

DOCUMENT
DE TRAVAIL

Méditerranée, des rêves au projet

Août 2010

Ce texte est le premier produit d'un groupe de travail animé par Jean-Michel Severino, et qui a réuni des universitaires, chercheurs et diplomates experts des questions méditerranéennes, avec le concours précieux de Charlotte Henry de Villeneuve

Laboratoire
des idées



Introduction

La Méditerranée fera partie des rares sujets internationaux à figurer parmi les thèmes importants de la campagne présidentielle, pour des raisons incontournables :

- Les liens historiques avec le Maghreb fournissent leur lot de contentieux, rapprochements, images et symboles qui pèsent lourd dans le vécu de la population française ; en termes électoraux, les générations issues de l'immigration et les « pieds noirs » comme leurs descendants constituent des composantes significatives de la population, auxquelles il faut s'adresser ; l'image de l'islam, à laquelle la Méditerranée est largement associée, est mauvaise dans l'opinion hexagonale. Nicolas Sarkozy a joué en la matière un rôle éminemment condamnable et pervers, en exploitant la peur de l'étranger et la liant à la question de la sécurité, soutenu dans cette entreprise par certains médias : si l'islam et les communautés maghrébines ne sont pas les seules visées, comme l'épisode récent des Rom le démontre, ils font partie des premières cibles.
- La France demeure empêtrée dans une tension sociale et politique difficilement gérable : la migration méditerranéenne vers notre sol est mal vécue ; la croissance économique de ces pays, qui pourrait alléger cette pression migratoire, semble en bonne part passer par le développement d'activités à l'export vers nos marchés, qui sont synonymes de délocalisations, elles aussi problématiques.
- La conflictualité dans la zone reste élevée ; le conflit israélo-palestinien, les tensions entre pays de la méditerranée orientale, la question balkanique, la question du Sahara, sont des sujets difficiles, dont certains résonnent fortement dans l'opinion ; la région figure parmi les espaces les plus sensibles à la menace terroriste.
- En soi, le sujet de l'adhésion de la Turquie à l'Union Européenne représente un important enjeu politique.

- Les enjeux environnementaux méditerranéens sont cruciaux pour la France et l'Europe: la mer partagée est en danger, tandis que les interactions climatiques sont nombreuses.

Le PS devra donc tenir un discours sur cet ensemble de sujets. Il implique d'embrasser tant une vision nationale qu'européenne vis-à-vis de la Méditerranée, et d'établir des positions sur des sujets spécifiques, dont on attend d'un parti de gouvernement qu'il les maîtrise.

La vocation de ce rapport sommaire est de proposer des premières lignes au débat. Elles n'épuiseront pas tous les sujets méditerranéens sur lesquels le PS pourra avoir à s'exprimer. Elles demeureront prudentes sur des points particulièrement critiques qui nécessitent un dialogue de société et militant approfondi.

1. La Méditerranée est davantage qu'un sujet de voisinage : il s'agit d'un sujet de civilisation et de futur partagé

Notre relation à la Méditerranée est pour l'essentiel présentée par la politique européenne comme un sujet de voisinage.

Le PS doit indiquer clairement que la profondeur de notre relation historique, géographique, culturelle, économique et environnementale exige de construire davantage sur le long terme : un projet de civilisation partagé, qui s'ancre dans chacune de ces composantes et organise la contribution de chacune d'entre elles aux autres. Cette ambition audacieuse, compte tenu des divergences, diversités et distances culturelles qui imprègnent la région, suppose de placer au premier rang la volonté d'intensifier de façon considérable un dialogue tout à la fois politique, culturel et économique qui permettra de façonner les contours de cette « société partagée » que nous souhaitons : celle-ci doit autoriser l'instauration d'une paix comme d'une prospérité durables. Ce dialogue doit aussi permettre d'amener les pays méditerranéens non européens à construire une démocratie propre, et la France ne doit pas se soustraire à sa responsabilité d'appuyer et accompagner ce processus de démocratisation.

Cette vision n'a pas vocation à se substituer à l'ancrage européen de la France ni, par exemple, à sa relation privilégiée avec l'Allemagne. Le PS doit ainsi clairement marquer que la position géographique et l'histoire de la France en font, profondément et définitivement, à la fois un pays européen et un pays méditerranéen. De ce fait, notre relation à la Méditerranée constitue une dimension intégrale de notre contribution à la construction européenne, et un avantage comparatif pour nous au sein de cette dernière, qui doit prendre en compte cette relation particulière. La relation euro-méditerranéenne ne peut enfin être présentée comme l'axe principal d'organisation de la relation « Nord-Sud » de l'Europe : l'Espagne ne pourrait y adhérer au nom de sa relation avec l'Amérique Latine, par exemple, et l'Allemagne ne saurait rentrer dans un cadre géostratégique qui laisse de côté l'Europe centrale, l'Asie centrale voire l'Extrême-Orient. Mais il est possible de présenter l'ensemble euro-méditerranéen à nos partenaires comme un espace privilégié de construction

d'une prospérité partagée et un enjeu essentiel dans l'instauration d'un climat de paix régional.

Pour cela, les tensions et contradictions doivent être dépassées par le haut : l'échec d'une telle ambition pèserait lourd en termes de conflits, de croissance économique, d'environnement, de tensions sociales... au contraire, parvenir à fonder une aire de civilisation partagée dynamique peut aider profondément l'Europe à résoudre ses propres problèmes, accroître sa voix et son poids dans le monde, accélérer sa croissance, et les pays de la région à progresser dans le sens du développement économique et démocratique.

Dans cette perspective, le PS doit tenir un discours positif sur la Méditerranée, et influencer la construction des perceptions, aujourd'hui souvent négatives. Il doit présenter clairement à l'électorat l'enjeu de notre relation avec ce Sud proche, et projeter vers le futur sa vision. Il doit prendre et appuyer des initiatives visant à améliorer la qualité de la perception de la Méditerranée dans l'opinion publique, et faire de cette entreprise un thème significatif de son action gouvernementale.

2. Le PS doit agir pour la redynamisation d'une initiative globale en Méditerranée

Le projet d'Union pour la Méditerranée aurait pu répondre aux ambitions qui viennent d'être évoquées. Mais, si l'inspiration semblait légitime, notamment au regard du bilan médiocre du processus de Barcelone, la méthode employée par Nicolas Sarkozy est représentative des échecs et impasses que son action politique a multipliés : annonce en fanfare, comprenant des objectifs irréalistes ; lourdes ambiguïtés, tardivement et péniblement levées, entre des options contradictoires et dont certaines, comme le fantasme d'une substitution de la relation privilégiée au Sud à l'ancrage européen, sont inacceptables ; oubli des leçons du passé, et notamment de celles acquises dans la mise en œuvre du processus de Barcelone ; surévaluation de l'homme providentiel présidentiel et de la volonté politique personnelle, faisant fi de l'accumulation des divergences de vue et d'intérêt, notamment entre pays méditerranéens ; polarisation sur les

relations institutionnelles et étatiques, et oubli rapide de la société civile... Aujourd'hui, le projet paraît enlisé dans la bureaucratie, miné par le conflit israélo-palestinien, et centré sur le montage institutionnel. Les projets imaginés ou fantasmés ne sont pas sortis des cartons ; les divisions sont aussi importantes, et les disparités entre les rives aussi grandes ; aucun des grands problèmes, notamment environnementaux, auxquels nous faisons face n'a trouvé de début de solution. L'ambition démocratique en est désespérément absente.

Néanmoins, la mise à mort du processus serait un mauvais signal pour les ambitions mêmes qui sont énoncées précédemment. Le PS doit certes dénoncer les fautes de méthode qui caractérisent le processus de l'UPM. Il doit mettre en garde, et se mettre en garde, contre l'irréalisme des attentes initiales ; il doit considérer lucidement l'importance des visions différentes du sujet, tant entre pays européens, qu'entre pays méditerranéens, et la faiblesse économique, institutionnelle et politique de nombre de ces derniers. Il doit accepter que les pays méditerranéens ne soient pas prêts à sacrifier l'ensemble de leurs relations géostratégiques soit régionales (pays du Golfe, Caucase...) soit mondiales (USA...) sur l'autel de l'UPM. Il ne doit pas couler l'ensemble de la relation de la France à la Méditerranée dans ce moule, et préserver les marges de manœuvre de notre pays. Mais sous ces réserves, il paraît utile, tout en clarifiant les ambitions du projet, en étant lucide sur les limites importantes que l'état politique de la Méditerranée impose, de chercher à le rendre opérationnel, à l'enrichir des dimensions qui lui manquent, et à faire progresser un cadre dont l'échec serait très difficile à gérer.

Les principales faiblesses du projet de l'UPM résident dans son faible ancrage sociétal et son manque de concret. C'est pourquoi le PS doit s'attacher tout d'abord à accroître la qualité démocratique de ce projet. L'ambition est élevée compte tenu de l'état des sociétés civiles et politiques méditerranéennes ; elle l'est d'autant plus que le cadre de l'UPM est partenarial et donc doit prendre en compte les régimes politiques tels qu'ils sont. Néanmoins, les échecs rencontrés par la diplomatie transformationnelle de Bush doivent nous éclairer sur les limites de la conditionnalité politique et de l'action militaire : les marges de

manœuvre sont étroites. Dans ce cadre très contraint, l'UPM peut néanmoins apporter deux contributions, dont on sera lucide sur les limites : le renforcement du parlement euro-méditerranéen peut permettre d'associer davantage d'acteurs et d'ouvrir à d'autres regards que ceux des gouvernements, même si nombre de représentations parlementaires ne sont que faussement démocratiques. Le projet doit aussi s'ouvrir et même accorder une priorité au renforcement des liens entre les sociétés civiles, et soutenir le renforcement de la société civile des rives sud et est : ceci peut prendre la forme de la multiplication de liens et processus de rassemblement sociaux, professionnels, culturels et politiques. Un conseil économique et social méditerranéen, synthèse des voix de la société civile, pourrait être fondé.

Bien entendu, le dialogue politique au sommet, entre les chefs d'Etat et de gouvernement, demeure également une priorité, et doit être accéléré afin de renforcer la confiance, le *leadership* politique sur l'Union, et le suivi des réalisations de cette dernière. Le dialogue politique au sein de l'UPM ne doit par ailleurs pas porter uniquement sur les affaires méditerranéennes mais doit être une occasion de consolider des visions globales et partager une action diplomatique internationale..

3. La Méditerranée des projets

Le PS peut aussi contribuer à sortir le processus de sa focalisation institutionnelle et politique en donnant une ampleur nouvelle à la « Méditerranée des projets ». Celle-ci doit à la fois contribuer à résoudre l'excessive ampleur des inégalités entre rives Nord et Sud (les plus importantes du monde s'agissant des frontières entre pays de l'OCDE et pays en développement), et traiter les sujets d'intérêt partagé de manière ambitieuse. Les points de rencontre entre ces deux séries d'objectifs se trouvent prioritairement, par exemple, dans les domaines de l'énergie, de l'eau et de l'assainissement, des transports... Une grande initiative en termes d'énergie renouvelable comme de nucléaire serait susceptible en particulier de renforcer les interdépendances constructives. La formation supérieure et professionnelle devrait également jouir d'une priorité

particulière, en raison de ses nombreuses externalités politiques, culturelles et économiques. Un « Erasmus méditerranéen » doit rapidement sortir de terre.

La Méditerranée des projets n'épuise cependant ni la question de la pauvreté et des revenus ni celle de la croissance économique partagée. Résoudre ces problèmes suppose une méditerranée plus verte, plus intégrée et plus solidaire, sur une base systémique.

Construire un espace économique commun qui dynamise la croissance des deux rives tout en réduisant les inégalités entre elles apparaît comme une nécessité absolue à cet égard : le renforcement de la compétitivité industrielle et des services de la rive Sud peut être conçu dans une perspective de renforcement conjoint de la compétitivité euro-méditerranéenne. La construction du marché intérieur rive Sud est un point important en ce sens ; il passe par la réduction des inégalités sociales dans les sociétés concernées, autant que par l'accroissement du commerce entre les pays de la rive Sud. L'investissement direct des entreprises de la rive Nord à destination de ce marché intérieur ainsi que vers des zones tierces doit être également favorisé, par exemple grâce à des instruments publics d'aide à l'investissement et de garantie. Il ne paraît pas possible, politiquement, socialement comme économiquement, de décourager les délocalisations de la rive Nord vers la rive Sud, que ce soit en termes de biens comme de services ; mais leurs implications doivent être limitées par un désarmement douanier qui doit être parallèle et non asymétrique, même s'il est progressif. L'Union Européenne doit par ailleurs veiller à limiter les impacts négatifs que peuvent avoir les accords de libre-échange sur les économies locales. Au sein de ces arrangements commerciaux, la question agricole doit donner lieu à un investissement particulier du PS, pour parvenir à une position équilibrée. Il n'est pas possible de s'arrêter aux positions protectionnistes usuelles de la politique agricole commune. Mais il faut en revanche tenir compte de la complexité de la question de l'eau, des subventionnements illégitimes, comme des impacts de la politique sur les flux migratoires. Une réflexion doit être engagée sur les liens entre développement, délocalisations et immigration.

Le financement de l'économie méditerranéenne et de nos échanges est également fondamental. A cette fin, le PS pourrait proposer la création d'une banque de développement euro-méditerranéenne. Celle-ci, à l'image de la BERD, financerait tant les entreprises que les grands projets d'infrastructure publics et privés. L'Europe y apporterait les activités méditerranéennes de la BEI, qui filialiserait parallèlement son activité internationale. L'Union pour la méditerranée favoriserait par ailleurs les investissements en fonds propres en son sein, particulièrement dans les PME, par exemple par des instruments de garantie du risque mutualisés sur la zone. Une approche intégrée en termes de gouvernance, partagée, commune, apporterait un plus politique substantiel, et un forum de discussion, débat, échange, essentiel.

L'aide publique au développement européenne, comme celle des Etats-membres de l'Union européenne, doivent être également accrues, dans la perspective notamment de consentir davantage d'efforts pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement à échéance de 2015. Le développement et l'amélioration des conditions de vie sont un objectif en soi de l'action d'aide de l'Europe et de la France envers la Méditerranée. Mais, dans cette région, l'aide a également vocation à jouer un rôle identique à celui des fonds structurels européens vis-à-vis des pays les moins avancés. Elle doit se rapprocher dans son niveau des montants consacrés aux pays en préadhésion et à l'Europe de l'Est : c'est une condition d'efficacité mais aussi de crédibilité politique pour l'Europe, vis-à-vis d'une région du monde avec laquelle elle entretient, encore une fois, le plus grand niveau de disparité des pays de l'OCDE vis-à-vis de leurs riverains. Elle est incontournable pour financer les infrastructures et la mise à niveau des pays les plus pauvres de la Méditerranée, en particulier les infrastructures sociales qui peuvent avoir un impact régulateur sur les flux migratoires, ainsi que pour l'interconnexion physique et virtuelle avec le continent européen. Elle est incontournable pour financer l'amélioration et le renforcement de la gouvernance des pays de la rive Sud, ainsi que le niveau de formation. Elle doit jouer également un rôle majeur dans la qualité de la croissance, qui doit être verte et solidaire pour être soutenable. Elle doit donc trouver une place accrue dans les budgets publics, et doit se présenter comme un investissement de compétitivité et de retour à la croissance.

4. Le PS doit s'engager à repositionner diplomatiquement la France, et accroître le renforcement de nos liens avec la Méditerranée

La France ne saurait limiter son approche de la Méditerranée à son intégration dans l'action européenne. En tant que voisin, partenaire, Etat, etc. elle a des enjeux propres et des positionnements spécifiques à adopter, destinés à favoriser intégration, sécurité et sort commun.

C'est d'abord vrai dans le domaine politique. L'action de Nicolas Sarkozy, en termes internationaux comme d'ailleurs en termes domestiques, a déséquilibré, déstabilisé et divisé sans parvenir à apporter des réponses productives aux enjeux méditerranéens. Un repositionnement s'impose donc sur plusieurs sujets cruciaux.

Celui de la Turquie en premier lieu. Son rejet des perspectives d'adhésion à l'Union européenne présente des risques importants très négatifs pour l'Europe, et qui seront un facteur de division en méditerranée. Le PS doit rééquilibrer la position française, et réaffirmer que la Turquie est bienvenue dans l'Union européenne, pourvu qu'elle satisfasse aux critères de la négociation. Aucune complaisance ne doit venir jouer dans cette appréciation : mais il faut faire ré-entrer la Turquie dans un jeu positif, renforcer notre relation bilatérale à ce pays, et faire de son adhésion enthousiaste à l'Union Européenne un critère clair de notre jugement.

Celui du conflit israélo-palestinien en second lieu. Le gouvernement actuel a fait preuve de trop de complaisance vis-à-vis des réticences israéliennes à rentrer dans un processus de négociation. Une réappréciation de notre politique sur ce sujet doit être engagée par le PS, à un moment où nous pouvons nous sentir presque en porte-à-faux par rapport aux évolutions de la politique américaine.

Celui des Balkans enfin. La France doit réinvestir cette région du monde et prendre des positions plus allantes, par exemple sur l'intégration simultanée des Balkans à l'Union européenne pour en faire un levier sur la stabilisation régionale et la propagation de la paix. Elle doit approcher de manière équilibrée les partenariats avec les différents acteurs et pays de cette zone.

D'une manière générale, l'intensité de l'implication gouvernementale sur ces thèmes méditerranéens doit s'accroître. Une priorité doit être donnée dans l'agenda gouvernemental aux visites et échanges avec nos partenaires, spécialement du Maghreb.

Sans entrer dans le cheminement complexe de la « repentance », le PS pourrait envoyer d'importants signaux politiques et symboliques notamment aux pays du Maghreb : entreprise conjointe de mémoire, par divers canaux ; retour sur les différentes déclarations et même votes parlementaires sur les bienfaits de la colonisation ; visites sur des lieux symboliques...

C'est vrai dans le domaine culturel. L'ampleur des enjeux auxquels fait face la France implique de redonner une nouvelle dimension à une coopération culturelle, de formation et de recherche. Elle doit s'inscrire dans la perspective d'accroissement des échanges entre sociétés et d'amélioration de l'image de la rive Sud sur notre sol. Cette réévaluation de l'ampleur de notre coopération doit également embrasser l'accroissement de notre action en faveur des sociétés civiles du Sud, et favoriser leur démocratisation, en soutenant les mouvements militant directement ou indirectement en faveur de l'Etat de droit, de la démocratie, des droits de l'homme.

C'est vrai dans le domaine humain. Les restrictions aux échanges à travers la politique des visas sont finalement plus néfastes qu'efficaces. Le PS pourrait plaider au sein des accords de Schengen puis mettre en œuvre une politique ambitieuse de libéralisation des échanges humains. Dans une version extensive, celle-ci dispenserait de visa touristique tous les ressortissants de l'UPM, et faciliterait les visas à finalité économique, comme ceux liés aux échanges.

C'est vrai enfin dans le domaine commercial. Le Bassin méditerranéen n'a pas été la première priorité d'investissement et de commerce pour les entreprises françaises dans les deux dernières décennies. Notre action publique propre devrait mobiliser davantage nos entreprises dans cette direction, en utilisant les canaux et instruments du commerce extérieur.

Les conséquences en matière de dispositif d'aide au développement doivent également être tirées par nous. La remontée des moyens alloués à cette région devrait faire l'objet d'une priorité, qui doit être organisée de manière complémentaire avec les moyens européens, de manière à maximiser notre impact.

Conclusion

L'engagement du PS dans la relation euro-méditerranéenne traite d'un sujet identitaire avant d'être économique ou politique. Il doit être approché en tant que tel. Il suppose que le PS construise une relation particulière avec les mouvements sociaux et politiques méditerranéens, et s'approprie collectivement cet espace, le comprenne et sache traduire, dans le temps long, sa compréhension des situations en décisions gouvernementales. Dans une telle perspective, les symboles et les gestes comptent considérablement. Ils doivent être intégrés à la construction de la stratégie politique et à sa mise en œuvre. D'ici à l'élection présidentielle, des gestes politiques pourraient être élaborés en ce sens : visites des dirigeants du parti ; colloques ; discours et prises de position... jalonnent ainsi le chemin jusqu'aux prochaines élections présidentielles, en ayant le constant souci d'être entendus simultanément par les opinions publiques française comme méditerranéenne dans une tonalité qui doit être celle de la convergence et de la construction d'un avenir partagé et solidaire.