

NEILA AKRIMI

PLACER LES SOCIÉTÉS CIVILES AU COEUR
DU PARTENARIAT RENOUVELÉ DES DEFIS
ET DES PISTES POUR L'AVENIR

ABSTRACT

The paper recognises the lack of a straightforward and unanimous definition of Civil Society (CS) but confirms the diversity and the multiple facets of the CS. The article focus consists in assessing the role that has been given to the CS in order to enhance patterns of cooperation within the framework of the Euro-Mediterranean Partnership (EMP). It has therefore identified a number of challenges and obstacles to CS's participation in the Euromed arena as a full-blown actor. The article looks at the all-pervasive and hence often under-estimated role of CS. It also examines and assesses the achieved reforms and explores the institutional construct. The final focal point of the paper is an analysis of the new perspectives as regards to the role that should be played by the CS in the EMP. The article has identified several guidelines and suggested number of recommendations in order to explore how to improve the role of the CS in fostering the dialogue between social actors of both shores of the Mediterranean.

INTRODUCTION

Depuis le lancement en novembre 1995 du processus de Barcelone, qui regroupe l'UE, ses États membres et les pays du sud de la Méditerranée, un Forum civil réunit en parallèle avec les réunions intergouvernementales des représentants des ONG actives en Méditerranée. Dans le cadre de ces différentes rencontres le Forum civil a souvent été mis en question à cause des circonstances ou des fractures politiques, à cause aussi des difficultés de cadrage et d'organisation du Forum lui-même. D'où les appels réitérés à sa réforme.

Une étape importante allait marquer l'évolution du Forum civil, à savoir l'organisation¹ d'une sorte d'«Assemblée générale» de ce Forum, dans le cadre d'une initiative des anciens «organisateur» visant à «réformer» le Forum civil Euromed, C'est ce qu'on a appelé «la Plate-forme non-gouvernementale Euromed».

Avant de jeter la lumière sur cette «réforme» du Forum civil Euromed, il faut souligner que jusqu'à présent le taux de participation du milieu associatif (ONG comprises) notamment est faible². Dès lors, le sentiment d'une évidente déception renforce le sentiment de frustration maintes fois exprimé lors des forums civils.

La Déclaration de Barcelone, qui a lancé le Partenariat euroméditerranéen, insiste sur les bienfaits de la société civile pour garantir le développement et la paix. Mais cette mobilisation, édictée par la Commission européenne, ne dispose pas de moyens suffisants et s'avère plus être un recours pour dissimuler certaines incompétences ou jouer le rôle de caution démocratique. «Pour autant, ces expériences structurent des dynamiques civiles, prémices de ce qui pourrait à l'avenir constituer une "société civile euroméditerranéenne"»³.

A. UNE VISION BROUILLÉE, UN CONSTAT EN FORME DE PARADOXE

A l'heure où les bilans du processus de Barcelone se multiplient, tant de façon sectorielle que transversale, il faut ici rappeler que le constat désormais très largement partagé fait état d'un décalage sans cesse croissant entre les ambitions affichées en 1995 et politiques mises en œuvre.

A.1. La société civile n'est pas un acteur privilégié du Partenariat Euromed

Il convient de rappeler qu'il s'agit d'un processus de décision essentiellement intergouvernemental. La société civile n'y est pratiquement pas associée, si ce n'est qu'à l'occasion des forums civils qui se tiennent en marge des réunions des ministres des Affaires étrangères.

«L'absence de débats publics indispensables à l'appropriation par les citoyens de ce vecteur important de la construction de leur

présent et de leur avenir, le manque de visibilité des actions menées, la contradiction entre les objectifs d'intégration régionale (économique, politique et culturelle) sont autant d'éléments qui peuvent expliquer le sentiment d'échec qui affecte le Processus auprès des sociétés et peuples de la région⁴.

La seconde caractéristique du Partenariat est son ambition économique servie par la mise en place, d'ici à 2010, d'une zone de libre échange régionale. Il est évident, et pour cause, que le développement socio-économique des partenaires méditerranéens est une priorité. Il ne faut donc pas s'étonner que, face à un tel enjeu, des opérateurs comme les instituts économiques, les fédérations industrielles ou les chambres de commerce, soient par leur nature même, des acteurs privilégiés de la mise en œuvre de cette entreprise et que le monde associatif connaisse plus de difficultés à intégrer un système caractérisé par ailleurs par la complexité de ses procédures.

Certes, le Partenariat dispose d'un volet social, culturel et humain. L'objectif du troisième volet de Barcelone était de développer la société civile afin d'en faire le relais des idées démocratiques et du credo européen selon lequel le développement de l'état de droit irait de pair avec le développement de la démocratie et de la prospérité⁵.

Ce volet, «Considéré par les acteurs de la société civile, dès 1995, comme le parent pauvre du PEM, en raison de la modestie des moyens mis en œuvre et du manque d'ambition qui a accompagné son inscription dans la concrétisation des programmes et conventions bilatérales ou multilatérales, ce bilan présente, aujourd'hui, un bilan qui confirme les craintes affichées»⁶.

La troisième caractéristique qu'on souhaite relever est le caractère évolutif du processus. Il convient de rappeler qu'à l'échelle de la mise en place des mécanismes de transition économique et compte tenu des disparités socio-économiques entre partenaires méditerranéens il a fallu d'abord asseoir la coopération bilatérale avant de donner plus d'envergure à la coopération régionale et aborder des thèmes de coopération plus spécifiques relatif à la société civile⁷.

L'aide à la constitution de réseaux transnationaux d'acteurs non-étatiques est ainsi censée conduire à la constitution d'une «société civile méditerranéenne» et par conséquent aider à la structuration régionale.

A.2. Deux sociétés civiles, l'une européenne et l'autre sud-méditerranéenne, avec des préoccupations «spécifiques»

Il s'agirait d'emblée de répondre à la question: qu'est-ce que la société civile? A vrai dire il n'y ait pas de définition qui fasse l'unanimité, on se limiterait à dire que la société civile est multiple, riche de sa diversité et de ses capacités novatrices⁸. Cependant cette diversité qui caractérise le monde associatif, et qui ne facilite pas la perception qu'en ont les bailleurs de fonds déjà enclins par la nature même du Partenariat euroméditerranéen comme un cas de coopération nord-sud.

«Il existe en réalité, pour schématiser, deux sociétés civiles, l'une européenne et l'autre sud-méditerranéenne, qui ont des préoccupations *spécifiques*: la première, du fait de son appartenance au monde développé, voulait plutôt axer prioritairement le dialogue et la coopération entre sociétés civiles, sur les thèmes des libertés, de la démocratie et des droits de l'homme à côté d'autres sujets, tandis que la seconde souhaitait, de son côté, mettre davantage l'accent sur les problèmes de développement tels que l'éducation, la formation, le développement rural, la lutte contre la pauvreté, l'analphabétisme, le racisme et la xénophobie, la migration et la circulation des personnes entre les deux rives de la Méditerranée etc.»⁹

Les États signataires de la Déclaration de Barcelone sont en fait confrontés à deux logiques héritées de leurs évolutions historiques et qui devront à terme s'harmoniser. Un groupe d'États européens nettement engagés dans un processus de décentralisation alors que leurs homologues méditerranéens restent, pour la plupart, soucieux de valider leur légitimité et d'adopter de ce fait des attitudes assez frileuses vis-à-vis des initiatives de coopération décentralisée et multilatérale qui leur sont proposées.

En outre, ces derniers ont à gérer, de surcroît, la persistance d'un droit coutumier auquel s'ajoute maintenant le droit associatif.

Dans ce contexte, le développement d'un rôle efficace de la société civile dans l'espace euroméditerranéen devait faire face à un certain nombre de problèmes. D'abord, «la prédominance» de la partie européenne sur le Forum civil du fait que son financement était assuré par l'UE, que son organisation a toujours été confiée à des ONG ou fondations européennes et qu'il s'est toujours tenu en Europe.

S'ajoute à cela une approche de travail «unidirectionnelle»: en effet l'ONG européenne, retenue par la Commission européenne pour organiser le Forum, crée un Comité de pilotage, composé lui aussi d'ONG, en majorité sinon en totalité européennes; c'est à ce Comité qu'incombait la préparation du Forum, le choix des thèmes figurant dans l'agenda du Forum, l'établissement des listes définitives des participants et enfin toute la gestion de la conférence.

Plus encore, les organisations civiles mobilisées au niveau communautaire sont très fortement dépendantes à l'égard de la Commission, pour des raisons financières et organisationnelles, pour la mise en place des Forums civils, des différentes rencontres qui le préparent et finalement de la dynamique civile censée accompagner le Partenariat. Elles se retrouvent dans une situation paradoxale: d'une part, elles critiquent le manque de soutien des instances européennes et, d'autre part, elles s'établissent en fer de lance d'une société civile méditerranéenne autonome, contrepoids aux faiblesses communautaires en matière de Partenariat.

Les mobilisations non-gouvernementales et la tentative d'organisation d'une dynamique civile euroméditerranéenne n'est pas véritablement le fruit d'une démarche autonome, d'une auto-organisation, mais plutôt le résultat d'un travail avant tout opéré par l'extérieur, en l'occurrence par les instances de la Commission européenne¹⁰. Considérant comme évidente l'existence d'une société civile et son articulation avec les instances européennes, la politique communautaire est avant tout fondée sur un discours mobilisateur, qui prend toujours comme référence le mode de fonctionnement communautaire, ouvert et pluraliste.

Si une telle logique pourrait à la limite avoir un effet favorable sur la dynamique d'institutionnalisation d'une «société civile euroméditerranéenne», elle ne permet en aucun cas l'émergence des différentes sociétés civiles dans chacun des pays et rend alors difficile toute possibilité d'internationalisation de celles-ci. «C'est comme si l'on présupposait qu'il suffit d'agiter le modèle européen, de nommer la société civile et de la solliciter pour qu'elle existe. La logique volontariste européenne se révèle finalement plus perverse que stimulante»¹¹.

Les difficultés rencontrées par les représentants des pays du sud à obtenir les visas nécessaires pour se rendre aux sessions du Forum civil qui se tiennent en Europe constituent un obstacle majeur à la mobilisation de la société civile méditerranéenne autour d'un projet commun.

«Toutes ces raisons de forme et de fond ont lourdement pesé sur l'équilibre général du Forum civil, dont les retombées sur les pouvoirs publics et les opinions publiques étaient finalement presque insignifiantes»¹².

Dès lors la question qui se pose est de savoir comment le Forum civil va se «réformer» pour être plus en phase avec ce «vent réformiste», notamment avec le processus de Barcelone qui, lui aussi, à l'issue de l'année 2005 a tiré les conclusions de dix années d'exercice dont les résultats sont, le moins qu'on puisse dire, mitigés pour entrer dans une nouvelle phase de son processus de mise en œuvre.

B. DONNER TOUTE SA PLACE À LA SOCIÉTÉ CIVILE:
VERS UNE REFORTE AMBITIEUSE

«La refonte du PEM doit être ambitieuse. Elle doit être à la hauteur des enjeux de la région»¹³. Deux processus permettent d'espérer des améliorations tangibles:

- l'émergence de la Plate-forme en tant que réseau de réseaux de la société civile, et le soutien que lui apportent à la fois les acteurs de la société civile et les institutions en tant que l'élément clé pour renforcer le rôle et la place de la société civile dans le PEM et particulièrement dans le renforcement du dialogue interculturel;

- l'établissement de la Fondation Anna Lindh pour le dialogue des cultures et des civilisations, dont la fonction de lien entre les politiques intergouvernementales et les citoyens est importante, même si, pour l'instant, sa conception statutaire et ses priorités thématiques (essentiellement jeunesse et éducation) ne semblent pas donner toute la place nécessaire à la question centrale de la mobilité des personnes, ni à la question de la création, de la traduction et de la diffusion des œuvres artistiques et intellectuelles.

On relèvera que l'Assemblée parlementaire euroméditerranéenne dans sa résolution de mars 2005 estime que la Fondation Anna Lindh pour le dialogue entre les cultures devrait être un vecteur privilégié d'une véritable «Alliance de civilisations» en Méditerranée. Elle considère essentiel que ses activités s'adressent «non seulement aux jeunes et aux élites intellectuelles, mais aussi à l'ensemble de la société et, en particulier, aux couches les plus défavorisées de la population»¹⁴.

On propose alors de s'attarder sur cette réforme en cours du Forum civil Euromed pour ensuite essayer de mesurer sa portée et ses limites.

B.1. Création de la Plate-forme non-gouvernementale Euromed

En juin 2004, «la Plate-forme non-gouvernementale»¹⁵ a organisé, à Chypre, une rencontre élargie qui a regroupé quatre-vingt représentants du nord et du sud et qui a abouti, notamment, aux conclusions suivantes:

- l'adoption d'une Charte de valeurs et de principes définissant les conditions d'adhésion et d'appartenance au Forum civil;
- réformer le Forum et doter la société civile «d'une interface permanente avec les pouvoirs publics»;
- travailler au renforcement de la place et du rôle du Forum civil dans le Partenariat Euromed;
- la tenue d'une première Assemblée générale constitutive en mars 2005;
- réussir à organiser le premier Forum civil Euromed dans un pays de la rive sud.

Dans l'esprit des organisateurs, la session de Naples du Forum civil¹⁶ (novembre 2003), qui a précédé la rencontre de Chypre, était conçue pour être le Forum de «transition» pour tester la mise en place de la nouvelle réforme du Forum qui repose désormais sur les structures suivantes:

- un Comité de pilotage, composé de seize membres représentant les réseaux régionaux, sous-régionaux et nationaux. Ce Comité de pilotage a pour mission la conception, la programmation, la mise en œuvre et la supervision du Forum civil Euromed;
- la Plate-forme non-gouvernementale qui est chargée, quant à elle, de la phase préparatoire des sessions du Forum, dont notamment l'organisation des réunions de consultation avec les ONG dans les pays du sud ainsi que la gestion des listes des participants. Il s'agit là du rôle clé qui est assigné à la Plate-forme non-gouvernementale, à savoir la consultation et le choix des participants, «deux composantes qui ont constitué la pierre d'achoppement de l'ancien Forum à savoir la consultation préalable des ONG des pays du sud sur l'agenda du Forum qui n'existait pas et la sélection des participants opérée par la partie européenne qui était souvent contestée par

la plupart des ONG des pays du sud qui la jugeaient *arbitraire*»¹⁷ ;
 – un groupe de suivi chargé de l'exécution des décisions et des orientations de la réunion élargie.

La réforme du Forum civil s'est ainsi construite sur une sorte d'engagement collectif représenté par la Charte des valeurs et principes et de structures rénovées aux missions bien définies.

Il est important de s'arrêter sur le document fondamental que constitue la Charte des valeurs et principes¹⁸ qui lie les membres adhérents en soulignant notamment :

- l'attachement à la démocratie, l'égalité entre hommes et femmes, la gestion sociale, la transparence et la bonne gouvernance;
- la primauté de la liberté de conscience, d'expression et de création, d'information, de circulation et d'association;
- l'autonomie de la société civile à l'égard des pressions politiques, économiques et religieuses;
- la priorité du développement durable et de l'éradication de la pauvreté dans la région;
- les droits humains universels dans leur indivisibilité et leur interdépendance.

Cette même Charte souligne l'impérieuse nécessité de conforter le Partenariat dans toutes ses dimensions et lui permettre de prendre pleinement son sens pour l'ensemble des pays concernés, en lui redonnant la visibilité perdue au fil de ces dix années. Ils considèrent comme indispensable au progrès commun, la mise en œuvre des principes d'une bonne gouvernance ce qui implique un strict respect des principes démocratiques comme une lutte résolue contre toute manifestation et pratique de corruption.

B.2. Portée et limites des réformes en cours du Forum civil

La création de la Plate-forme non-gouvernementale, l'adoption d'une Charte des valeurs et des principes et la mise en place des structures de fonctionnement du Forum ont permis d'ores et déjà de clarifier la règle de jeu de ce Forum.

En outre la Plate-forme non-gouvernementale qui s'est tenue à Chypre en juin 2004 a arrêté les modalités d'adhésion à cette Plate-forme qui reste ouverte à « toute personne physique ou morale qui œuvre dans le cadre du Partenariat euroméditerranéen et adopte sa charte ».

Il est dit notamment que «l'adhésion se fait auprès du groupe de suivi et/ou par délégation auprès des réseaux nationaux», que «la demande d'adhésion doit être faite un mois au moins avant la réunion du groupe de suivi et qu'elle doit faire l'objet d'une validation par la réunion élargie de la plate-forme».

Le Forum civil de Naples de novembre 2003, appelé «Forum de transition», a été précédé, en guise de préparation, d'une série de consultations nationales auprès des sociétés civiles de chaque pays sud-méditerranéen, dont le but était de les associer «à l'élaboration de l'agenda du Forum et de contribuer au processus constitutif de la Plate-forme non-gouvernementale».

Au Luxembourg, l'Assemblée générale constitutive s'est réunie le 1er avril 2005 et a pris connaissance des travaux réalisés depuis la réunion de Chypre. Ces travaux dont la qualité a été saluée par tous, a permis par la suite à l'Assemblée d'adopter la Charte des principes et valeurs de la Plate-forme ainsi que les nouveaux statuts. La Plate-forme non-gouvernementale Euromed a choisi de prendre son siège en France.

Un des moments les plus forts de l'Assemblée générale a été sans aucun doute l'élection du nouveau Conseil d'administration. Par vote à bulletin secret et sous la responsabilité d'un bureau d'élections indépendant élu par l'Assemblée, les membres fondateurs ont pu élire leur nouveau Conseil d'administration¹⁹.

Dans la Déclaration finale et résolutions du Forum civil on a insisté sur la prise en considération de les propositions résultant des travaux précédents. «Elles portent sur la nécessité de réduire enfin l'écart entre les intentions affichées et les politiques mises en œuvre que ce soit en matière de droits humains, d'égalité femmes hommes, de droits des migrants et de demandeurs d'asile, de respect du droit international dans la résolution d'occupations et des conflits, en matière de politiques de l'emploi, de lutte contre la pauvreté ou contre le Sida, du développement durable, de l'environnement ou de la diversité culturelle»²⁰.

Une attention particulière a été consacrée au rôle de la société civile dans le renforcement du dialogue interculturel. Le Forum civil euroméditerranéen de Luxembourg dans sa Déclaration finale d'avril 2005, insiste pour que la Plate-forme non-gouvernementale euroméditerranéenne soit représentée au même titre que les réseaux nationaux de la Fondation Anna Lindh ou en leur sein. Par ailleurs, les participants «exigent une information transparente sur

les mécanismes de financement et de fonctionnement de la Fondation».

Un point spécifique (6) est consacré à la «la culture et la Fondation Anna Lindh». Les participants:

6a. appellent la Commission européenne à ajuster les procédures d'accès aux programmes de l'UE en fonction des situations politiques locales dans les pays partenaires et à simplifier les procédures dans le sens d'une plus grande accessibilité aux petits opérateurs;

6b. appuient le *projet d'une réunion des ministres de la Culture du PEM* (la dernière ayant eu lieu en 1998) qui serait précédée d'un Forum civil dédié à la culture appelé à proposer des adaptations nécessaires des instruments culturels du Partenariat. Il est proposé de mettre en place, dans le cadre des mécanismes de concertation présentés par le Forum civil, un groupe de suivi sur les enjeux culturels;

6c. demandent sans attendre la mise en place d'un *programme de surveillance sur les atteintes qu'une commercialisation sauvage des biens culturels publics* porte au patrimoine construit, et souhaitent voir renforcés, d'une part, les fonds de mobilité pour les artistes et opérateurs culturels, notamment pour des échanges sud/sud, d'autre part les programmes régionaux de formation en management culturel.

Dans le même esprit de réforme, les participants souhaitent mettre au coeur du nouvel élan donné au Partenariat trois composantes de la société civile pour lesquelles il est particulièrement significatif: les femmes dont le rôle majeur dans l'évolution des sociétés doit être reconnu et accompagné, les migrants originaires des PTM, nombreux déjà aujourd'hui, plus encore demain, venant s'installer dans divers pays de l'Union européenne, et les jeunes des deux rives qui vivront le Partenariat que nous reconstruisons aujourd'hui.

Le Forum civil se veut ainsi actif dans la vie du Partenariat et il réclame la prise en compte de ses recommandations par ses instances. Certes la réforme du Forum civil s'inscrit dans un processus de renforcement du rôle de la société civile dans la relance du processus de Barcelone, en affirmant leur attachement au cadre multilatéral et à l'horizon d'une intégration régionale qu'il propose²¹.

Cependant le Forum ne peut assumer ce rôle pleinement que lorsque les sociétés civiles des deux côtés de la Méditerranée soient fortement mobilisée autour du projet méditerranéen.

C. POUR UNE MEILLEURE MOBILISATION DES SOCIÉTÉS CIVILES DES DEUX CÔTÉS DE LA MÉDITERRANÉE AUTOUR DU PROJET MÉDITERRANÉEN

En effet, il convient de souligner dans ce contexte le rôle extrêmement important de la société civile, seule capable aujourd'hui et demain de s'inscrire en rupture avec les vieux schémas des rapports nord/sud et de dépasser les blocages, en mettant en mouvement les populations elles mêmes dans une meilleure compréhension de ce qui lie les pays méditerranéens, européens et arabes, ouvrant ainsi la voie à un projet de co-développement global à l'échelle de l'Europe, de la Méditerranée et du Monde Arabe pour le XXI^e siècle²².

C'est ainsi que les participants à la réunion de la Plate-forme non-gouvernementale qui s'est tenue du 30 septembre au 2 octobre 2005, à Malaga considèrent²³ que «l'implication effective de la société civile est une nécessité impérieuse pour une meilleure visibilité et une plus grande appropriation du PEM par les citoyens».

C.1. Encourager l'émergence, la structuration et la coopération d'organisations des sociétés civiles

Il convient de favoriser la structuration de telles organisations autour d'un projet ou d'une revendication porteurs, de les aider à construire en transparence leur représentativité pour inscrire leur action dans la durée et leur permettre de prendre place dans le débat social.

Cela passe d'abord par l'aménagement d'un environnement législatif et administratif qui ne soit pas hostile au monde associatif, en permette l'existence et le développement sans entraves. Des progrès restent à réaliser dans certains PTM et la renégociation des accords d'association dans le cadre du «voisinage» devrait en fournir une opportunité.

Le fonctionnement de ces organisations doit favoriser le débat social et l'expression des sociétés civiles et non les refermer par repli identitaire ou communautariste. Il convient de faciliter les transferts d'expérience et les échanges entre organisations œuvrant dans les mêmes champs, si variés soient-ils, pour permettre une plus grande mutualisation.

De tels réseaux existent déjà entre les deux rives²⁴. Il convient de conforter de telles structures et de leur donner, dans le Partenariat, plus de reconnaissance et de visibilité pour accroître leur efficacité.

Il serait par ailleurs important de faciliter, dans le cadre de ces activités, la mobilité des personnes, notamment par une politique de visa adaptée.

Les initiatives partenariales des collectivités locales, celles-ci, municipalités, villes ou collectivités territoriales des deux rives, se sont montrées souvent très créatives dans les formes et l'étendue des actions entreprises ensemble. Certes, des programmes spécifiquement dédiés dans MEDA I et II ont pu susciter ou faciliter certaines d'entre elles. Mais, devant le foisonnement et la diversité des réalisations, il faut constater que c'est à l'échelon de la vie locale que les énergies peuvent se fédérer: c'est le Partenariat à dimension humaine ou de proximité.

Nous soulignons l'intérêt de cette coopération décentralisée qu'il conviendrait de promouvoir, d'autant plus que, souvent, elle permet une valorisation de la population immigrée issue de la ville ou de la région partenaire.

C.2. Mécanismes de concertation entre les pouvoirs publics et la société civile

Il est le moment où la concertation et le débat avec les pouvoirs publics doivent trouver leur pleine concrétisation à travers la prise en compte des attentes et propositions de la société civile. «Pour ce faire, il est essentiel que des mécanismes de concertation entre les pouvoirs publics et la société civile (aussi bien au niveau régional que local) soient élaborés et mis en place»²⁵.

Cet effort de concertation pourrait être assuré par les Conseils économiques et sociaux (CES) des deux partenaires. La Déclaration de Barcelone, en 1995, marquait la place de la société civile dans le Partenariat et souhaitait favoriser le dialogue entre les Conseils économiques et sociaux et les organismes équivalents du bassin méditerranéen. Au fil des dix années, des liens se sont tissés sous diverses formes²⁶.

Les CES et les représentants des organisations du dialogue social pour les pays où ils n'existent pas, sous l'impulsion du Comité économique et social européen (CESE), se réunissent en «sommets» euroméditerranéens, consacrés à des thèmes travaillés en commun.

Le «sommet» de Valence, en novembre 2004, a permis aux participants, parmi leurs recommandations pour le Partenariat, d'émettre le souhait que la société civile et notamment les «représentants des organisations socio-professionnelles, soient étroitement associés à la

mise en œuvre des plans d'action dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV), d'autant plus qu'ils n'ont pas été associés à l'élaboration de ces derniers».

C.3. Partenariat, appropriation et participation de la société civile dans le processus de développement

Cependant, l'un des deux principes-clés de la nouvelle politique de voisinage, explicités par le commissaire européen chargé des questions relatives à l'élargissement, Günter Verheugen²⁷, est le principe de «co-ownership» ou «appropriation» qui est relatif à la définition conjointe de la politique de voisinage par l'Union et son voisin concerné. Le deuxième principe, étant celui de la «différenciation» qui est relatif à la prise en considération par l'Union de la situation particulière de chacun de ses États voisins que ce soit au niveau économique, politique ou social²⁸.

Quant au principe de l'appropriation, il est à signaler que la nouvelle vision du Partenariat euroméditerranéen tend à exclure la démarche unilatérale, et à privilégier la démarche de consensus. Cette approche est incontestablement un progrès, dans la mesure où elle permet aux bénéficiaires d'élaborer eux-mêmes leurs projets de développement en tenant compte de leurs besoins spécifiques.

Les buts des projets de développement euroméditerranéen doivent être partagés par le donateur et le bénéficiaire. Cela implique que la conception et l'élaboration des projets fassent déjà l'objet de concertations entre les deux partenaires, en tenant compte des possibilités et des besoins de chacun d'eux, de telle sorte que le projet finalement élaboré se présente comme un bien commun, visant des buts partagés, et, du coup, s'inscrivant dans la durée.

Cette nouvelle approche trouve ses sources dans une certaine réforme de la politique européenne du développement. La Commission européenne et le Conseil européen ont adopté en 2000 une «Déclaration conjointe sur la politique de développement»²⁹, qui établit les objectifs et priorités sectorielles de la politique de développement de la Communauté européenne (CE).

Une révision de cette Déclaration a eu lieu en 2005, pour s'appliquer à la politique de coopération au développement de la CE à partir de 2006. Cette nouvelle Déclaration fait partie d'un ensemble d'évolutions qui dessineront le cadre de la politique européenne de développement pour les années à venir³⁰.

Depuis la réforme engagée en 2000, tout ne se passe pas à Bruxelles: de plus en plus, les pays bénéficiaires de l'aide européenne jouent désormais un rôle essentiel dans la définition des stratégies, ainsi que des programmes et projets de coopération européenne. C'est ce que l'on appelle l'appropriation. Le principe d'appropriation – très présent désormais dans les programmes d'aide internationale – veut que les bénéficiaires de l'aide ne soient plus en position de «receveurs passifs» mais s'impliquent dans la conception et la mise en œuvre des programmes qui leur sont destinés³¹.

Dans les pays où la Communauté est allée jusqu'à décentraliser son aide extérieure, ce sont les autorités du pays bénéficiaire qui lancent les appels à projets et sélectionnent les opérateurs selon leurs propres procédures.

Reposant sur la participation et l'appropriation par les bénéficiaires des actions de coopération au développement, la coopération décentralisée valorise une approche du «bas vers le haut» («bottom up») et de gouvernance locale³².

C'est pourquoi on propose que la révision de l'Accord euroméditerranéen soit l'occasion d'inscrire la participation formelle des acteurs de la société civile, comme dans les accords avec les pays ACP, et de renforcer leurs possibilités d'action, comme dans l'Accord de Cotonou.

L'Accord de Cotonou, signé en 2000 et entré en vigueur le 1er avril 2003, a été conclu pour 20 ans (2000-2020) entre l'Union Européenne et 78 des 79 pays ACP, avec une clause de révision tous les cinq ans. Son instrument financier est le FED (Fonds européen de développement) qui est alimenté, en dehors du budget général communautaire, par des contributions spécifiques des États membres, renouvelées tous les cinq ans (protocoles financiers); le 9ème FED porte sur les années 2000-2005.

L'Accord de Cotonou, introduit en particulier le concept d'appropriation de l'aide par les pays bénéficiaires et reconnaît que d'autres acteurs que l'État ou acteurs non-gouvernementaux (ANE) peuvent intervenir dans la coopération en faveur du développement et des valeurs démocratiques³³. C'est ainsi que l'Accord de Cotonou prévoit pour les ANE un traitement particulièrement favorable: non seulement, 10% des crédits du FED sont prévus pour la réalisation de leurs programmes et projets, mais surtout ils se voient reconnaître (article 4 de l'Accord), notamment dans la définition des prio-

rités et la conception des programmes, un rôle complémentaire à celui des États, y compris en matière de dialogue politique. Mais lorsque l'article 6 de l'Accord précise qui sont les ANE, les collectivités locales figurent dans une catégorie clairement distincte, en tant que «autorités publiques locales», ce qui les prive de faire connaître leur point de vue dès le stade initial d'élaboration des stratégies de coopération.

C'est dans ce contexte que s'est posé la portée et les limites de l'appropriation et participation de la société civile. Le principe d'appropriation incluant la participation de tous les segments de la société faisant déjà partie de la stratégie européenne de développement, le déficit consistait dans *le fait que le lien entre l'UE et les organisations de la société civile en Europe doit être recentré sur l'objectif constitué par la nécessité de créer les conditions propices à l'émergence de nouveaux acteurs potentiels et à la mobilisation de mesures favorables à la politique de développement, et ce pour mieux l'ancrer dans la société européenne.*

Il faut tout de même signaler que l'appropriation du nouveau paradigme de Partenariat pour le développement par les PSM rencontrera encore longtemps des résistances tenaces. Le dilemme pour les autorités est qu'elles ont besoin de la participation populaire en même temps qu'elles la redoutent. Il leur faut l'accord et le soutien de divers groupes de personnes – sinon le développement ne saurait être durable – mais elles ont tendance à craindre qu'une participation accrue serait moins maîtrisable, moins prévisible, qu'elle pourrait ralentir la prise de décisions et mettre en cause la répartition existante de la richesse et du pouvoir. De ce fait, on a généralement recherché une participation locale en l'absence d'une réforme réelle du rapport de forces entre le gouvernement et les communautés locales.

Il est naïf de s'attendre à ce que les gouvernements redéfinissent leur propre rôle, affirmant que la participation réelle passe par l'établissement d'une société civile forte et représentative³⁴.

Les gouvernements doivent donc s'efforcer de prendre un rôle de direction en matière d'élaboration de stratégies de développement durable, c'est-à-dire s'engager et déterminer les priorités, entourer les processus concernés d'un «cadre» transparent et participatif, inviter la société civile et d'autres acteurs à participer à l'ensemble des tâches stratégiques, apporter son concours en cas de besoin.

Il faut veiller à ce que la participation ne soit pas considérée ou promue comme une alternative aux processus démocratiques établis. C'est plutôt que les dispositifs et méthodes participatifs disponibles permettent d'étayer et soutenir ces processus et aident à améliorer leur qualité et leur efficacité³⁵.

CONCLUSION

Les intentions du Partenariat sont ambitieuses puisqu'elles dépassent le cadre purement économique des rapports habituels de l'Union avec les pays méditerranéens, mais elles apparaissent en décalage avec les réalités politiques des pays méditerranéens. L'invocation de la «société civile» s'avère en fait ambiguë. Elle relève bien sûr d'une croyance en la vertu de celle-ci, mais elle apparaît aussi comme un recours pour dissimuler certaines incapacités en matière politique et présenter une réalité complexe comme une évidence.

L'évolution vers une société euroméditerranéenne globale est un projet à long terme. Si ce projet n'est pas tout à fait une hypothèse à exclure, cela suppose néanmoins une mobilisation de l'ensemble des forces vives de part et d'autre de la Méditerranée, un travail socio-économique, culturel en profondeur, une volonté politique inébranlable de la plupart des mouvements politiques et les acteurs des sociétés civiles en Europe, au Maghreb et dans le Monde Arabe.

C'est pourquoi le PEM articulé à la politique de voisinage doit s'engager sur trois objectifs. D'abord lever les obstacles et garantir la liberté d'expression et d'association. Ensuite assurer des dispositions budgétaires souples et des moyens financiers significatifs dédiés au renforcement de la société civile. Enfin, faciliter la mobilité des acteurs de la société civile dans la région à travers des dispositions adéquates à mettre en œuvre.

RECOMMANDATIONS

Il convient de favoriser la structuration des organisations des sociétés civiles autour d'un projet ou d'une revendication porteurs, de les aider à construire en transparence leur représentativité pour inscrire leur action dans la durée et leur permettre de prendre place

dans le débat social. Cela passe par:

a. L'aménagement d'un environnement législatif et administratif qui ne soit pas hostile au monde associatif, en permette l'existence et le développement sans entraves. la renégociation des accords d'association dans le cadre du «voisinage» devrait en fournir une opportunité.

b. Il convient de faciliter les transferts d'expérience et les échanges entre organisations œuvrant dans les mêmes champs, pour permettre une plus grande mutualisation. Il convient de conforter de telles structures et de leur donner, dans le Partenariat, plus de reconnaissance et de visibilité pour accroître leur efficacité.

c. Soutenir les initiatives partenariales des collectivités locales.

d. La concertation et le débat avec les pouvoirs publics doivent trouver leur pleine concrétisation à travers la prise en compte des attentes et propositions de la société civile. Cet effort de concertation pourrait être assuré par les Conseils économiques et sociaux (CES) des deux partenaires.

e. Introduire le concept d'appropriation de l'aide par d'autres acteurs que l'État ou acteurs non-gouvernementaux (ANE) pouvant désormais intervenir dans la coopération en faveur du développement et des valeurs démocratiques. Les accords d'association dans le cadre du «voisinage» présentent un cadre approprié.

¹ A Limassol (Chypre), en juin 2004.

² Hormis les possibilités offertes, à la demande du Parlement européen par le programme MEDA-Démocratie et certaines lignes budgétaires horizontales gérées par la Commission européenne.

³ C. Visier, *Espace méditerranéen. Entre mythes et nécessité*, en *La recherche de la société civile internationale: le cas de la coopération non gouvernementale en Méditerranée*, en «Politiques et management public», vol. 21, n. 2, juin 2003.

⁴ *Ibidem*.

⁵ L'Union européenne a souhaité contourner les résistances institutionnelles et sociales en touchant directement les associations, les syndicats, le monde universitaire et les organisations non-gouvernementales (ONG).

⁶ *Les rencontres de Malaga. La société civile tire son bilan de 10 ans de partenariat Euro Méditerranéen*, disponible sur www.euromedforum.org/IMG/doc/CONCLUSIONS_FINALES_de_Malaga.doc.

⁷ Tels que le lancement des premiers programmes d'appui aux ONG au Maghreb, initiatives dont il convient de se féliciter, de même que celles visant à la promotion des femmes dans le développement économique ou favorisant les échanges de jeunes.

⁸ J.-Ch. Lagrée, *Société civile internationale, un concept à réévaluer*, en «Esprit critique», vol. 6, n. 2, printemps 2004.

⁹ A. Attia, *Les sociétés civiles et le Partenariat euro-méditerranéen: l'heure des réformes*, en «Réalités», n. 1003, 17 mars 2005.

¹⁰ C. Visier, *Espace méditerranéen...*, cit.

¹¹ *Ibidem.*

¹² A. Attia, *Les sociétés civiles...*, cit.

¹³ *Les rencontres de Malaga...*, cit.

¹⁴ Résolution de l'Assemblée parlementaire euroméditerranéenne sur l'évaluation du processus de Barcelone à la veille de son dixième anniversaire, adoptée le 15 mars 2005 au Caire; point 50.

¹⁵ Voir le site internet www.euromedforum.org.

¹⁶ Si la rencontre de Naples, malgré les difficultés, a provoqué un nouvel élan et a consolidé le Forum sur ses bases, c'est sans doute parce qu'après le 11 septembre, après l'occupation de l'Irak, elle a été portée par un sentiment d'urgence; c'est aussi en grande partie parce qu'elle s'est appuyée sur la Plate-forme non-gouvernementale Euromed. Réunissant des représentants d'associations, syndicats, réseaux, fondations, la Plate-forme est désormais l'organe de liaison permanent des acteurs du secteur indépendant, entre les réunions du Forum civil.

¹⁷ A. Attia, *Les sociétés civiles...*, cit.

¹⁸ Disponible sur www.euromedforum.org/IMG/doc/CHARTRE_finale-FRA.doc.

¹⁹ Communiqué de Presse, Plate-forme non-gouvernementale Euromed, Luxembourg, le 4 avril 2005, disponible sur www.cercle.lu/article.php?id_article=708&tpl=.

²⁰ La Déclaration finale et résolutions du Forum civil, *Pour une véritable implication de la société civile*, disponible sur www.cercle.lu/article.php?id_article=706&tpl=.

²¹ *Les rencontres de Malaga...*, cit.

²² M. Hadhri, *Les sociétés civiles en Méditerranée du Sud au seuil du XXIème siècle*, Paris, UNESCO, 1995, p. 38.

²³ Voir *Les rencontres de Malaga...*, cit.

²⁴ Dans le monde syndical (Forum syndical euroméditerranéen), de l'entreprise, celui des organisations sanitaires (santé des femmes, vaccinations, lutte contre le VIH Sida, tuberculose), humanitaires ou des droits de l'homme.

²⁵ M. Allal (coordinateur de la Plate-forme non-gouvernementale Euromed [www.euromedforum.org]), *Renforcer le rôle de la société civile*, en *Dix ans du Processus de Barcelone. Bilan et perspectives*, Dossier Med, 2005, pp. 88-89.

²⁶ Piloté par le CES d'Espagne, le programme TRESMED, aujourd'hui TRESMED 2 (2004-2006) spécifiquement dédié au renforcement des CES, notamment ceux de création récente, contribue, par des séminaires (Turquie 2005), des séjours en commun, et bientôt le lancement d'un site web, à la défense du rôle des institutions consultatives dans les sociétés démocratiques, au renforcement des liens entre représentants de la société civile et à leur participation au Partenariat. L'AICESIS, créée à l'initiative du CES français, favorise la mise en relation entre les CES existants et la création de telles instances dans les pays où elles font défaut (bientôt la Jordanie, par exemple). Très ouverte sur le monde, comme l'attestent ses présidences successives (Pays-Bas, Algérie, France, Chine), elle permet des rencontres informelles mais très fructueuses, notamment entre pays euroméditerranéens.

²⁷ G. Verheugen, *L'Union européenne, par sa politique de voisinage, offre son soutien aux réformes au Maroc*, Bruxelles, 5 février 2004, disponible sur http://europa.eu.int/comm/external_relations/morocco/intro/ip04_170.htm.

²⁸ N. Akrimi, *La politique européenne de voisinage: regards croisés sur la Méditerranée*, en «Revue tunisienne des études internationales», numéro spécial sur *L'élargissement de l'UE et le Partenariat euro-méditerranéen*, n. 94, 1/2005, pp. 76-101.

²⁹ Disponible sur http://europa.eu.int/comm/development/body/legislation/docs/council_statement.pdf#zoom=100.

³⁰ La Constitution européenne, et la place respective de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la politique de développement, tout comme celles du commissaire au développement et du futur ministre des Affaires étrangères; les perspectives financières, qui détermineront le budget et la nature des instruments financiers de l'UE, dont ceux de l'APD, de 2007 à 2013; la position de l'UE sur les OMD et le sommet de New York sur les OMD.

³¹ Du côté de l'organisation des circuits européens, cette appropriation s'est traduite par une déconcentration de l'aide extérieure de l'Union au bénéfice des Délégations de la Com-

mission (ses ambassades) dans les pays tiers et même parfois par une décentralisation. Avec la déconcentration, complète depuis la fin de l'année 2004, les Délégations participent au travail d'identification des stratégies, programmes et projets de coopération avec les pays tiers. Elles assurent aussi le lancement des appels d'offres ou des appels à propositions, et la sélection des opérateurs qui mettront en oeuvre ces programmes et projets de coopération. La supervision et l'harmonisation de leurs pratiques sont assurées par EuropeAid.

³² J. Bossuyt, *La participation des acteurs décentralisés et non-gouvernementaux*, en GEMDEV, *La Convention de Lomé en Questions*, Paris, Karthala, 1997.

³³ Dossier, *Les acteurs non-étatiques et Cotonou: la société civile européenne*, en «Le Courrier ACP-UE», n. 199, juillet-août 2003.

³⁴ T. Degnbol, *Civil Society, Public Sphere and Organizational Behaviour: Approaches to the Study of State-Society Relations in the Non-Western World*, Oslo, 22-23 April 1996.

³⁵ J. Clark, *Worlds Apart: Civil Society and the Battle for Ethical Globalization*, Hartford (CT), Kumarian Press, 2003.

BIBLIOGRAPHIE

Attia, A., *Les sociétés civiles et le Partenariat euro-méditerranéen: l'heure des réformes*, en «Réalités», n. 1003, 17 mars 2005.

Boinvilliers, I., *Coopération décentralisée: acteurs, pratiques, procédures*, Paris, Gret, Ministère des affaires étrangères de France, 1996.

Centre Nord-Sud, *Guide de la coopération décentralisée en Méditerranée*, Lisbonne, 1998.

Conseil économique et sociaux (France), *Quel rôle pour la société civile*, Paris, rapport n. 15, année 2005, p. 91.

Degnbol, T., *Civil Society, Public Sphere and Organizational Behaviour: Approaches to the Study of State-Society Relations in the Non-Western World*, Oslo, 22-23 April 1996.

Dossier, *Les acteurs non-étatiques et Cotonou: la société civile européenne*, en «Le Courrier ACP-UE», n. 199, juillet-août 2003.

Giammusso, M., *Civil Society Initiatives and Prospects of Economic Development: The Euro-Mediterranean Decentralized Co-operation Networks*, en «Mediterranean Politics», n. 4 (1), 1999, pp. 25-52.

Hadhri, M., *Les sociétés civiles en Méditerranée du Sud au seuil du XXI^e siècle*, Paris, UNESCO, 1995.

Hadhri, M., *Le dialogue interculturel méditerranéen face à une nouvelle donne*, en *Dialogue de Civilisations en Méditerranée*, Tunis, Ed L'or du temps, 1997, p. 236.

Hadhri, M., *La Méditerranée et le Monde arabo-méditerranéen aux portes du XXI^e siècle*, Tunis, Ed Centre de Publication universitaire, 2004.

Hadhri, M., *Reconstruire les ponts réels ou virtuels entre les deux rives*, Travaux du Séminaire international de Séville, COPEAM, 20-23 mars 2004.

Higott, R., *Mondialisation et gouvernance: l'émergence du niveau régional*, en «Problèmes économiques», vol. 199, nn. 2611-2612, pp. 21-25.

Lagree, J.-Ch., *Société civile internationale, un concept à réévaluer*, en

- «Esprit critique», vol. 6, n. 2, printemps 2004.
- Lemarchand, R., *La face cachée de la décentralisation: réseaux, clientèles et capital social*, en *Décentralisation, pouvoirs locaux et réseaux sociaux*, en «Bulletin de l'APAD», n. 16, décembre 1998, pp. 9-17.
- Petiteville, F., *La coopération décentralisée: les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Paris, L'Harmattan, 1996.
- Robertson, D., *Civil Society and WTO*, en «World Economy», 2000, pp. 1119-1134.
- Valaskakis, K., *Mondialisation et gouvernance: le défi de la régulation publique planétaire*, en «Futuribles», n. 230, avril 1998, pp. 5-28.
- Visier, C., *Espace méditerranéen. Entre mythes et nécessité*, en *La recherche de la société civile internationale: le cas de la coopération non-gouvernementale en Méditerranée*, en «Politiques et management public», vol. 21, n. 2, juin 2003.