda de stabilité et les intérêts économiques.

Annexe 3 – Document d’information « Sécurité et droits humains »

La sécurité et la prévention des conflits sont désormais au cœur de la Politique européenne de voisinage. Dès 2003, dans un document sur la « Stratégie européenne de sécurité », qui reflète la vision européenne de la sécurité intérieure, régionale et internationale, l’UE affichait clairement le point de vue que sa sécurité intérieure allait de pair avec un voisinage sécurisé. Toutefois, depuis quelques années, les pays du Sud de la Méditerranée sont en proie à des conflits majeurs, sont la cible de nombreux actes extrémistes et vivent des crises politiques, avec un risque très élevé de déstabiliser toute la région euro-méditerranéenne. Dans un tel contexte, le dialogue sur la sécurité a pris, pour l’UE, une ascendance vitale dans ses relations avec les pays du Sud de la Méditerranée. C’est pourquoi l’UE a cherché à installer les défis sécuritaires au cœur de la PEV révisée, afin de formuler des réponses adéquates aux conflits violents et aux crises humanitaires qui secouent son voisinage.

L’agenda sécuritaire prédominant de la PEV-Sud

La PEV établit un cadre de coopération élargi pour traiter des défis en matière de sécurité/stabilité avec les pays partenaires du Sud de la Méditerranée. Cette situation conduit les organisations de la société civile (OSC) à réfléchir sur leur rôle dans la mise en œuvre de cet agenda sécuritaire, à savoir traiter les causes profondes de l’insécurité et de la violence.

Au cœur de la dimension « sécurité » de la PEV-Sud figurent:

- L’appui aux pays partenaires pour réformer leur secteur de la sécurité civile et militaire ;
- La lutte contre les actes extrémistes violents et la prévention de la radicalisation, notamment par l’adoption de mesures pénales contre les actes terroristes. A cet égard, l’UE prévoit d’impliquer la société civile ;
- Le démantèlement de la criminalité transfrontalière organisée et la lutte contre la corruption ;
- Les défis sécuritaires transversaux posés, selon l’UE, par la migration, par exemple le trafic des êtres humains et la gestion des frontières ;
- Le renforcement des pays partenaires dans la gestion et la réponse face aux crises dans un contexte régional particulièrement instable.

La nécessité d’une approche centrée sur les droits humains

Le droit à la sécurité représente indéniablement un droit fondamental qui doit être garanti aux personnes vivant sur les deux rives de la Méditerranée. En revanche, les mesures de sécurité doivent strictement respecter le droit international des droits humains (DIDH) et le droit international humanitaire (DIH). Le contexte actuel de foisonnement de défis transfrontaliers et transversaux en matière de sécurité rend extrêmement difficile l’évaluation de l’impact sur les droits humains. Il est donc crucial que l’UE et ses partenaires adoptent une approche respectueuse des droits humains et s’assurent que leur coopération sécuritaire soit conforme au DIDH et au DIH. En effet, des conditions *sine qua non* doivent guider leurs actions : le respect des droits humains intangibles tels que la liberté d’expression et d’opinion, le respect absolu du principe de proportionnalité, l’indépendance du pouvoir judiciaire, la redevabilité/imputabilité, la révision et l’évaluation indépendante des lois anti-terroristes, etc.

Annexe 4 – Document d’information « Les droits économiques et sociaux »

Depuis 2004, l’UE a fait de la prospérité économique une pierre angulaire de la stabilité dans la région, en abordant la question sous l’angle de la nécessité de s’attaquer aux causes économiques de l’instabilité, à savoir « *la pauvreté, l’inégalité, le sentiment d’injustice, la corruption, un faible développement économique et social et l’absence de perspectives en particulier chez les jeunes* ». La PEV révisée a donc mis l’accent sur le renforcement du partenariat économique avec pour objectif de stimuler la croissance économique et la modernisation dans le voisinage Sud.

L’agenda économique de la PEV-Sud

Améliorer la compétitivité, garantir une croissance inclusive et préserver la justice sociale tout en créant de meilleures conditions pour l’employabilité, tels sont quelques-uns des objectifs clés fixés par la PEV-Sud. A cette fin, la PEV prévoit le déploiement de toute une gamme d’instruments économiques visant à augmenter les opérations d’assistance macrofinancière, promouvoir le renforcement des capacités de la nouvelle génération de décideurs publics, et intensifier la coopération avec les institutions financières internationales pour le financement de projets de croissance.

L’UE considère le commerce entre les deux rives comme une autre pierre angulaire pour favoriser la prospérité dans la région. Divers accords commerciaux sont proposés aux pays partenaires pour leur donner accès au marché européen. L’objectif ultime est la conclusion d’Accords de Libre Echange Complet et Approfondi (ALECA) avec les pays les plus avancés, où les droits de douanes seront supprimés, les investissements accrus, le commerce facilité par la mise en place de normes et de standards communs, et où un environnement réglementaire sera rendu plus propice. D’autres accords plus souples sont prévus pour les pays qui ne souhaitent pas s’engager dans une telle intégration économique.

Pourquoi la société civile doit être impliquée

Dans un contexte de refonte des relations entre l’UE et les pays du voisinage Sud, l’intensification des relations économiques et commerciales pourrait ouvrir et renforcer la fenêtre de dialogue entre l’UE et la société civile sur le respect des droits économiques et sociaux. Par ailleurs, le renforcement des relations économiques selon un modèle inapproprié aux besoins des populations du voisinage Sud, en particulier dans le cadre de la conclusion des ALECA ou autres accords commerciaux, pourrait aggraver la situation déjà alarmante des droits économiques et sociaux dans la région. En effet, un cadre de coopération équitable entre l’UE et ses partenaires est plus que jamais nécessaire en vue de prendre en compte l’écart de compétitivité entre les économies de chacun des partenaires.

Seul un environnement propice à l’action indépendante de la société civile, et en particulier des organisations syndicales, peut produire un développement économique pour tous et une prospérité partagée. Le respect des droits économiques et sociaux concerne à la fois les droits individuels et collectifs. C’est pourquoi la liberté d’association/de réunion, le droit d’accès à l’information doivent être pleinement reconnus afin de permettre aux organisations de travailleurs, aux défenseurs des droits humains et aux autres organisations de suivre la situation et de contribuer à l’émergence de nouvelles voies permettant de sortir des impasses économiques et sociales de la région, et de relancer le partenariat UE-voisinage Sud.

Annexe 5 – Document d’information « Vers un dialogue régional structuré avec les OSC »

Les organisations de la société civile (OSC) jouent un rôle central de promotion des réformes démocratiques dans les pays du Sud de la Méditerranée. L’UE a une conception large de ce que sont les OSC, à savoir « *toutes les structures non étatiques, à but non lucratif, non partisans et non violentes, dans le cadre desquelles des personnes s’organisent pour poursuivre des objectifs et des idéaux communs, qu’ils soient politiques, culturels, sociaux ou économiques* ». En septembre 2012, la Commission européenne a publié une Communication dans laquelle elle s’engage à intensifier ses relations avec les OSC au niveau mondial. Pour cela, elle a mis en avant trois priorités :

- Créer un environnement réglementaire propice aux OSC dans les pays partenaires ;
- Promouvoir une participation significative et structurée des OSC tant au niveau des politiques intérieures de leur pays respectif qu’au cycle de programmation de l’UE ;
- Améliorer les capacités techniques et financières des OSC pour qu’elles puissent exercer leur rôle avec efficacité.

Par conséquent, en parallèle de ses dialogues politiques institutionnalisés avec les autorités nationales, l’UE s’est officiellement engagée à aller plus loin dans son dialogue avec les OSC du voisinage Sud. En 2013, le Commissaire Füle a lancé l’idée d’un dialogue régional structuré au sein duquel les OSC pourront exprimer leurs points de vue sur les politiques et les priorités européennes, en plus des dialogues au niveau national.

Créer un environnement propice aux OSC : une priorité absolue à réaliser

Depuis 2012, la situation des droits humains s’est fortement dégradée dans la région. Nous avons assisté à la prolifération de lois liberticides bafouant les libertés d’association, de réunion et d’expression dans de nombreux pays du voisinage Sud. Le contexte général est caractérisé par la stigmatisation et la répression des défenseurs des droits humains et des ONG, ce qui a largement contribué au rétrécissement de leur espace d’action. Il est donc crucial que l’UE aide à élargir cet espace et entame un dialogue réel et efficace avec les OSC, notamment avec des organisations de terrain en contribuant au renforcement politique et financier de ces dernières. C’est surtout dans le propre intérêt de l’UE, qui reconnaît elle-même les limites de son action dans le cadre de ses relations bilatérales avec des gouvernements plus enclins à s’engager plus avant. Ce constat n’empêche pour autant pas l’UE d’adopter une approche ambiguë à l’égard de la société civile. Si, d’une part, elle affirme privilégier désormais une approche « *du bas vers le haut* » avec « *moins de diplomatie du mégaphone et plus de soutien à la société civile* » ; elle n’accorde, d’autre part, qu’une place limitée à la société civile dans la Communication sur la nouvelle PEV de novembre 2015.

Un dialogue régional structuré: la marche à suivre

Depuis 2012, des feuilles de routes pour l’engagement envers la société civile ont émergé comme cadre stratégique pour favoriser les relations entre les Délégations de l’UE et des Etats membres et la société civile locale. Ces feuilles de route ont pour principal objectif d’améliorer l’impact des politiques européennes, et rendre son action plus visible et prévisible pour les OSC. Néanmoins, des progrès sont encore à réaliser en faveur d’un dialogue direct et régulier avec la société civile du Sud de la Méditerranée, au-delà du simple partage d’informations, pour faire des OSC un réel partenaire pour les réformes politiques. A l’heure actuelle, un dialogue régional structuré est en cours de discussion. Il reste à voir si ce dialogue pourra aider à répondre aux défis régionaux communs, créer des réseaux de solidarité, favoriser un environnement propice pour les OSC, influencer les politiques de l’UE et planter le décor d’une protection concrète par l’UE des défenseurs des droits humains.