



MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE RÉVISÉE DE 2015

Trois ans après, les droits humains en voie de marginalisation

Le 18 novembre 2015, la Politique européenne de voisinage révisée (PEV) a été publiée. A cette occasion, EuroMed Droits avait exprimé sa préoccupation que la communication conjointe sur le [réexamen de la politique européenne de voisinage](#) constituerait un recul par rapport aux politiques antérieures, notamment la révision de 2011, alors que la PEV devait relever le défi de placer en son centre le respect des droits humains, du droit international humanitaire et la promotion de réformes démocratiques.

L'objectif de ce document est d'évaluer, trois ans plus tard, la mise en œuvre de la PEV sous l'angle des droits humains : la PEV a-t-elle favorisé la promotion et la protection des droits humains ? Existe-t-il une approche commune de l'UE à cet égard pour toute la région sud-méditerranéenne ? Quelles sont les principales conclusions que l'on peut tirer de trois années de mise en œuvre ? Ce document tente de répondre à ces questions sur la base des éléments recueillis et des informations disponibles, dont certaines sont reprises dans l'annexe intitulée "*An overview of EU relations with Southern Mediterranean countries under the ENP.*"

2015, l'année charnière ?

Depuis sa création en 2004, la PEV s'est largement inspirée de la politique d'élargissement de l'UE visant à étendre les normes, réglementations et valeurs européennes au-delà de ses frontières, notamment les valeurs de la démocratie, de l'état de droit et des droits humains. La PEV repose sur des Accords d'association signés avec la plupart des pays du sud de la Méditerranée, suite à la Déclaration de Barcelone de 1995 et le lancement du partenariat euro-méditerranéen. Le voisinage méridional 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. Cependant, sans perspectives d'adhésion à l'UE et avec des moyens financiers limités comparés aux instruments d'adhésion, la PEV est devenue un instrument politique qui pose la question de savoir si elle incite réellement à mettre en œuvre des « intérêts communs partagés » ou si elle vise davantage à promouvoir le seul intérêt de l'UE à stabiliser son voisinage.

En 2011, l'UE a révisé la PEV afin de répondre aux soulèvements arabes, en remédiant à ses lacunes en matière de promotion des droits humains et de la démocratie. L'UE a alors développé sa politique d'incitation « plus pour plus » basée sur le principe dit de « démocratie profonde ». L'idée était de faire de la PEV un instrument plus approprié afin de répondre aux aspirations démocratiques des peuples, en renforçant l'appui aux pays qui font le plus grand progrès dans cette direction. Comme le « Printemps arabe » a tourné court par rapport aux attentes, la PEV de 2015 a mis à nouveau l'accent sur la stabilité/sécurité, le développement économique et la gestion des migrations, mettant de côté l'approche fondée sur les droits humains instaurée en 2011. Les principes d'appropriation gouvernementale, de différenciation et de flexibilité sont centraux depuis l'adoption de la PEV en 2015, avec un objectif général déclaré de promotion de la « stabilisation ». C'est un concept large que l'UE définit sur la base de divers critères tels que le changement socio-politique, le développement économique, la capacité de résilience et la prévention des conflits.

Priorités de partenariat : où sont les droits humains ?

Concernant les relations établies depuis 2015 entre l'UE et l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Liban et la Tunisie, avec lesquels des Priorités de partenariat (PP) ont été convenues¹, des améliorations substantielles peuvent être apportées afin que l'UE mette en œuvre ses propres engagements en matière de promotion et de protection des droits humains dans les actions extérieures :

1. L'UE devrait adopter une approche fondée sur les droits humains pour chaque priorité et avec tous les pays partenaires, sans exception. Cependant, **les Accords d'association sont peu mentionnés et leur clause relative aux droits humains ne l'est pas du tout**. Les décisions du Conseil rendant publics les PP indiquant que le cadre général de la coopération est défini par les Accords d'association (AA), l'UE aurait dû veiller à ce que le contenu des PP fasse référence à l'article 2 de l'AA et stipule donc que les droits humains constituent aussi une partie essentielle des PP. Même si, dans la plupart des PP, l'un des intitulés de priorité fait clairement référence aux droits humains, cela ne se traduit pas systématiquement par des étapes identifiables conduisant à cette priorité et cela peut entraîner le confinement des discussions relatives aux droits humains dans le cadre des réunions de sous-comités, au niveau technique, tenues dans le contexte de l'AA.
2. Aucun des PP ne fait référence au [Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie](#). La Communication de 2015 sur la PEV indique que « l'UE continuera, avec les gouvernements, la société civile et les citoyens des pays partenaires, à se pencher sur les questions liées aux droits de l'homme et à la démocratie, y compris aux processus électoraux, ainsi que le prévoient le traité sur l'Union européenne et le plan d'action de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie ». Réaffirmer spécifiquement cet engagement dans les PP aurait été un signe positif pour la promotion des droits humains dans les relations bilatérales.
3. L'UE devrait rappeler, dans chaque cadre bilatéral, son engagement à inclure les organisations de la société civile (OSC) de manière transparente et substantielle. Pourtant, la PEV révisée est vague quant au niveau d'implication de la société civile dans le contexte des PP. Aucune référence, en effet, n'est faite ni aux [lignes directrices de l'UE sur les dialogues sur les droits de l'homme avec les pays tiers](#), ni à la [Communication de 2012 de la Commission européenne sur l'engagement avec la société civile](#). L'UE n'indique donc pas clairement qu'elle entend procéder à des consultations appropriées de la société civile avant et après les dialogues.

Or, les **consultations avec la société civile** ont été inégales et difficiles à retracer dès lors que les consultations sur les PP ont parfois été simplement ajoutées à l'ordre du jour de réunions de consultation plus générales. Dans le cas de la Tunisie, la société civile n'aurait pas été officiellement consultée sur le contenu des PP si les OSC n'avaient pas exigé une réunion à Tunis en avril 2018. Les OSC sont généralement consultées avant les réunions bilatérales à Bruxelles ; toutefois, ce n'est pas toujours le cas pour les consultations sur le terrain. Le but de la réunion ou les points de l'ordre du jour ne sont pas toujours clairs dans les invitations que les OSC reçoivent.

4. Dans toutes les **Priorités de partenariat**, les politiques de l'UE définies par la PEV révisée sous l'intitulé « Propositions de priorités de coopération conjointes » sont clairement mises en avant : le développement économique pour la stabilisation, la dimension sécuritaire, les migrations et la mobilité, et certaines considérations relatives à la bonne gouvernance, à la démocratie, à l'état de droit et aux

¹ Les discussions sur les futurs PP avec Israël, la Palestine et le Maroc devraient débuter au début de 2019. Des informations sur les relations de l'UE avec la Libye et la Syrie figurent dans l'annexe. Notez que les PP ne se concentrent que sur quelques priorités ; il s'agit d'un document beaucoup plus court que le plan d'action de la PEV qu'il remplace. Pour la Tunisie, elles sont appelées « Priorités stratégiques ».

droits humains. Mais l'importance donnée aux priorités « droits humains » diffère de manière significative d'un pays à l'autre :

- **Algérie** : la dimension humaine est associée à la migration et à la mobilité, tandis que la promotion des droits fondamentaux semble être principalement axée sur la mise en œuvre des dispositions de la Constitution de 2016. Les termes « droits humains » ne sont mentionnés que dans la phrase suivante : « réadmettre ceux qui se trouvent en situation irrégulière selon les procédures en vigueur, dans le plein respect de leurs droits humains » ;
- **Égypte** : les droits humains sont difficilement identifiables en tant que tels puisque les PP accordent la priorité à une économie stable, à un partenariat en matière de politique étrangère et à la stabilité. La référence aux droits civils, politiques, sociaux et culturels en tant que « pierre angulaire d'un État démocratique moderne » ressemble à une déclaration symbolique ;
- **Jordanie** : l'état de droit et les droits humains sont l'une des priorités ; un dialogue régulier est prévu pour débattre de la liberté d'expression et de la liberté d'association ;
- **Liban** : la priorité en matière de gouvernance et d'état de droit concerne principalement la mise en place d'institutions, l'indépendance du pouvoir judiciaire et la promotion des droits humains ;
- **Tunisie** : sans surprise, c'est dans les PP avec la Tunisie que la démocratie, la bonne gouvernance et les droits humains sont les plus détaillés, avec des références à, par exemple : mise en place des instances indépendantes, soutien à la décentralisation, renforcement de la société civile, respect des droits humains dans le domaine de la sécurité. Néanmoins, la dimension « droits humains » n'est pas intégrée de manière transversale ; elle n'est mentionnée - en dehors de la rubrique dédiée – que sous la section « lutte contre le terrorisme ».

5. De même, les **engagements en matière d'égalité des genres**², en considérant les PP à travers les dispositions du Plan d'action de l'UE en matière d'égalité des genres ([Gender Action Plan – GAP](#)), sont traités de diverses façons, et la mise en œuvre des trois principaux domaines d'action du GAP³ dans les actions extérieures de l'UE n'est pas toujours garantie :

- **Algérie** : les PP mentionnent uniquement le « renforcement du rôle des femmes dans la société », sans aucune référence aux femmes, au genre ou même à l'égalité dans le reste du document ;
- **Égypte** : la lutte contre la discrimination à l'égard des femmes et la promotion de l'égalité des genres sont présentées comme un objectif clé « conforme aux priorités du gouvernement égyptien », ce que contredit le rapport critique de l'UE sur la mise en œuvre (voir l'Annexe) ;
- **Jordanie** : l'égalité des genres, les droits des femmes et leur autonomisation dans la vie politique et publique sont considérés comme une question intersectorielle dans les domaines de l'emploi et de la gouvernance démocratique, ainsi que dans le pacte annexé traitant des femmes réfugiées de Syrie ;
- **Liban** : l'égalité entre les hommes et les femmes, notamment grâce à une participation accrue des femmes aux forums politiques et décisionnels, est mentionnée comme une question intersectorielle dans la perspective d'une croissance durable, et dans le pacte joint, mais avec moins d'occurrences que dans les PP avec la Jordanie ;
- **Tunisie** : la protection et la promotion des femmes, la lutte contre la violence à l'égard des femmes et l'égalité des genres ne sont mentionnées que dans les domaines de la démocratie, de la bonne gouvernance et des droits humains.

² Parmi tous les détenteurs de droits, y compris les femmes, la jeunesse est clairement priorisée dans toutes les PP en tant que groupe cible transversal, ainsi que sous diverses priorités, par exemple les opportunités d'emploi, l'autonomisation économique. La prévention de la radicalisation de la jeunesse peut être trouvée dans le PP jordanien, tandis qu'une stratégie pour la jeunesse est louée dans les PP avec la Tunisie, bien qu'il ne s'agisse que d'une déclaration publique sans objectifs détaillés.

³ Assurer l'intégrité physique et psychologique des filles et des femmes, Promouvoir les droits sociaux et économiques / l'autonomisation des filles et des femmes, Renforcer la voix et la participation des filles et des femmes. La quatrième est « Changer la culture institutionnelle pour tenir plus efficacement les engagements de l'UE ».

Quel soutien financier à la société civile ?

L'UE a ouvertement défendu le concept de « copropriété » par les pays partenaires, c'est-à-dire que les gouvernements doivent être d'accord avec les PP. Les Cadres uniques d'appui (CUA), c'est-à-dire les enveloppes financières qui accompagnent la mise en œuvre des PP, révèlent l'intention manifeste de l'UE, dans la plupart des cas, de préserver et de donner la priorité aux bonnes relations diplomatiques avec ses partenaires par rapport aux considérations relatives aux droits humains :

- **Algérie** : les droits humains en tant que tels ne sont pas inclus en tant que priorité, seule une référence à l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme peut être trouvée. Le soutien à la société civile est présenté comme une approche intégrée, même si les fonds dans ce domaine sont principalement alloués par le biais d'agences contrôlées par le gouvernement ;
- **Égypte** : l'UE développe une analyse critique concernant l'absence de mise en œuvre des dispositions de la Constitution de 2014 en matière de droits humains. Le soutien au développement des capacités, au renforcement des institutions et aux mesures en faveur de la société civile représente 10% de l'allocation totale, bien que le document fasse référence à « un soutien plus spécifiquement ciblé sur la société civile (autorités locales, démocratie et droits humains) à fournir au titre d'autres instruments financiers de l'UE » ;
- **Jordanie** : renforcer l'état de droit en respectant les principes démocratiques, en particulier ceux de la séparation des pouvoirs, du droit à un procès équitable et de l'accès à la justice, y compris pour les migrants et les réfugiés, est une priorité essentielle du soutien financier de l'Union européenne, à hauteur de 20% du budget total ;
- **Liban** : des références aux droits humains et à l'égalité des genres se trouvent sous le titre « Promouvoir l'état de droit, renforcer la sécurité et lutter contre le terrorisme », rendant cette section peu claire quant à son objectif ;
- **Tunisie** : l'allocation indicative est la plus élevée de la région, avec un accent mis sur la promotion de la bonne gouvernance et de l'état de droit. Une référence est faite aux réunions tripartites thématiques entre la société civile, l'UE et le gouvernement tunisien, et à des mesures en faveur de la société civile, y compris un soutien financier pour un nouveau programme bilatéral fondé sur les enseignements tirés de l'ancien Programme d'appui à la société civile (PASC).

La définition de l'UE de la « société civile » étant large, il n'est pas clair de savoir quel type d'organisation elle soutient. Le cas du CUA pour l'Algérie est emblématique à cet égard : une enveloppe de financement est réservée au soutien aux organisations de la société civile, mais il est difficile de mesurer dans quelle mesure des organisations véritablement indépendantes sont soutenues. De plus, le fait que l'UE fasse référence aux agences contrôlées par le gouvernement, au travers desquelles le dialogue avec la société civile est organisé, suscite l'inquiétude quant à la volonté de l'UE de s'attaquer aux problèmes fondamentaux des droits humains et de la démocratie.

Tout en appelant l'UE à améliorer l'inclusion et le soutien aux organisations de la société civile, EuroMed Droits souligne que des engagements vagues ne sont pas suffisants pour garantir une mise en œuvre cohérente. En tous cas, il est essentiel que l'UE, en présentant les activités et les résultats de la mise en œuvre des CUA avec les cinq pays, fasse preuve de transparence quant à l'endroit où les fonds atterrissent.

Quelle évaluation de la mise en œuvre ?

Depuis la publication de la Communication sur la PEV le 18 novembre 2015, un [seul rapport régional](#) sur la mise en œuvre de la PEV a été publié, le 18 mai 2017. La Communication de 2015 indiquait qu'« outre les rapports propres au pays, des rapports périodiques permettront d'évaluer l'évolution de la situation dans le voisinage. Ces rapports contiendront les éléments requis par le règlement instituant l'instrument

européen de voisinage, dont des informations sur les libertés fondamentales, l'état de droit, l'égalité hommes-femmes et les questions de droits de l'homme ». Le manque de régularité de ces rapports régionaux peut conduire à perdre de vue la nécessité pour l'UE de faire rapport sur les droits humains.

Heureusement, les **rapports par pays** sur l'état des relations avec les cinq pays incluent certains termes et faits relatifs aux droits humains, comme c'est le cas pour **l'Égypte, la Jordanie et le Liban** de manière visible. Ces rapports sont rédigés par l'UE uniquement, contrairement aux Priorités de partenariat. Cependant, comme ils sont publiés en lien avec le calendrier des échanges politiques et non plus sous forme de « paquet annuel » comme c'était le cas auparavant, ils ont perdu en visibilité ; cela est illustré par le fait qu'il est difficile de les trouver en ligne, ce qui signifie que seuls des experts bien informés sont susceptibles d'y avoir accès.

Enfin, il est difficile de voir comment les rapports de mise en œuvre évaluent si l'objectif de « stabilisation » a été atteint. Les rapports décrivent les contextes nationaux, les programmes de l'UE et les réunions conjointes, mais ne fournissent ni analyse des résultats ni évaluation d'impact sur les droits humains. De plus, les politiques des États membres - bien qu'elles jouent un rôle central dans la région - sont totalement absentes des rapports, alors que la révision de la PEV de 2015 prévoyait une plus grande « contribution » de leur part dans la « redynamisation des actions menées avec nos voisins ».

Conclusions et recommandations

L'analyse d'EuroMed Droits suggère que **l'accent mis par la PEV-Sud sur la promotion de l'appropriation mutuelle et d'une plus grande différenciation** entre les pays partenaires a eu pour effet de marginaliser les droits humains dans les Priorités de partenariat et les Cadres uniques d'appui. Certaines dispositions des PP/CUA risquent même de porter atteinte aux droits humains, par exemple dans le cadre des programmes relatifs à la gestion des migrations et à la sécurité/terrorisme. L'approche incitative, née en 2011, prévoyant l'augmentation du soutien financier aux partenaires engagés dans des réformes dans les domaines de la bonne gouvernance, de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'homme (« plus pour plus ») est à saluer.

Lorsque son influence est limitée, l'UE devrait explorer des moyens plus efficaces de promouvoir les valeurs fondamentales des droits humains, par exemple en s'engageant pleinement et de manière visible auprès de la société civile indépendante, et en envoyant des signaux que le respect des droits humains sera récompensé politiquement et financièrement, tandis que le non-respect augmentera le « prix à payer » pour poursuivre le partenariat existant. Le cas de l'Égypte en est un exemple : l'UE a renouvelé ses engagements envers le gouvernement égyptien alors que ce dernier mène une répression sans précédent contre la société civile et les défenseurs des droits humains. L'UE va-t-elle changer de cap pour éviter que la PEV échoue dans le domaine des droits humains et de la gouvernance ?

Recommandations sur la mise en œuvre de la PEV

1. Dans les relations bilatérales, développer davantage l'approche incitative pour soutenir les pays du sud de la Méditerranée qui souhaitent procéder à des réformes, en définissant - au niveau des politiques, programmes et projets - des objectifs concrets et des critères de référence pour un soutien accru ;
2. Faire des organisations indépendantes de la société civile, y compris des groupes de défense des droits humains non enregistrés, des partenaires essentiels à consulter dans la mise en œuvre de la PEV, ce qui signifie un véritable processus de participation tout au long de la mise en œuvre des Priorités de partenariat et des Cadres uniques d'appui ;
3. A cet égard, comme c'est déjà le cas dans certains pays, consulter systématiquement la société civile locale, y compris les organisations de défense des droits humains, avant chaque sous-comité thématique, puis les débriefer conformément aux lignes directrices de l'UE sur les dialogues sur les droits de l'homme avec les pays tiers ; consulter également en amont des rounds de négociation des accords entre l'UE et ses partenaires en donnant à la société civile un accès aux documents utiles, par exemple les textes en négociation, dans un délai raisonnable ;
4. Mettre en œuvre les Cadres uniques d'appui en faisant en sorte que les droits humains restent un élément central des priorités de financement de l'UE pour les pays partenaires, et que le soutien aux organisations indépendantes de la société civile et aux défenseurs des droits humains soit clairement prévu et garanti dans le cadre de la PEV ;
5. Renforcer l'approche sur l'égalité des genres et les droits des femmes dans la mise en œuvre de la PEV, conformément aux dispositions du Plan d'action de l'UE en faveur de l'égalité des genres ;
6. Inclure systématiquement et publiquement la dimension des droits humains dans tous les échanges ; rappeler que les relations bilatérales sont fondées sur des valeurs communes en matière de droits de humains tel qu'il est inscrit dans les Accords d'association, et dont le respect est fondamental pour l'approfondissement des relations. Cela signifie, entre autres, que des dialogues sur les droits humains devraient être tenus régulièrement et qu'un point spécifique devrait être systématiquement ajouté à l'agenda des dialogues politiques ;
7. Faire en sorte que les rapports par pays restent des documents rédigés par l'UE et garantir que les droits humains soient traités sous chaque thème, conformément à l'engagement de l'UE en faveur d'une approche fondée sur les droits humains ;
8. Impliquer les États membres dans une approche fondée sur les droits humains dans la mise en œuvre de la PEV et ce, au-delà de leur simple participation au Comité de l'Instrument européen de voisinage, conformément à la Communication de 2015 sur la PEV qui prévoyait une plus grande implication de ceux-ci.

Voir aussi l'annexe de 15 pages intitulée **“An overview of EU relations with Southern Mediterranean countries under the ENP”**, avec des tableaux reprenant des informations détaillées sur les Priorités de partenariat, les Cadres uniques d'appui, et les rapports par pays et pour la région.