



Lettre d'information de l'IOB

1501

Le soutien à la transition démocratique dans le monde arabe demande une réflexion plus approfondie

1 | Lettre d'information de l'IOB # 1501 | Le soutien à la transition démocratique dans le monde arabe demande une réflexion plus approfondie | Lettre d'information

Depuis le début de 2011, le monde arabe est le théâtre d'agitation socioéconomique, de tensions religieuses et d'instabilité politique. Suite aux soulèvements qui ont secoué la région, les Pays-Bas ont décidé, dans l'intérêt de la sécurité et de la stabilité internationales, d'accorder leur soutien à la démocratisation, au développement de l'état de droit, à la protection des droits de l'homme et à la croissance économique. Les efforts financiers et diplomatiques déployés dans ce cadre par les canaux bilatéral et multilatéral ont concerné en priorité l'Égypte, la Jordanie, la Libye, le Maroc et la Tunisie. Le rapport d'évaluation de l'IOB analyse quelle a été la contribution de la politique étrangère néerlandaise à la promotion de la transition démocratique dans le monde arabe.

Si la stratégie et sa mise en œuvre bilatérale ont vu le jour avec une rapidité exceptionnelle grâce aux instruments existants, des aspects tels que la motivation de la politique choisie, les enseignements tirés de l'appui aux processus de démocratisation à l'échelle mondiale et les grandes disparités entre les pays arabes n'ont pas reçu une attention suffisante. Entre 2012 et mi-2014, les Pays-Bas ont consacré 41 millions d'euros au programme bilatéral. Trois points suscitent des interrogations : la fragmentation de ce soutien, le manque de ciblage sur les pays prioritaires et la coopération avec les organismes publics. Telles sont quelques-unes des conclusions tirées par l'IOB dans son rapport « *The Only Constant is Change : Evaluation of the Dutch contribution to transition in the Arab region (2009-2013)* ».

Contexte

L'IOB a étudié la contribution néerlandaise à la promotion de la transition démocratique dans le monde arabe entre 2009 et 2013, soit pendant les deux années précédant la vague de protestations et les deux années qui l'ont suivie. Les Pays-Bas estimaient que les chances de démocratisation et de développement de l'état de droit méritaient d'être soutenues et que cet engagement servirait au final leurs intérêts sur le plan commercial et énergétique, ainsi qu'en matière de sécurité et de lutte contre l'immigration clandestine.



Des jeunes femmes se prennent en photo pendant les élections en Tunisie (Hamideddine Bouali, 2014).

Les conclusions de l'IOB s'appuient sur : des études de dossier et d'archives ; l'une des études du programme pour la transformation sociale (Matra-sud), au niveau du programme comme des projets ; une étude bibliographique sur les acteurs et les facteurs favorisant ou entravant la démocratisation ; une analyse des échanges de courrier diplomatique, y compris une analyse automatique de texte, et une étude qualitative de terrain en Égypte, en Libye et au Maroc.

Conclusions relatives à la stratégie

Les Pays-Bas ont réagi rapidement aux mutations dans le monde arabe, s'appuyant sur les débats au Parlement et différents rapports, dont celui du Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV), pour formuler de nouveaux objectifs stratégiques en soutien à la transition. Le triple objectif de démocratisation, de développement de l'état de droit et de croissance économique traduisait l'attachement des Pays-Bas tant aux valeurs fondamentales des droits de l'homme et de la démocratie qu'à leurs intérêts économiques et de sécurité. Ils portaient du principe que les pays secoués par des soulèvements et des révolutions contre l'autoritarisme étaient en transition vers la démocratie et que démocratisation et sécurité allaient de pair. L'engagement de moyens existants, tels que les fonds de soutien aux droits de l'homme et à l'émancipation féminine, et l'introduction dans les pays arabes de programmes pour la transformation sociale (Matra) et les investissements dans le secteur privé (PSI) ont permis une mise en œuvre rapide.

L'IOB conclut que la stratégie n'a pas suffisamment tenu compte des études scientifiques sur le soutien aux processus démocratiques ni du retour d'expérience. La démocratisation est loin d'être un processus linéaire. De plus, les pays arabes diffèrent considérablement des autres pays du monde mais également entre eux, chacun devant faire face à des défis politiques, économiques, socioculturels et institutionnels particuliers. La stratégie était insuffisamment ciblée sur les priorités locales et les contextes spécifiques à chacun des États. Contrairement aux autres pays arabes, la Libye est par exemple dépourvue d'institutions étatiques, ce qui impose d'adapter la stratégie et la mise en œuvre. Or, le renforcement de l'État ne faisait pas partie de la stratégie développée pour la région.

Priorités locales et présence sur le terrain

En Libye, nous partons de zéro... Ici, ce n'est pas l'argent qui manque, mais les capacités. L'argent est disponible, mais les donateurs ne savent pas qu'en faire. Ce qui compte, c'est d'être présent, de s'engager, de s'impliquer. Certaines organisations ne font que des allées et venues, ça ne marche pas en Libye.

Source : Interview IOB, étude de terrain Libye (2014).

De plus, la mise en place de structures étatiques et la démocratisation sont des processus de longue haleine, qui s'étendent sur des dizaines d'années. L'étude bibliographique montre que le soutien au processus de démocratisation doit être centré sur les relations entre l'État et la société.

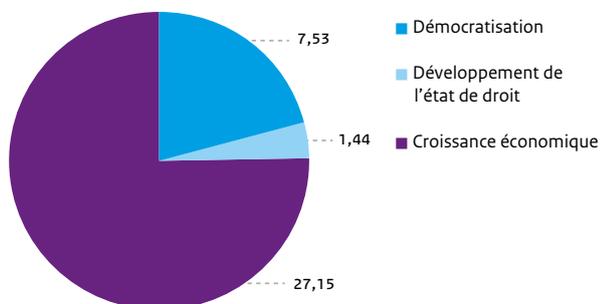
L'IOB constate enfin que le principe de conditionnalité est inopérant et que le désir de changement exprimé par la population locale est essentiel.

Conclusions relatives à l'approche

L'action *bilatérale* des Pays-Bas dans les pays arabes, dans le cadre de Matra-sud, comprenait les éléments suivants : soutien à la société civile, coopération avec les organismes publics, formation de fonctionnaires et de jeunes diplomates, bourses d'études, renforcement des capacités des partis politiques et programme d'investissement dans le secteur privé.

Jusqu'à l'été 2014, cette aide s'est élevée, comme prévu, à 41 millions d'euros. Si l'on fait abstraction des programmes relatifs aux bourses d'études et au renforcement des capacités des partis politiques, reste un montant de 36,1 millions d'euros qui a été affecté à un total de 120 projets. Sur la base de cette liste de projets, l'IOB conclut que la majorité des moyens financiers a servi à stimuler la croissance économique, tandis que les dotations à la démocratisation, notamment au développement de l'état de droit, ont été moindres.

Répartition des budgets par objectif stratégique (en millions d'euros)



Source : adapté d'une étude du programme Matra-sud.

L'IOB constate par ailleurs que, si la plupart des projets ont été mis en place dans les pays arabes prioritaires, la majorité des moyens a été affectée aux pays arabes ne bénéficiant pas de ce statut (42,4 %) ou à des projets s'étendant à l'ensemble de la région (19,2 %).

Le manque de capacités propres, la multiplicité des parties concernées ou responsables et la grande dispersion des programmes et des projets ont entravé la mise en œuvre et le suivi de Matra-sud.

Au soutien bilatéral s'ajoutait une aide *multilatérale* par le biais de la politique européenne de voisinage et des contributions générales aux institutions internationales, comme la Banque mondiale et celles des Nations unies. L'IOB conclut que, face aux mutations dans les pays arabes, les organisations multilatérales n'ont pas fait preuve de la même célérité ni de la même flexibilité que les Pays-Bas au niveau bilatéral. La réponse de l'Union européenne en particulier s'est fait attendre, et les moyens effectivement attribués aux pays arabes prioritaires ont été moins élevés que prévu. De plus, les organisations multilatérales ne se sont pas toutes fixé les mêmes objectifs que les Pays-Bas. Leur soutien à la démocratisation et au développement du droit n'a finalement pas été aussi important qu'escompté.

La conditionnalité du soutien bilatéral et multilatéral apporté aux pays arabes en transition s'est révélée inefficace, ce pour plusieurs raisons : elle ne s'assortissait pas d'exigences claires et mesurables, l'UE n'avait pas défini de point de vue commun, les États du Golfe fournissaient une aide financière considérable et inconditionnelle et certains pays arabes acceptaient mal cette pratique imposée par l'Occident et dont l'application manquait de cohérence.

Conclusions relatives aux résultats

Les ambassades dans les capitales arabes ont étroitement collaboré avec les acteurs favorables au changement et le soutien bilatéral leur a permis d'entretenir et d'élargir leur réseau local. La diplomatie, bilatérale et multilatérale, a ainsi largement contribué à la réalisation des objectifs stratégiques.

Malgré les conditions souvent difficiles et incertaines, les résultats des différents projets sont satisfaisants, surtout en ce qui concerne ceux axés sur le soutien aux organisations de la société civile.

Renforcement de la participation citoyenne et de la démocratie locale en Égypte

Après les révoltes arabes, un besoin accru de connaissances sur les processus politiques et les droits civiques s'est fait sentir parmi les communautés du sud de l'Égypte. Avec le soutien néerlandais, une organisation de la société civile locale a déjà fourni à des centaines de femmes, de jeunes, de journalistes et de possibles futurs responsables politiques une formation sur la prise de décision démocratique, la responsabilité publique, les droits civiques et politiques, les élections et les droits de l'homme. Le projet a véritablement réussi à stimuler et à soutenir la citoyenneté active. Ainsi les habitants de l'île de Sehel, s'appuyant sur leur connaissance de la loi électorale, ont-ils pu obtenir leur propre bureau de vote et faciliter la participation aux élections.

Source : étude de terrain de l'IOB en Égypte et étude du programme Matra-sud (2014).

Les projets de trois programmes (soutien à la société civile, coopération avec les organismes publics et investissements dans le secteur privé) ont été jugés suffisamment efficaces. Si, en 2014, la plupart d'entre eux n'étaient pas achevés, ils devraient cependant tous atteindre leur objectif.

En revanche, au niveau du programme, l'aide est trop fragmentée pour être efficace et il n'y a guère de chances pour que les objectifs stratégiques finaux soient réalisés. L'évaluation indique par ailleurs que le programme d'investissements dans le secteur privé n'est pas suffisamment ciblé sur les pays prioritaires.

Enfin, l'IOB constate que le programme de coopération avec les organismes publics pêche par son manque d'efficacité et celui de renforcement des capacités des partis et des organisations politiques par son manque de pertinence.

La direction de l'Évaluation de la Politique et des Opérations (IOB) du ministère des Affaires étrangères effectue des études indépendantes sur l'efficacité, l'efficience, la pertinence et la cohérence de la politique étrangère des Pays-Bas afin de rendre compte des résultats obtenus et de fournir des éléments permettant d'améliorer la mise en œuvre de cette politique. L'IOB garantit la qualité de ses enquêtes au moyen de procédures transparentes et systématiques.

Les rapports d'évaluation qui en résultent sont communiqués à la Chambre des représentants et mis gratuitement à la disposition du public néerlandais et des partenaires dans les pays concernés. Un résumé contenant les principales conclusions des rapports est également publié sous la forme d'une Lettre d'information.

Rapport de l'IOB # 400 (avril 2015)

The Only Constant is Change : Evaluation of the Dutch contribution to transition in the Arab region (2009-2013)

[*La seule constante est le changement : Évaluation de la contribution des Pays-Bas à la transition dans le monde arabe (2009-2013)*]

ISBN : 978-90-5328-467-4

À télécharger sur :

www.iob-evaluatie.nl | www.government.nl/foreign-policy-evaluations

Lettre d'information de l'IOB # 15 01 | Le soutien à la transition démocratique dans le monde arabe demande une réflexion plus approfondie | Lettre d'information de l'IOB

Recommandations

Il serait souhaitable que les Pays-Bas utilisent davantage les études scientifiques consacrées au soutien des processus démocratiques et aux pays en transition et qu'ils approfondissent leur connaissance des différents pays arabes.

L'évaluation montre l'importance de réduire la fragmentation au sein du programme Matra-sud, de renforcer la coordination entre projets, programmes et objectifs stratégiques et de faire un usage plus cohérent des différents canaux.

La seule constante dans le monde arabe est le changement. L'IOB conclut que pour soutenir efficacement le processus de transition démocratique dans les pays arabes, il faut être présent, travailler en partenariat et faire preuve de persévérance.