

LE PROGRAMME MEDA POUR LA DÉMOCRATIE

Recommandations par le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH) à l'intention de la Commission européenne, du Parlement européen et des États membres de l'Union européenne concernant le Programme MEDA pour la Démocratie.

Copenhague, février 2000
Secrétariat du Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme
Studiestraede 38
1455 Copenhague K
Danemark
Tél: +45 33 30 88 88
Fax: +45 33 30 88 00
E-mail: MSP@humanrights.dk
Site internet: www.euromedrights.net

ISBN: 87-986920-5-4

Information bibliographique d'après le Format Standard de l'HURIDOCS:

Titre: Le programme MEDA pour la démocratie

Auteur collectif: Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH).

Traduction: Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH).

Mots clefs: démocratie / l'UE / droits de l'Homme / ONG

Termes géographiques: Pays méditerranéen / Europe / Afrique du Nord / Moyen Orient

Le rapport est publié avec le concours de la Commission européenne.

COPYRIGHT : © 2000 EMHRN/REMDH

LE PROGRAMME MEDA POUR LA DÉMOCRATIE

Les recommandations qui suivent ont été faites par le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH) à l'intention de la Commission européenne, du Parlement européen et des Etats membres de l'Union européenne. Ils concernent le Programme MEDA pour la Démocratie (PMD).

INTRODUCTION

En 1996, le Parlement européen a établi une ligne budgétaire spécifique (intitulé B-7050) pour le *Programme MEDA pour la Démocratie* visant à promouvoir l'Etat de droit, les droits de l'Homme et la démocratie, et à renforcer la société civile dans le cadre du Partenariat euro-méditerranéen.

Le Programme MEDA pour la Démocratie fait partie de *l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme* qui a été établie par le Parlement européen en 1994 afin de regrouper une série de lignes budgétaires traitant spécifiquement de la promotion des droits de l'Homme dans un seul chapitre (B7-70).

En 1996, le Programme MEDA pour la Démocratie a commencé à accorder des subventions à des associations à but non lucratif (ONG), à des universités, à des centres de recherches et à des organismes publics pour leur permettre de mener à bien leurs missions.

Suite au gel par la Commission de l'Union européenne de certaines lignes budgétaires estimées à 500 millions d'ECU – pour les-quelles il n'existait pas de base juridique légale - un règlement au sujet du Programme MEDA pour la Démocratie est entré en vigueur le 29 avril 1999.¹

En début de l'année 2000, l'administration du programme démocratie (MEDA), jusqu'ici sous la responsabilité de la DG1B, a été transférée à une nouvelle unité «droits de l'Homme» sous l'égide de la Direction générale des relations extérieures.

En tant que réseau régional issu de la société civile et consacré à la promotion et à la protection des droits de l'Homme dans la région euro-méditerranéenne, le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH) a suivi le développement du Programme MEDA pour la Démocratie depuis sa création.

Trente de ses cinquante membres sont basés dans les pays du sud de la Méditerranée et peuvent par conséquent bénéficier des dotations du PMD. Environ dix d'entre eux ont déjà bénéficié de ses fonds par le passé; beaucoup d'autres, malgré leur demande, n'ont pas pu en percevoir. Le REMDH lui-même reçoit des fonds du Programme MEDA pour la démocratie, et il tient à le remercier ici.

¹ Règlement du Conseil du 29 avril 1999, fixant les exigences pour la mise en oeuvre des actions communautaires, autres que celles de coopération au développement... [contribuant] à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'état de droit ainsi qu'à celui du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les pays tiers.

Conscient que la Commission est actuellement dans un processus de réforme de ses procédures de gestion des dotations sous la responsabilité de l'Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme, le REMDH souhaite apporter son expérience du PMD aux institutions européennes dans le but de contribuer à aider au renforcement du programme au profit des droits de l'Homme et de la démocratie dans la région.

Le REMDH partage les préoccupations et les recommandations des dix ONG basées à Bruxelles concernant la politique, le financement et la gestion de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme, telles qu'elles ont été publiées le 29 novembre 1999 à l'occasion du Forum européen de discussion sur les droits de l'Homme. Le réseau partage également les préoccupations exprimées par des participants au Forum de discussion de droits de l'Homme à l'occasion de la publication du premier rapport annuel sur les droits de l'Homme par l'Union européenne.²

Le REMDH suit avec attention les débats en cours qui visent à privilégier à l'avenir une approche thématique sur l'approche régionale dans le traitement des questions des droits de l'Homme. Il reconnaît qu'une approche thématique à son importance. Cependant, avec l'établissement du Partenariat euro-méditerranéen une nouvelle entité géopolitique est en création. Elle nécessite la définition d'objectifs clairs et le maintien d'une approche *régionale* tournée vers la promotion des droits de l'Homme et de la démocratie.

Le REMDH a donc choisi de soulever des questions concernant le Programme MEDA pour la démocratie pour renforcer la mise en œuvre de cette ligne budgétaire spécifique au profit de la région.³

EN GÉNÉRAL

Les institutions de l'Union européenne devraient adopter une approche équilibrée du processus de Barcelone en augmentant les fonds disponibles pour les activités de la société civile, indépendamment des intérêts gouvernementaux, dans les domaines des droits de l'Homme et de la démocratie dans le cadre du Programme MEDA pour la démocratie.

Le Partenariat euro-méditerranéen, inauguré par la conférence de Barcelone en 1995, a pour objectif la constitution d'une zone de paix, de prospérité et de stabilité dans la région méditerranéenne, par la création d'une zone de libre échange en 2010. Ce processus doit s'accompagner par un développement des échanges culturels, sociaux et humains dans le respect mutuel des droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'état de droit, tout en y associant étroitement la société civile.

² Cf. Rapport de conférence : Le Forum Discussion de l'union européenne pour les Droits de l'Homme, Bruxelles, les 30 novembre et 1er décembre 1999.

³ Le REMDH a étudié avec intérêt le rapport d'évaluation du Programme MEDA pour la démocratie: Cf. Final Report. Evaluation of the MEDA Democracy Programme 1996-1998. Préparé par Nadim Karkutli et Dirk Bützler, Bruxelles, mars 1999.

Ainsi le processus de Barcelone repose sur l'idée que le développement économique, la libéralisation politique et la construction d'institutions démocratiques, fondées sur le respect des droits de l'Homme et sur une société civile forte et indépendante, vont de paire avec la construction de la paix, de la stabilité et de la prospérité.

L'Union européenne a alloué la somme de 4.685 millions d'Euro pour la période allant de 1995 à 1999, complétée par une aide de la BEI sous forme de prêts, pour soutenir des mesures financières et techniques d'accompagnement de la réforme des structures économiques et sociales dans la région.

Pourtant les fonds alloués au Programme MEDA pour la démocratie ne dépassent guère *un pour cent* de la totalité des fonds alloués par l'Union européenne pour soutenir le partenariat Euro-Méditerranéen.

Le rôle du Programme MEDA pour la démocratie est crucial en tant qu'instrument de promotion des actions de la société civile dans le domaine des droits de l'Homme et de la démocratie. Il constitue une part importante de la politique méditerranéenne de l'Union européenne et une référence essentielle pour les organisations non gouvernementales et indépendantes.

Les rapports annuels et documents des membres du REMDH ont suffisamment démontré que la situation des droits de l'Homme dans la région euro-méditerranéenne donne régulièrement matière à de réelles inquiétudes et que les droits de l'Homme dans certains cas sont érodés par des gouvernements. La société civile dans de nombreux pays reste encore faible, et les défenseurs des droits de l'Homme travaillent souvent dans des conditions précaires. Ces dernières années ont également vu l'émergence et l'accroissement d'organisations 'non-gouvernementales' contrôlées par des gouvernements. Ces organisations ont souvent plus à cœur de défendre les politiques de leur gouvernement plutôt que les droits de l'Homme et les principes démocratiques.

Le REMDH invite expressément les institutions de l'Union européenne à s'assurer que les fonds alloués actuellement aux organisations des droits de l'Homme indépendantes, ainsi qu'aux initiatives pour la démocratie et de la société civile s'inscrivent bien dans le cadre d'une politique cohérente vis-à-vis de la région.⁴

POLITIQUE

Une stratégie cohérente, globale et transparente pour l'exécution du Programme MEDA pour la démocratie devrait être développée en accord avec les représentants appropriés de la société civile.

⁴Cette recommandation ne doit pas être interprétée dans le sens qu'une augmentation des fonds alloués au PMD devrait se faire au dépend d'autres lignes budgétaires sous la responsabilité de l'Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme.

Au niveau national, les Délégations permanentes de la Commission européenne dans les pays partenaires devraient veiller à promouvoir les droits de l'Homme en organisant des tables rondes régulières dans chaque pays. Un grand nombre d'organisations non gouvernementales qui oeuvrent en faveur de la démocratie et des droits de l'Homme devraient y participer.

À un niveau régional, des consultations régulières devraient être développées par la Commission de l'UE avec des organismes et des réseaux non gouvernementaux régionaux et internationaux appropriés.

Le processus de Barcelone repose sur la reconnaissance de l'importance du dialogue mutuel, des échanges et de la notion du partenariat. Il repose également sur le rôle essentiel que peut jouer la société civile dans le processus de développement de la région. À Stuttgart, en avril 1999, les partenaires ont confirmé les objectifs issus de la Déclaration de Barcelone, et ont souligné la nécessité d'associer étroitement à ce processus les organisations non gouvernementales.⁵

Le REMDH reconnaît les efforts antérieurs de la Commission européenne pour fonder ses programmes sur des initiatives locales dans la région. Il reconnaît également la pertinence de nombreux projets financés dans le cadre du Programme MEDA pour la démocratie. Cependant, des membres du REMDH relèvent que les procédures de sélection demeurent encore peu transparentes et basées sur un agenda flou sans relation évidente avec les réalités locales.

L'esprit de la Déclaration de Barcelone devrait être promu, et l'impact du Programme MEDA pour la démocratie considérablement renforcé notamment par des consultations régulières avec des représentants locaux et régionaux de la société civile. Ces consultations devraient porter sur l'élaboration de programmes régionaux pluriannuels pour la promotion de la société civile, des droits de l'Homme et de la démocratie, et devrait être rendu public.

PRIORITÉS

Le Programme MEDA pour la démocratie devrait être orienté de manière à aider et faciliter les activités des représentants indépendants de la société civile sud méditerranéenne. Des vetos de gouvernements au financement de projets qui sont éligibles dans le cadre du programme démocratie (MEDA) ne devraient pas être acceptés.

Reposant sur la liste des projets qui ont été financé en 1996, 1997 et 1998, une évaluation des fonds alloués dans le cadre du Programme MEDA pour la démocratie montre qu'au moins 33 pour cent de ces fonds ont été alloués à des organisations basées en Europe tandis que 7 pour cent allaient à des projets gouvernementaux.⁶

⁵ Les conclusions formelles du Président de la troisième conférence Euro-Méditerranéenne des ministres des affaires étrangères à Stuttgart, 15-16 avril 1999.

⁶ Environ 14 pour cent ont été attribués pour des activités basées en Israël.

Le Programme MEDA pour la démocratie a été voulu comme un instrument de promotion de la société civile, des droits de l'Homme et de la démocratie dans le sud du pourtour méditerranéen. La majeure partie des fonds devrait donc être allouée à des organisations non gouvernementales basés au sud.

Dans le cas de la Tunisie, l'interférence du gouvernement a empêché le financement de projets qui étaient pourtant éligibles et approuvés dans le cadre du Programme MEDA pour la démocratie. L'Union européenne devrait souligner dans le cadre des entretiens bilatéraux qu'une telle attitude va à l'encontre des engagements inscrits dans la Déclaration de Barcelone.

LE MONTANT DES SUBVENTIONS

La véritable raison d'être du programme de démocratie de MEDA ne devrait pas être oublié aux dépens des considérations administratives.

La tendance récente du Programme MEDA pour la démocratie a été d'accorder la priorité à des projets à grande échelle qui dépassent bien souvent la capacité d'action et de gestion d'un grand nombre d'organisations non gouvernementales. La plupart de celles-ci effectuent une tâche considérable souvent sur la base du volontariat et dans des conditions difficiles; même des subventions modestes amélioreraient de manière significative leurs conditions de travail.

Les projets de grande échelle favorisent les ONG basées au Nord. Le financement de ces grands projets réduit le nombre de bénéficiaires et empêche le développement de la société civile au niveau local. L'administration de ces projets devrait être adaptée aux besoins de la société civile sud méditerranéenne, et les ressources nécessaires devraient être allouées en s'assurant que les besoins locaux sont satisfaits.

GESTION

Une information claire sur les directives du programme démocratie (MEDA) et sur les procédures d'introduction des demandes de financement devrait être aisément disponible, et les fonds devraient être alloués de façon transparente et en temps utile. En outre, la Commission devrait déplacer son rôle de 'la vérification vers la gestion'.

La réaction des membres du REMDH confirme les conclusions du rapport d'évaluation du Programme MEDA pour la démocratie en soulignant que les procédures de demandes de subventions, de sélection et les comptes-rendus sont difficiles à comprendre pour de nombreux opérateurs, et que les délais trop long de préparation des contrats et de paiement portent préjudice à l'efficacité et à l'impact des projets, aussi bien qu'à la crédibilité de l'Union européenne en tant que partenaire fiable.

Certains courriers ou projets envoyés à la Commission sont dans plusieurs cas restés sans réponse et ont parfois disparu. Par ailleurs, les demandes de la Commission des justificatifs de dépenses, si minimes soient-elles, sont lourdes à

gérer et plus contraignantes que celles émanant d'autres bailleurs de fonds. Ceci contribue également à des retards dans les paiements.

Pour remédier à cette situation, une information claire sur les programmes, les directives et les procédures d'introduction de demandes devraient être aisément disponibles à Bruxelles, sur le site Internet de la Commission et au niveau des délégations de l'Union européenne.⁷ Les fonds devraient être alloués à travers un appel à projets, indiquant des dates limites claires pour les candidatures et un calendrier pour la signature des contrats et la mise à disposition des fonds.

En outre, la Commission devrait s'intéresser plus qu'elle ne le fait aujourd'hui à la gestion qu'à l'audit, en étudiant de plus près la qualité des projets subventionnés et en vérifiant si leur valeur correspond bien à leur coût.

MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES

Des retards de financement en matière de droits de l'Homme devraient être évités dans le cadre de la réforme en cours du Programme MEDA pour la démocratie. Les mesures prises et les programmes futurs devraient être rendus publics afin de renforcer le dialogue avec la société civile dans la région et pour aider les ONG à mieux organiser leur travail.

Les rapports des membres du REMDH suggèrent que l'élan créé par le Programme MEDA pour la démocratie en 1996 est entrain de s'affaiblir. Le doute, provoqué par le déficit d'informations, sur la réforme du programme est largement répandu. Ils soulignent également que la situation créée par le gel du programme démocratie MEDA en juin 1998 n'est sur le point d'être redressée qu'à l'heure actuelle, deux ans après 'le gel'.

GESTION DE RESSOURCES

Des ressources suffisantes en personnel et une expertise des droits de l'Homme devraient être disponibles pour une meilleure gestion du Programme MEDA pour la démocratie.

Tenant compte de la complexité de la situation des droits de l'Homme dans la région, et en le comparant à d'autres organismes de financement, le programme démocratie MEDA souffre d'un manque de personnel.

Conformément aux recommandations présentées ci-dessus, une administration saine et efficace des projets concernant les droits de l'Homme dans la région exige un personnel suffisant et qualifié. Elle nécessite également une bonne expertise en matière de droits de l'Homme dans chacune des délégations de la Commission européenne et dans la Commission de Bruxelles.

⁷ Les Lignes directrices pour les demandes de subventions et les formulaires de demandes élaborés par la Commission, sous l'égide de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme ainsi que les appels à proposition de l'année passée, pourraient servir comme point de départ pour la réforme du Programme MEDA pour la démocratie.

Le programme démocratie MEDA a été lancé comme un instrument pour promouvoir l'état de droit, les droits de l'Homme et la démocratie et pour soutenir la société civile dans le cadre du Partenariat euro-méditerranéen.

Le REMDH souhaite que ces recommandations puissent aider à renforcer ce programme afin qu'il devienne un instrument en vue d'une protection réelle et efficace des droits de l'Homme dans la région. Ceci en apportant une plus grande cohérence au développement global du Partenariat euro-méditerranéen.

REMDH Mai 2000.