

« Pour un MEDA durable »
Rapport de la Table-Ronde tenu au Parlement européen
Bruxelles, le 29 juin 2000.

Le 7 juillet 2000
Fabrice Lesceu

Résumé

Instrument financier du Partenariat euro-méditerranéen, le programme de financement MEDA est sujet à de nombreuses critiques. MEDA n'est pas un exemple d'application efficace en matière environnementale et de développement durable, c'est le constat qu'ont tiré les participants de cette réunion. Au terme de cinq années de fonctionnement, c'est l'heure du bilan, mais c'est surtout l'heure de la réforme du règlement. La proposition élaborée par la Commission européenne est ainsi actuellement soumise à la consultation du Parlement. Cette table-ronde s'inscrit donc à un moment charnière de ce processus de réforme, peu avant le vote des rapports en Commission parlementaire INDU, un premier rédigé par M Yves Pietrasanta sur le bilan d'activité de MEDA I, et un second par Jaime Valdivielso De Cué sur la proposition de MEDA II.

C'est pourquoi cette table-ronde fut le lieu, dans chacun des domaines respectifs, non seulement de bilans, mais surtout de propositions concrètes en vue de cette réforme. En outre, cette rencontre se veut un exemple de dialogue entre des membres du Parlement européen, de la Commission européenne et de la société civile. Ce rapport reflète à la fois les bilans et les inquiétudes des participants, mais également reprend les principales propositions formulées.

C'est d'abord la question du développement qui inquiète nombres d'acteurs euro-méditerranéens, notamment au sein de la société civile. Le programme MEDA ne tient que faiblement compte des réalités qui sont celles du Partenariat euro-méditerranéen. C'est une faille générale de la politique euro-méditerranéenne qui met en présence des partenaires dont les inégalités de développement, tant économiques que sociales, démographiques ou humaines, permettent difficilement de penser qu'ils arriveront sans heurts à la zone de prospérité et de paix partagée recherchée. Les intérêts en jeu profitent essentiellement au pays de l'UE, alors qu'un Partenariat dans le vrai sens du terme, demande une relation « win-win ». Il faut au Partenariat euro-méditerranéen et aux décideurs de l'UE, une politique clairement définie en ce sens avant de penser à une mise en œuvre correcte de type MEDA.

Cette constatation faite, on peut discuter sur l'absence d'une réelle considération du développement durable dans l'application faite par MEDA. Le développement durable d'une région, dont il n'y a plus lieu de douter que c'est le seul développement qui convienne, nécessite une approche stratégique et globale, sectoriellement et territorialement intégrée, qui s'éloigne de l'orientation strictement économique et libre-échangiste actuelle. C'est pourquoi l'objectif d'une zone méditerranéenne de libre-échange pour l'horizon 2010 ne peut s'envisager qu'avec une étude prospective à long terme de ses impacts économiques, sociaux, humains et environnementaux pour les pays du Sud, et doit recourir à l'utilisation d'indicateurs de durabilité.

Dans le cadre de cette ZMLE, la question environnementale est très préoccupante quant aux impacts que cette zone, et la politique des ajustements structurels qu'elle nécessite, pourraient avoir sur l'écorégion qu'est le bassin méditerranéen. C'est pourquoi, outre une approche intégrée qui permettrait d'étendre ces considérations aux enveloppes bilatérales, il est nécessaire d'augmenter les interventions financières, notamment dans le cadre du SMAP qu'il faut

développer. Une plus grande part de la coopération régionale serait une aide considérable, tandis qu'une étude d'impact se révèle indispensable.

Le troisième volet du Partenariat, grand oublié de ces cinq dernières années, doit recouvrir une place aussi importante que les deux autres, et mettre au devant de la scène les préoccupations sociales, culturelles, et humaines (avec notamment la question de la mobilité et de l'immigration). Les droits de l'homme doivent être respectés, d'où le débat autour des conditionnalités démocratiques, mais aussi des procédures de décisions de MEDA peu ouvertes aux avis du Sud. La participation de la société civile est la dernière question clef de ce volet, de par le rôle essentiel qu'elle devrait jouer dans un processus euro-méditerranéen durable et efficace. Cela passe par une ouverture à tous les niveaux du processus, un accès aux financements régionaux et nationaux, une œuvre de sensibilisation auprès des décideurs politiques, et surtout à une redynamisation efficace de la coopération décentralisée tant décriée.

Enfin, pour aborder la question essentielle du budget et des procédures, il est vital de ne pas se laisser prendre au piège d'une réduction de l'enveloppe budgétaire. Le fait de passer à une programmation septennale nécessite des ajustements, et une dotation annuelle est donc envisageable. Les problèmes d'ordre procédural et de fonctionnement (la lenteur, les dysfonctionnements, le manque de ressources humaines au sein de la Commission...) ne peuvent plus être un obstacle à la mise en œuvre de MEDA. Cela passe par plus de transparence et une ouverture des processus de décision.

Le programme MEDA n'est pas un mauvais programme. Il est jeune et a besoin des orientations et modifications nécessaires à un fonctionnement optimal, dans l'optique d'en faire l'instrument adéquat du développement durable du bassin méditerranéen.

Cadre

Le programme MEDA, mis pour « mécanisme d'accompagnement », est l'instrument financier du Partenariat euro-méditerranéen, institué par la Déclaration de Barcelone en novembre 95. Celle-ci met en place toute une philosophie partenariale qui doit prévaloir dans la construction des relations entre l'Union européenne et douze partenaires méditerranéens, sur base de trois piliers de coopération : politique et de sécurité, économique et financier, social, culturel et humain.

Toutefois MEDA, censé refléter ces lignes directrices, est fort éloigné de l'équilibre programmé à Barcelone entre ces trois axes. C'est en tout cas ce qu'il ressort des nombreux bilans de la première programmation financière (1995-1999), y compris de ceux réalisés par l'Union européenne.

Après cinq ans d'existence, le règlement régulant MEDA est entré dans un processus de réforme. Suivant la procédure de co-décision, la Commission a élaboré une série d'amendements qu'elle a soumis au Parlement européen. Les deux rapporteurs en charge de la question MEDA travaillent actuellement en Commission parlementaire (INDU) et ont élaboré leur projet de rapport : M Yves Pietrasanta sur le rapport d'activité de MEDA I, et M Jaime Valdivielso sur les propositions de la Commission pour MEDA II. Ces rapports doivent très prochainement être votés en Commission parlementaire, ensuite en séance plénière, enfin en Conseil ministériel.

C'est donc le moment propice à un travail de réflexion et de dialogue entre tous les acteurs du Partenariat euro-méditerranéen, afin d'améliorer le contenu et la portée du programme MEDA. C'est pourquoi le groupe des Verts du Parlement européen (avec le rôle actif d'Yves Pietrasanta, député), la Fondation Heinrich Böll, et le World Wide Fund for Nature - European Policy Office, se sont mobilisés pour organiser cette table-ronde, en se donnant pour but l'établissement d'un dialogue entre des représentants du PE de la Commission et de la société civile. Elle tient à profiter de la volonté de changement de certains parlementaires, à un moment où les propos de la nouvelle présidence française permettent d'espérer un meilleur avenir pour un MEDA durable.

Cette initiative est d'autant plus importante que le processus de MEDA est justement critiqué pour son manque d'ouverture à la société civile, à ses capacités de réflexion et de mise en oeuvre, à ses compétences, à son expertise, son point de vue de terrain. La participation de la société civile est nécessaire au développement durable, qui requiert l'implication de tous les acteurs. Cette table-ronde doit donc être un exemple à suivre.

Bien que MEDA ne soit qu'un instrument financier chargé de mettre en oeuvre les textes stratégiques auxquels il se rapporte, la réforme MEDA II, si elle ne remettra pas en question la stratégie générale, pourra en tout cas la nuancer, introduire les éléments manquants et répondre à un souci de plus grande cohérence. La question est qu'à l'heure où des progrès importants ont été enregistrés au plus au niveau politique¹, il serait logique de voir ces tendances stratégiques se refléter dans le règlement de l'instrument de mise en oeuvre. C'est là un souci de cohérence, mais aussi une assurance supplémentaire contre le risque que de telles conclusions ne restent que de belles promesses. Il n'est aucune stratégie qui puisse être correctement mise en oeuvre sans instruments appropriés.

Ces quelques pages sont le compte-rendu mis en forme des principales idées soulevées lors de la Table-ronde. Une première partie est consacrée aux bilans et inquiétudes émises par les différents

¹ Citons simplement la reconnaissance de l'importance du développement durable, de l'environnement, de la participation de la société civile... dans les conclusions de la dernière conférence des ministres des Affaires étrangères de Stuttgart en avril 99

intervenants, et une seconde partie regroupent les principales propositions et suggestions émises par chacun. Précisons qu'il ne s'agit en aucun cas de conclusions discutées et votées. La durabilité de MEDA dépendra de la discussion de ces idées.

Bilan et inquiétudes

Il serait injuste de dire que le Processus de Barcelone et le programme MEDA sont des échecs. Toutefois, il est clair qu'on ne peut pas non plus prétendre le contraire. L'objet de la réunion fut d'évaluer MEDA et son caractère durable ou non. On peut ainsi regrouper les débats autour de quatre grands thèmes, en perpétuelle connexion par ailleurs : le développement, l'environnement (les deux composantes essentielles du développement durable), le troisième volet du partenariat (développement social, société civile, démocratie, droits de l'homme), et la question du budget, des procédures et de la gestion.

1. Question de développement

Il est une réalité indéniable qui rend les relations euro-méditerranéennes indispensables : l'Europe ne peut pas continuer à se développer au rythme actuel, avec une périphérie instable, tandis que les pays méditerranéens ne peuvent pas rattraper leur lourd retard de développement dans le cadre de la mondialisation sans l'aide de la puissance européenne. Il est donc nécessaire de développer un Partenariat solidaire. Et c'est la philosophie de la Déclaration de Barcelone d'instaurer un tel Partenariat dans les trois domaines de la coopération.

a. Inégalité de développement

Toutefois, d'autres réalités rendent la tâche difficile. Des contrastes énormes tant au point de vue économique que démographique, technologique ou socioculturel, existent entre pays de l'Union et pays méditerranéens. Ainsi, le rapport du niveau de vie par habitant sont de l'ordre de 1 pour 10 en défaveur des rives Sud et Est (on parle de 1 à 22 entre l'Allemagne et l'Egypte), tandis que la balance commerciale est largement positive pour l'UE.

Instaurer une zone de libre-échange, comme les partenaires en ont fermement l'intention d'ici l'horizon 2010, est risqué pour les économies du sud dans les conditions actuelles. Qui peut alors parler de libre-échange gagnant pour les deux parties si on tient compte du fait que les pays méditerranéens du Sud sont des nations essentiellement agricoles, tandis que l'UE est l'un des marchés les plus protégés en la matière. Autres déséquilibres : le Sud s'enfonce dans la pauvreté contrairement au Nord, 300 millions d'habitants vivront en Méditerranée en 2010 (c'est une croissance qu'il faudra gérer au Sud, mais qui n'existe pas au Nord)... De tels décalages grandissant ne jouent a priori pas en faveur d'un développement durable. Le Sud n'a pas les moyens du Nord pour faire face à ses problèmes, que ce soit en matière de développement économique et social qu'en matière d'environnement.

Le Partenariat devrait se baser sur un principe de « win-win », où, les partenaires méditerranéens doivent travailler ensemble en partageant une vision et une perception commune et *dans le respect des caractéristiques, des valeurs et des spécificités propres à chacun des participants*, pour ne citer que la Déclaration de Barcelone elle-même. Le libre-échange ne pourra se faire qu'entre pays capables d'échanges équilibrés et stables. Or, le partenariat fonctionne actuellement avec une mentalité de donneur-receveur, avec pour cadre des conditions inégales.

Si les relations euromed sont logiques, prenons garde à ce que le contexte géopolitique ne nous fasse pas passer à côté de ce formidable enjeu de demain. Au niveau international tout d'abord, d'autres puissances tendent maintenant à « concurrencer » l'Europe en Méditerranée, avec en tête les Etats-Unis, dont les investissements massifs, basés sur un retour sur investissement, inondent certains pays (pensons à Israël ou à l'Egypte, mais aussi, plus récemment, à certains pays du Maghreb). Les Etats-Unis œuvrent davantage avec la société civile que ne le fait l'UE. Ce sont autant de possibilités de collaboration et de rapprochement qui ne se fera plus avec l'UE, et c'est dommageable. D'autant que certains acteurs, notamment du monde audiovisuel et des médias, se plaignent de l'émergence culturelle américaine au détriment de l'affirmation propre de la région, à laquelle pourrait utilement contribuer l'Europe.

Sur le plan européen, c'est la volonté politique même des décideurs qui est souvent mise en cause. L'UE est entourée de deux grandes régions, l'Europe de l'est et la Méditerranée, dont elle entreprend de se rapprocher. Mais pas au même rythme ni de la même manière. L'UE est fermement engagée dans processus d'élargissement à l'Est, ce qui implique qu'elle a fait de ces pays une véritable priorité, en élaborant une réelle stratégie qui vise à préparer les candidats comme ses propres institutions. En ce qui concerne la Méditerranée, les décideurs européens manquent d'une réelle politique cohérente, malgré les orientations prises par la Déclaration de Barcelone. Il serait donc essentiel de se mettre d'accord sur une politique stratégique solide avant de tenter de mettre quoi que ce soit en œuvre par un programme de financement.

Ces deux constats sont d'autant plus dommageables que l'image de l'Union au sein des pays méditerranéens est fortement dégradée, en ces temps où les médias du sud prennent souvent le programme MEDA pour un formidable échec. Ce serait occulter les résultats positifs.

b. Le développement durable

Selon la Commission Brundtland : le développement durable est *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité de répondre aux besoins des générations à venir*. Il s'agit donc d'allier le **développement** (sous toutes ses formes : politique, économique, social, humain...) et le respect de l'**environnement**, tout en prenant soin d'inclure tous les acteurs dans un souci de responsabilisation globale de toute la société.

Or, MEDA I nous a prouvé que l'application de tels principes n'est pas encore à l'ordre du jour des dirigeants euro-méditerranéens. C'est oublier Rio, l'art. 2 du traité de Maastricht, l'art. 6 de celui d'Amsterdam, ou la Déclaration de Barcelone, textes difficilement contournables aujourd'hui, et qui tous font référence au développement durable.

Celui-ci ne peut être abordé de manière fragmentaire, mais implique au contraire une approche stratégique et globale, sectoriellement et territorialement intégrée. Il est nécessaire de passer outre le stade de projets mis en œuvre dans une logique sectorielle et se juxtaposant les unes aux autres. L'augmentation des budgets octroyés à des actions « durables », comme environnementales, est sans doute une bonne chose, mais les vrais résultats ne seront obtenus que par une intégration complète des critères de durabilité dans tous les secteurs. Le développement durable doit être un principe et un objectif prioritaire de MEDA.

Le volet économique est devenu la priorité des décideurs européens. La proposition de la Commission européenne pour MEDA II est orientée vers l'appui à la constitution de la zone méditerranéenne de libre-échange pour l'horizon 2010. Si les résultats économiques sont encore peu sensibles, des impacts négatifs prennent toutefois forme, tant au niveau social qu'environnemental. La Tunisie, premier pays à avoir signé un accord d'association avec l'UE, commence à les ressentir. La question est de savoir s'ils sont réellement pris en compte. C'est

pourquoi le Partenariat qu'il faut à la région euro-méditerranéenne doit prôner un développement durable de la Méditerranée - conclusion tirée également par les textes fondateurs du PEM. Il doit, comme l'a rappelé Fifi Benaboud du Centre Nord-Sud, replacer l'homme en son centre.

2. L'environnement

La région méditerranéenne possède de nombreuses espèces uniques et une grande biodiversité, ce qui en fait une des plus importantes écorégions au monde. Mais c'est également l'une des plus menacées. Malgré cette évidence, la tendance n'est pas à la protection et au respect de cette richesse. Deux thèmes principaux ont retenu l'attention des intervenants quant aux impacts négatifs que leur mise en oeuvre pourrait avoir sur l'environnement : la zone méditerranéenne de libre-échange et les ajustements structurels. Plusieurs constats alarmants ont été tirés concernant la ZMLE :

- Les études sur la ZMLE se multiplient, et nombre d'entre elles ont montré les conséquences environnementales que pourrait avoir un développement incontrôlé d'une telle zone : « *water consumption and pollution from industrial, agricultural and domestic sources ; air pollution from industrial and domestic sources, as well as transportation ; solid waste production from increases in industrial and domestic consumption ; loss of open lands, including water recharge zones and wildlife habitat, due to increased road construction, urbanisation, and industrial development ; resource extraction, including fuel and mineral mining and possibly also fishing ; marine pollution, pressures on coastal areas, especially in ports serving as sub-regional commercial hubs, and risk of accidents resulting from increased marine transport* »²...
- De par l'inégalité des partenaires en terme de développement, les pays du Sud n'ont ni les capacités et ni les moyens de mise en oeuvre nécessaires pour faire face à ces pressions environnementales, alors que leur environnement est déjà fort menacé.
- En terme d'impact le processus euro-méditerranéen ayant pour objectif le ZMLE et favorisant la politique des pays riches et des grandes entreprises, ne tient absolument pas compte des questions de protection de l'environnement et de qualité de la vie.

Les **ajustements structurels** sont une autre source d'inquiétude. A la suite du succès remporté sous MEDA I, la Commission avait d'emblée annoncé dans sa proposition pour la réforme de MEDA II présentée en octobre dernier, sa ferme intention de renforcer son aide en la matière. C'est en ce sens que plusieurs modifications ont été portées en annexe II du règlement MEDA. D'où certaines inquiétudes : les ajustements structurels ont des impacts sociaux et environnementaux importants, par le fait que ce genre de programme monopolise les ressources et les investissements au détriment d'autres programmes consacrés aux questions sociales et environnementales.

Toutefois, il serait injuste d'affirmer que l'environnement est totalement exclu des financements MEDA. Le programme **SMAP** (Programme d'Actions prioritaires à court et à moyen Terme pour l'Environnement) a été élaboré justement pour mettre en oeuvre une série d'initiatives en la matière. Toutefois, l'importance quantitative de ces projets est relativement dérisoire en rapport à la somme totale engagée par MEDA, et en rapport aux besoins énormes (en 1998, au mieux 7% des 948 Meuro engagés cette année furent dévolus au SMAP). De plus, la mise en oeuvre de ces projets a dû souffrir de l'organisation et des problèmes de procédures.

² Friends of the Earth - Middle East, *Implications for Sustainability. Case Studies, Assessments and Recommendations. Draft Study*, avril 2000, p. 12.

Quant à l'intégration de l'environnement dans les programmes nationaux et régionaux, comme dans les accords d'associations, elle reste symbolique. En fait la programmation manque totalement de perspective à long terme, nécessaire pour percevoir les effets que pourrait avoir la zone de libre-échange d'ici l'horizon 2010.

3. Le troisième volet : Société civile, démocratie et droits de l'homme

Le troisième volet du Partenariat concerne *les domaines social, économique et humain*, et a pour but de *développer les ressources humaines, favoriser la compréhension entre les cultures et les échanges entre les sociétés civiles*. Or, il est le plus mal mené des trois piliers, au regard des intérêts différents qu'il implique au Nord et au Sud de la Méditerranée. Les plans politiques et de sécurité, mais surtout économique et financier occultent depuis le début le volet social et humain, tandis que la participation de la société civile est perpétuellement reportée aux calendes grecques. Ce pilier est pourtant aussi nécessaire que les deux premiers pour construire un développement durable. Plusieurs questions ont retenu l'attention des participants de la table-ronde.

- Un développement durable place l'homme au centre des préoccupations, et doit tenir compte de sa **situation sociale**, intimement liée à son développement économique. Cela touche aussi son éducation tout comme sa santé. Or, nous savons ce qu'il en est de la condition socio-économique et de la pauvreté dans les pays du Sud.
- **L'identité culturelle, linguistique ou religieuse** est tout aussi importante et se doit d'être respectée, dans la mesure où cela peut constituer un facteur liant extrêmement puissant. Or, l'audiovisuel, pour prendre l'exemple décrit lors de la table-ronde par Michel Levi, président de la Commission cinéma de la Conférence permanente de l'audiovisuel méditerranéen, est « un monde en plein désarroi » par rapport à MEDA. L'aide apporté dans ce cadre n'a été qu'un « saupoudrage » caractérisé par un manque de dialogue et de précision dans la définition des politiques et des appels d'offre. L'audiovisuel et la diffusion de la culture est difficile en Méditerranée, mais joue pourtant un rôle essentiel dans l'unification de la région et dans son affirmation culturelle.
- La question de **la mobilité** des personnes au sein de la société civile constitue un vrai « grain de sable » dans les rouages du Partenariat. Comment en effet imaginer une zone de circulation des capitaux et des entreprises commerciales, si les personnes à même de les faire fonctionner - en d'autre terme monsieur tout le monde, la société civile - sont enfermées dans leur espace clos. « *Il y a circulation des capitaux, mais pas circulation des hommes et des idées* » nous dit Fifi Benaboud, du Centre Nord-Sud. Peu de gens du Sud ont la possibilité de partir à la rencontre d'autres personnes, d'autres expériences, d'autres solutions.

La question de **l'immigration** est une véritable épine dans le pied des 15 Etats membres, qui doivent faire face à une arrivée de plus en plus massive de réfugiés issus du monde entier. Le sujet a été jusqu'ici tabou au sein de l'UE et dans le dialogue euro-méditerranéen. Or, outre la question des réfugiés, les conséquences sont évidentes, quand des membres de la société civile du Sud se voient sous-représentés dans les forums du Nord, pour la simple raison qu'ils sont bloqués aux frontières pour des questions de visas. Cette question doit être résolue, en prenant pour cela une approche de co-développement, plutôt que de fermeture des frontières.

- **La démocratie, les droits de l'homme et les libertés fondamentales** sont donc des composantes essentielles du Partenariat, comme de tout autre type de dialogue. « *La démocratie mène au développement. La porte étroite du développement, c'est la démocratie* » (Amed Bedjaoui, du REMFOC). Voilà un leitmotiv qui ne doit plus faire de doute, mais qui n'a pas encore convaincu tous le monde. Communiquer, échanger des idées, pouvoir confronter (au sens

intellectuel du terme) ses idées à celles des autres et de son gouvernement... permet de faire avancer le débat et de trouver des solutions. C'est pourquoi certains réclament des conditionalités démocratique à l'attribution des financements.

Une fois n'est pas coutume, l'UE n'est pas la seule à mettre en cause ici. Certes, les mécanismes décisionnels du Partenariat et du programme MEDA ne sont guère très ouverts aux pays méditerranéens. Toutefois, le réel problème de démocratie se trouve essentiellement dans les pays partenaires, dont les régimes politiques ont en général plus l'allure d'une dictature que d'un Etat ouvert et démocratique. Et l'action de l'UE ne pousse guère au changement. La Tunisie, par exemple, a été la plus financée par la programme MEDA (10% des fonds engagés, le tout entièrement déboursé), ce qui n'empêche qu'aucun des projets ne fait respecter l'article 2 de l'accord d'association qui requiert le respect des droits de l'homme et de la démocratie.

Toutes ces problématiques en introduisent une autre : **la participation de la société civile** dans le Partenariat. Un Partenariat n'est possible que s'il existe un cadre permettant émergence d'acteurs autonomes capables d'entretenir des relations. La société civile ne doit pas être perçue comme un surveillant, mais un adjuvant. En ce sens, la table-ronde a rappelé la Déclaration de Barcelone qui fait pour la première fois référence à la société civile, en reconnaissant la contribution essentielle qu'elle peut apporter dans le développement du processus euro-méditerranéen et en soulignant « *la nécessité d'encourager les mesures de soutiens en faveur des institutions démocratiques, le renforcement de l'état de droit et de la société civile* ».

Au terme de MEDA I, le bilan est pourtant assez négatif et révèle un écart flagrant entre la Déclaration et son application dans le processus. L'accès des ONGs aux financements est difficile, voire totalement fermé dans le cadre de la coopération bilatérale réglée par les programmes nationaux. Nombre d'initiatives issues de la société civile sont bloquées au profit des appels d'offres faites par la Commission ou le Comité MED. A décharge, notons toutefois que la majorité des projets financés dans le cadre du SMAP impliquent des ONGs.

Plusieurs raisons expliquent cet état de fait : le manque d'information circulant dans le Sud (allant jusqu'à une méconnaissance même du Partenariat), la manque de débats publics sur les enjeux, d'action et de moyen de mise en œuvre. Ainsi, les sommes mises en jeu sont faible : au mieux, 3% de l'enveloppe MEDA), les conditions imposées sont lourdes (garanties bancaires, accords des autorités nationales...), les procédures lentes, l'accès quasi inexistant au volet de la coopération nationale...

« *Les responsabilités de cette situation sont à rechercher des deux côtés de la Méditerranée* » nous dit Farid Yaker, de ENDA-Europe. D'une manière générale, la société civile a besoin de compétences spécifiques et manque parfois d'organisation et de mobilisation. Le Nord fait preuve d'un manque évident de volonté politique à mettre en oeuvre le troisième volet du Partenariat, au profit des aspects économiques et de sécurité (dû au fait notamment du poids de certains pays du Nord, de la volonté d'ouverture à l'est...). Il y a également des problèmes de conception des programmes, de blocage de la Commission (manque de personnel, politique du risque zéro lorsque de gros montants sont sur la balance). Au sud, le problème majeur est la question d'absence d'un environnement démocratique favorable, qui se manifeste dans certains cas par la non reconnaissance de la société civile et des acteurs décentralisés, par des blocages aux niveaux nationaux, des ingérences dans les programmes régionaux...). La société civile existe au Sud à l'état latent, elle ne demande que des conditions politiques et réglementaires propices à son développement.

Toutefois, pour ne pas rester sur une note négative, il faut avouer que des initiatives comme cette table-ronde prouvent que les choses s'améliorent. On ne peut pas non plus ne pas citer

l'expérience de ONGs environnement, de la conférence d'Helsinki (novembre 1997) et du processus de consultation des ONGs mis en route depuis lors dans le cadre du SMAP (steering committee).

Le débat sur la coopération décentralisée

L'épisode le plus révélateur de ce manque de participation de la société civile est sans aucun doute l'échec des programmes MED, suspendu en 1995 bien qu'ils avaient été jugés nécessaires pour « *atteindre les populations cibles de manière plus efficace et d'élargir la participation au programme MEDA aux différentes composantes de la société civile* » (Conseil des Affaires étrangères de 1996).

Aux revendications des représentants de la société civile, la Commission oppose une vision réaliste et à court terme. Avançant ses problèmes de ressources humaine, elle va devoir ralentir, voire supprimer, certaines de ses activités. En terme de coopération avec la société civile, elle continuera les prochaines années à travailler par une intégration du haut vers le bas, au moyen des appels d'offres. Quant à la coopération décentralisée, Patrick Laurent de la DG Relex a confirmé que les programmes MED de la première génération (MED-Urbs, MED-Campus et MED-Media) sont définitivement abandonnés, tandis que ceux de deuxième génération (Med-Héritage, Med-Audiovisuel) sont maintenus. Ce serait de la mauvaise gestion, nous dit la DG Relex, de continuer avec des programmes de cinq ans complètement dépassés, et pour lesquels la Commission n'a pas les ressources humaines pour les gérer. De plus, la coopération décentralisée est maintenant synonyme d'échec et est amalgamée à tout le programme MEDA (alors qu'ils n'ont représenté que 25 Meuros sur les 3,4 milliards de MEDA). Or il faut restaurer la crédibilité dans la coopération avec la société civile. M. Patten veut attendre d'avoir les moyens appropriés pour gérer de tels programmes, et assure qu'il n'y a en aucun cas déficit d'idées. De plus, la Commission va tenter d'ouvrir la coopération avec la société civile aux programmes nationaux.

Plutôt que des questions de personnel, nous dit Mme Ana Terron I Cusi, député membre de la Commission parlementaire Industrie, la véritable question est de savoir si l'UE veut réellement décentraliser la coopération et inclure la société civile dans le programme MEDA. Dans l'affirmative, il faut alors s'attaquer aux problèmes de gestion, qui ne peuvent en aucun cas freiner la mise en oeuvre de MEDA. A la Commission de demander d'avantage de moyen au Parlement lors du vote du budget. Dans la négative, la question de fonds est alors à débattre.

4. Budget, procédures et gestion de MEDA et complémentarités avec d'autres instruments européens

- Le bilan du budget MEDA I est positif en termes d'engagements, pas en terme de déboursements : 100% des 3,4 Meuro ont été engagés, mais seulement 26% de cet argent déboursé. Ce n'est pas si mal si on en croit Patrick Laurent de la DG Relex, qui compare avec d'autres programmes à pourcentages moindres. Mais les inquiétudes portent sur une possible réduction de l'enveloppe pour une nouvelle période budgétaire qui passe à sept ans. C'est ainsi que Mme Ana Perron I Cusi qualifie de jugement démagogique la position qui vise à dire que puisque MEDA I a déboursé moins d'argent que prévu, il faut réduire la dotation. La véritable question à poser est de se demander pourquoi n'a-t-on pu tout dépenser. C'est une question de gestion.

D'autres inquiétudes portent sur l'allocation de ces ressources, et notamment sur la part réservée à la coopération régionale, la coopération décentralisée, l'environnement, et d'une manière générale le développement durable.

- D'une manière générale, les procédures prévues par le règlement MEDA sont jugées trop complexes et trop lentes, impliquant des délais trop longs, et constituant un frein à la participation de la société civile. Il est heureux de constater que nombre des réformes pour MEDA II visent une simplification de ces procédures, ce qui est difficile à faire accepter aux Etats membres. Mais le prix de la rationalisation ne doit en aucun cas être la réduction du budget.
- Le problème récurrent du manque de ressources humaines au sein de la Commission et des représentations de l'UE a été maintes fois commenté. C'est là une épine qui entrave nombre de procédures, à tous les niveaux de la coopération MEDA, et ce quel que soit le programme (SMAP, coopération décentralisée...). Mais la Commission se plaint de devoir mettre en oeuvre de plus en plus de politiques, sans recevoir les moyens correspondants (Patrick Laurent).
- **La coopération scientifique et technologique** peut jouer un rôle clef dans la mise en oeuvre du PEM. Pour réduire les écarts de développement, il est nécessaire de développer une politique globale de R&D. Recherche, développement, innovation et éducation sont les clefs du développement économique et de la lutte contre l'exclusion sociale, comme l'a encore souligné le sommet européen de Lisbonne (mars 2000). Les pays partenaires méditerranéens doivent pouvoir combiner tous les instruments et moyens de la coopération bilatérale et régionale de MEDA, par une approche globale. Cela veut dire développer les moyens locaux et les activités conjointes pour un bénéfice mutuel, ainsi qu'un transfert de technologies et de connaissances.

Perspectives et propositions pour MEDA II

De nombreuses propositions ont pu être faites dans le but d'améliorer MEDA et de le mettre sur les rails d'un développement durable, de favoriser la participation de la société civile, et de faciliter son fonctionnement.

Les participants de la table-ronde ont proposé :

De manière générale :

- développer une cohérence et une convergence des trois niveaux de décision: la Commission, les Etats membres et les pays Tiers. Cela implique aussi la nécessité de favoriser une participation plus grande de la société civile à tous les niveaux du processus. L'efficacité est à ce prix ;
- respecter les engagements internationaux contractés par les partenaires. Des textes juridiques internationaux obligatoires, signés par l'UE et les pays partenaires, existent dans plusieurs domaines, mais l'Europe semble se dégager de son rôle moteur dans leur application par les Etats. Ce pourrait pourtant être efficace, compte tenu des leviers notamment économiques dont elle dispose ;
- accorder MEDA avec les autres politiques de l'UE, par exemple, les Fonds structurels et les initiatives des organisations des Nations Unies, telles les Stratégies nationales pour le Développement durable (SNDD) ;
- aider à mettre en place des structures permettant de résoudre les conflits en matière de libre-échange, car ce dernier doit se faire entre pays capables d'échanges équilibrés et équitables. Or les contrastes entre les deux blocs partenaires ne le permettent pas ;
- Favoriser le développement des capacités et des moyens locaux, notamment financier, dans un réel souci de durabilité et d'autonomie des pays concernés

En matière de développement durable et d'environnement :

- mettre sur un même pied environnement et développement, et répondre ainsi à la définition de développement durable
- intégrer le développement durable dans tous les secteurs de la coopération, afin d'en faire un principe fondamental de toute politique, et adopter une approche holistique qui mettra en oeuvre des projets inscrits dans un schéma global de développement durable. Il faut arriver à une compréhension commune de la nécessité du développement durable à tous les niveaux, sans quoi toute modification du règlement n'aurait qu'une efficacité limitée. C'est pour cela que toute réforme doit s'accompagner d'un changement d'attitudes, auxquels l'œuvre sensibilisation des ONGs peut contribuer de manière considérable.
- pour ce faire, introduire des indicateurs de durabilité dans la politique méditerranéenne. Remarquons qu'il serait pertinent d'utiliser les indicateurs déjà élaborés au sein des instances du PAM et de la CMDD. D'une manière générale, il serait bon que les projets MEDA se réfèrent aux travaux du PAM et de la CMDD, dont les premiers travaux ont débuté il y a 25 ans ;
- développer le SMAP et l'appliquer à l'ensemble du Partenariat comme le prévoit son article 6 sur les mesures d'appui et le lien avec le long terme ;
- requérir la réalisation immédiate d'une « étude d'impact en durabilité » sur le long terme de la ZMLE, afin de tirer des conclusions et prendre des mesures dès le stade de la planification. Une telle étude fut promise à Stuttgart en avril 1999 mais elle tarde à se réaliser ;
- par cette étude, orienter la ZMLE sur un commerce plus équitable et plus juste que libre-échange, ainsi que sur un développement des technologies environnementales ;
- assurer un audit environnemental des des finances officielles euro-méditerranéennes ;
- intensifier la sensibilisation du public et l'information sur le développement durable, pour amener à une conscience collective sur l'importance du sujet ;
- développer une guidance, de l'information, des exemples, mais aussi des projets pilotes, opérationnels et tangibles, sur le terrain, ou encore une assistance technique à destination des partenaires. L'argent ne suffit pas à aider, car les actions de développement durable dans les pays partenaires sont étroitement liées à l'organisation territoriale et l'aménagement du territoire, et demandent plus que de simples dialogues et études, comme ce fut le cas sous MEDA I.
- demander la formation et le développement des compétences et des capacités, tant des gouvernements que des acteurs de la société civile ;
- promouvoir l'internalisation des coûts environnementaux ;

Concernant le troisième volet

- mettre l'accent sur la mise en œuvre du troisième volet du partenariat, et reconnaître l'importance d'une « mise à niveau » sociale, humaine, culturelle et démocratique ;
- instaurer une conditionnalité démocratique, en demandant aux gouvernements du Sud un assouplissement des lois associatives et une reconnaissance du rôle moteur que la société civile peut jouer. Il s'agit notamment de les amener à respecter les accords d'associations dont certains articles font clairement références aux libertés fondamentales. M Pietrasanta a annoncé que la Commission INDU a demandé que le critère des droits de l'homme soit pris en compte pour

l'attribution des aides. Dans cette optique, un rapport devrait être réalisé chaque année, et ses conclusions prises en compte ;

- remettre en route la Coopération Régionale. Cela comprend la coopération décentralisée qui, s'y on ne réagit pas, risque de se voir supprimée. Or, c'est un instrument indispensable à la participation de la société civile. Il serait bon également d'augmenter les crédits, au-delà des 10% de MEDA I, et d'attacher une particulière importance à la facilité des conditions d'accès au financement pour les membres de la société civile (garanties bancaires, accords des autorités nationales, lenteur des procédures...);
- en attendant la relance d'une réelle coopération décentralisée, assurer un personnel minimum permettant la gestion des sommes d'argent existantes. Si aucune redynamisation n'est à espérer, il faut créer un autre cadre permettant la participation de la société civile et l'avancée de la démocratie ;
- favoriser les actions de participation de la société civile à la « définition des actions et au choix des programmes » ;
- ouvrir la coopération régionale à la société civile, de même que la coopération bilatérale et ses enveloppes budgétaires (ce qui signifie également une collaboration avec les gouvernements nationaux) ;
- agir sur la volonté politique, par un travail de sensibilisation sur l'importance de la société civile ;
- mener une campagne de sensibilisation et de promotion du Partenariat euro-méditerranéen, notamment dans le sud où ou l'on connaît à peine son existence et les possibilités d'action et de développement qu'il offre.

En terme de budget, procédures, gestion et complémentarité :

- se donner les moyens nécessaires à une mise en oeuvre efficiente et utile de MEDA II. Cela veut dire:
 - ◇ débloquer les moyens de son fonctionnement, notamment au niveau du personnel au sein de la Commission ;
 - ◇ augmenter les crédits, mais en tout cas ne pas les diminuer. Il faut faire en sorte que les moyens financiers de MEDA II soient au minimum équivalents sur une base annuelle. La Commission propose un engagement annuel, mais n'oublions pas que l'intérêt de durabilité demande une programmation à long terme.³
 - ◇ à ce titre, réinsérer le montant dans le texte même du Règlement.
- accorder les moyens nécessaires aux représentations de l'UE pour jouer activement leur rôle dans la distribution et le support des programmes. Une décentralisation des décisions pourrait être beaucoup plus efficace ;
- augmenter de manière significative la part de la coopération régionale dans l'enveloppe MEDA, ce qui permettrait une approche globale et territoriale nécessaire (mais non suffisante) au

³ C'est ainsi que Mme Perron qualifie de jugement démagogique la position qui vise à dire que puisque MEDA I a dépensé moins d'argent que prévu, il faut réduire la dotation. La véritable question à poser est de se demander pourquoi n'a-t-on pu tout dépenser. C'est une question de gestion.

développement durable et à l'environnement. C'est par exemple le cas des projets SMAP, dont le financement est issu de l'enveloppe régionale, et dont l'importance nécessiterait d'être accrue ;

- assurer un rôle et donc un contrôle accru du PE ;
- assurer une transparence des mécanismes de décision et du travail de la Commission
- développer le secteur de coopération dans la recherche et le développement, et développer une politique globale de R&D ;

Conclusion

MEDA est un bon programme, mais c'est un programme jeune, qu'il faut réformer dans le but d'en faire un programme « durable ».

- ◆ Une telle chose n'est possible que si la politique de partenaires est clairement définie. Il n'y a de bonne mise en œuvre que moyennant une bonne stratégie. C'est pourquoi le développement durable, le respect de l'environnement, la participation de la société civile... doivent faire partie des objectifs prioritaires du Partenariat euro-méditerranéens et des décideurs politiques, tout comme ces derniers doivent garder à l'esprit la situation d'inégalités entre les Partenaires du Nord et du Sud en terme de possibilités de développement. Les intérêts du Nord ne doivent occulter les intérêts du Sud de la Méditerranée.
- ◆ Le développement durable et la respect et la protection de l'environnement, pour être efficacement mis en œuvre, doivent être abordés de manière stratégique et globale, intégré à tous les secteurs de coopération et sur l'ensemble de la région méditerranéenne, ce qui nécessite une perspective et des études d'incidence à long terme.
- ◆ Le troisième volet du Partenariat doit être rééquilibrer par rapport au deux autres, et les considérations sociales, culturelles, humaines et démocratiques doivent occuper la place qui leur revient. La participation de la société civile, dont l'apport ne doit faire aucun doute pour un partenariat durable et efficace, doit être favorisée et ouverte à tous les niveaux et tous les secteurs de la coopération. La question du respect de la démocratie et des droits de l'homme est à ce titre primordial.
- ◆ Un MEDA II efficace doit passer par une sérieuse réforme des procédures et de modes de gestion, qui doivent évoluer vers une plus grande efficacité et une plus grande transparence. L'enveloppe totale doit au moins ne pas être diminuée.

Ce forum fut un premier exemple de collaboration entre les institutions européennes et la société civile. Il y en aura d'autres. La volonté des participants est de prolonger cette œuvre de discussion, et de suivre de manière permanente les évolutions du programme MEDA.