

L'EVOLUTION DE LA COHESION ECONOMIQUE ET SOCIALE FACE AU FUTUR ELARGISSEMENT

Discours introductif de Jacques Delors, le 31.01.02

Chers amis allemands et français,

Je vous souhaite la bienvenue en me réjouissant que cette journée d'études franco-allemande se déroule très opportunément, deux jours après que la Commission a adopté un projet de position commune pour les Quinze vis-à-vis des douze pays candidats. La proposition concerne le budget pour la période transitoire, mais Allemands et Français sont mieux placés que les autres pour savoir pourquoi on n'a pas commencé par ce qui aurait paru logique, c'est-à-dire par s'interroger et débattre sur le devenir des politiques communes, politique agricole et politique structurelle, avant d'en fixer les montants.

Je n'ai pas l'intention d'anticiper sur vos débats ; les problèmes sont bien posés et vous permettront d'entrer dans un certain détail. Mais il me semble qu'en prélude à ces discussions, on peut se poser des questions sur l'évolution même du concept de cohésion économique et sociale, qui a figuré pour la première fois dans l'Acte Unique et qui a été repris dans le Traité de Maastricht. Et, bien entendu, le faire à la lumière des besoins et des problèmes des pays candidats, et donc des contraintes liées à l'élargissement.

1 – La cohésion économique et sociale, un pilier des traités

Je ne reprendrai pas ici l'histoire des fonds structurels. Simplement je noterai que le dernier créé, le Fonds européen de développement régional, le fut en 1975 après l'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark. Ceci avait sans doute déjà un rapport avec les soucis liés à l'élargissement ; nos amis anglais craignaient pour la reconversion des régions industrielles qui avaient été à la pointe de la deuxième révolution industrielle. Mais, bien sûr, la cohésion économique et sociale est inséparable d'une réflexion sur la façon de gérer ce grand espace économique commun. En d'autres termes, comment combiner les avantages d'un marché unique avec les objectifs d'un développement harmonieux de tous les territoires ?

Certains d'entre vous se rappelleront peut-être que j'avais demandé à Tommaso Padoa-Schioppa, qui est maintenant membre du directoire de la Banque Centrale européenne, de mener une réflexion générale et non idéologique sur les moyens de réaliser l'optimum d'un grand espace où les écarts de développement et de niveaux de vie, entre les Etats mais aussi entre les régions, étaient considérables. Je crois que c'est une question qu'il ne faut pas oublier, même si certains pensent que la mondialisation a relégué ce problème au second plan. Ce que pour ma part je ne pense pas.

Il y a eu deux facteurs générateurs de la politique de cohésion économique et sociale qu'il faut rappeler ici. Tout d'abord l'élargissement de Dix à Douze. Vous vous rappelez peut-être les craintes exprimées notamment en France vis-à-vis de l'élargissement aux pays méditerranéens. Le lancement des Programmes intégrés méditerranéens a donc été l'occasion de tester des programmes régionaux de développement et de cesser de juxtaposer une multitude de projets spécifiques, comme c'était le cas auparavant pour le Fonds régional. Alors, les fonctionnaires de la Commission traitaient 5000 dossiers par an. Ces programmes étaient destinés aux régions méditerranéennes des pays adhérents qui craignaient déjà les conséquences de la venue de l'Espagne et du Portugal – à tort d'ailleurs, comme l'a montré l'expérience des années suivantes -. Il est intéressant de noter que l'un des principaux responsables français, Pierre de Boissieu - je cite son nom d'autant plus volontiers que je ne

partage pas toutes ses idées sur l'avenir de l'Europe - a participé très utilement à la conception des Programmes intégrés méditerranéens.

Le second fait générateur a été le grand marché de 1992 pour lequel, je vous l'ai dit tout à l'heure, on se demandait si toutes les régions pourraient en bénéficier. On voyait s'affronter deux thèses extrêmes, d'un côté les partisans de la théorie des avantages comparatifs soutenaient : « Vous n'avez pas besoin d'intervenir car, de toute façon grâce aux avantages comparatifs, le rééquilibrage se fera automatiquement ». De l'autre côté, il y avait ceux qui disaient : « Peut-être, mais il faut également des politiques de soutien à la fois pour des raisons psychologiques et politiques mais aussi pour des raisons objectives liées aux besoins spécifiques de certaines régions ».

Et ce fut donc le bond spectaculaire à partir de 1988. Je ne vous rappellerai pas les chiffres : du Paquet I au Paquet II, puis au Paquet III à Berlin. Il y a eu aussi la création du Fonds de cohésion qui a été l'un des points durs du Traité de Maastricht ainsi que de la négociation du paquet II à Edinbourg, puisque certains pays soutenaient qu'une aide à portée nationale devrait s'ajouter au financement des plans régionaux pour renforcer la compétitivité nationale (notamment par les infrastructures de transport et d'environnement). A mon avis, il est important de retenir de cette période les quatre principes qui ont fondé les politiques structurelles : la concentration des aides, la programmation pluriannuelle, le partenariat, sur lequel je reviendrai tout à l'heure, et l'additionnalité. Je crois que cette politique, même si elle a évolué et si elle est devenue trop soumise aux contraintes budgétaires, a eu un impact global important pour les pays bénéficiaires directs et pour ceux qui ont bénéficié du retour sur investissements ou sur exportations.

Je voudrais, à ce stade, insister sur l'importance que j'attache au partenariat. Lors du lancement de la politique de cohésion, la Commission souhaitait tirer le meilleur des expériences conduites au niveau régional et ensuite le rediffuser ailleurs. Autrement dit, elle voulait favoriser un échange nourri de bonnes pratiques, comme on dit aujourd'hui, pour tous les programmes, en plus des Programmes d'initiative communautaire qui sont un peu les jardins secrets de la Commission, mais qui peuvent donner de bons résultats et d'utiles enseignements pour l'avenir.

Ensuite il y a l'effet « Europe des Régions ». Je crois qu'en Allemagne on se rend moins compte qu'ailleurs qu'avec les programmes de développement régional la politique de cohésion a fortement diffusé l'idée européenne dans les régions. De plus, dans les pays à structure non fédérale comme la France, elle a mobilisé des dirigeants locaux et souvent des innovateurs locaux. L'effet a été très positif du point de vue du sentiment européen des citoyens et des responsabilités locales. C'est peut-être moins vrai en Allemagne, pays qui a un système fédéral et où les Länder ont beaucoup de pouvoirs.

Je crois que les difficultés sont venues, car je reconnais qu'il y a des difficultés, à la fois de l'emprise croissante du contrôle financier qui était nécessaire et aussi des méthodes de calcul des enveloppes nationales à partir du seuil d'éligibilité. Moi-même, lors des négociations du paquet II, j'ai utilisé ces seuils d'éligibilité pour pacifier des débats devenus très orageux. Mais je constate que plus tard, au Conseil européen de Berlin, après avoir clairement fait des calculs selon le seuil d'éligibilité, Monsieur Schröder a dû passer la nuit à recevoir les doléances des uns et des autres et à corriger les chiffres à la main. Bien sûr cette négociation est toujours difficile, mais on aurait intérêt à clarifier les contenus objectifs pour fonder la discussion technique, en préface à l'inévitable débat politique. Voilà donc l'évolution à mon sens de la cohésion économique et sociale, qui est considérée par la plupart des pays comme un des piliers de la construction européenne, un élément du contrat de mariage, à tort ou à raison, mais c'est devenu comme cela.

2 – Les problèmes posés par les pays candidats

Je vais avoir un réflexe très scolaire, mais je crois qu'il est intéressant de comparer la situation de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal quand ces derniers ont demandé leur adhésion et celle des 10 candidats qui pourraient adhérer en 2004, je mets à part la Bulgarie et la Roumanie comme l'a fait la Commission européenne dans son récent rapport.

Voilà ce que donne la comparaison : en ce qui concerne le territoire, plus 1/4 pour les 3 du Sud, plus 1/3 pour les 10 candidats actuels ; en ce qui concerne la population, plus 22% pour les 3 du Sud, plus 30% pour les candidats actuels ; pour la part du PIB que représentent potentiellement ces pays dans l'Union européenne, 10% pour les pays du Sud, 5% seulement pour les pays candidats. Pour le PIB par tête enfin, 66% en moyenne pour les pays du Sud et 38% pour les pays candidats. Ce sont des ordres de grandeur qui soulignent l'extraordinaire difficulté liée à l'adaptation des pays candidats à la donne communautaire.

Car le fossé est grand. N'oublions pas non plus que nous allons accueillir des pays qui pendant 45 ans ont connu la férule du communisme, une économie centralisée et une administration tout à fait différente de celle des démocraties occidentales.

Mais, pendant la période qui a suivi la chute du mur de Berlin, l'osmose s'est quand même faite. Je note qu'actuellement 70% des exportations des Dix vont vers l'Union européenne, contre 48% en 1994. En ce qui concerne les importations 62% viennent de l'Union européenne contre 46% en 1994. Donc, le phénomène d'intégration joue et il joue là d'une manière positive.

Les exportations des Quinze vers les Dix candidats représentent 15% de notre commerce extérieur contre 4% seulement en 1992. Il faut quand même noter qu'en dix ans nos exportations ont été multipliées par 10 et que les leurs ne l'ont été que par 2. Par conséquent nous avons continué à asseoir notre domination. 2/3 des capitaux que les pays d'Europe centrale et orientale ont reçus venaient de l'Europe des 15, dont les 2/3 de l'Allemagne. Il ne faut jamais oublier ce dernier chiffre pour bien comprendre la suite. Quant à l'acquis communautaire, il progresse dans ces pays, mais c'est une question de temps, de culture et d'administration.

Que dire du défi économique pour ces pays ? Il concerne à la fois l'appareil productif et l'environnement de cet appareil productif. La Banque Mondiale semble donner un diagnostic à peu près analogue à celui que je dresse personnellement. Pour l'appareil productif, il faut créer des réflexes de marché. Si l'on regarde la courbe des créations d'entreprises dans ces pays, on voit qu'elle n'est pas excellente, surtout pour les petites et moyennes entreprises. Il faut donc que ces pays trouvent leur place à la fois dans la division européenne du travail et dans la division internationale du travail. Ils ont devant eux tous les problèmes qui sont les nôtres depuis vingt ans, et qui nous ont valu tant de soucis, de restructurations, de licenciements, de mesures sociales, d'interrogations sur l'avenir de tel ou tel type d'entreprise ou d'industrie. L'autre défi économique concerne l'environnement, l'éducation, les infrastructures et la santé. Vous allez me dire « Mais pourquoi mettez-vous la santé ici ? ». Parce que lorsque l'Europe de l'Ouest s'est redressée avec l'aide du Plan Marshall, les mesures qui ont été prises pour assurer la sécurité et la santé au travail ont été un des facteurs d'augmentation de la productivité. Il y a aussi le problème de l'équilibre entre capitaux privés et capitaux publics, qui n'est pas facile à régler.

Il ne faut pas négliger non plus l'agriculture, en Pologne et en Hongrie notamment, et les incertitudes qui pèsent sur les mouvements de main d'œuvre. A ce sujet il y a eu des campagnes de presse en Allemagne qui ont suscité beaucoup d'inquiétudes. Il ne faut pas simplement penser aux mouvements de main d'œuvre de ces pays vers les Quinze, mais aussi

aux autres populations qui se trouvent à leurs frontières et qui peuvent venir. La question de l'immigration et des relations transfrontalières avec les pays extra-européens est de première importance. Nous devons prendre garde que cette Union à 27 ne recèle dans 10 ou 15 ans des maillons faibles qui seraient générateurs de troubles, pas simplement sociaux, mais aussi peut-être politiques. Voilà, en résumé brut, les principaux problèmes qui se posent à eux.

Je mentionnerai enfin une autre question dont nos amis allemands nous parleront sûrement demain et qui concerne le coût de la réunification de leur pays. Chaque année, si mes statistiques sont bonnes, le gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne consacre 4,5% de son PIB à l'aide aux nouveaux Länder et, sur ces 75 milliards d'euros, il n'en vient que 2,5 milliards de l'Union européenne. C'est un choix qui a été fait en son temps car le gouvernement allemand craignait qu'en demandant plus à ses partenaires européens il ajoute au traumatisme de certains face la réunification de l'Allemagne.

3 – Les options pour l'avenir

Je vous rassure tout de suite, l'option financière vient en tête. Bien sûr, certains penseraient que l'option financière doit découler d'une réflexion sur les finalités et les moyens de l'Europe. Mais en réalité, il y a toujours une dialectique entre les options politiques et techniques, d'un côté, et les contraintes financières, de l'autre. Il ne faudrait tout de même pas que ces dernières deviennent une obsession et un alibi. Parfois malheureusement, on a un peu cette impression. En dehors de cela, ce qui sera important, me semble-t-il, et apparaîtra en filigrane dans les discussions des années à venir, ce sera les conceptions respectives de la solidarité, de la subsidiarité et du développement.

En ce qui concerne la solidarité, on peut se demander si nous sommes toujours dans le climat de l'Acte Unique ? Sommes-nous toujours dans le climat qui a permis à la présidence allemande de faire en 1988 un arbitrage quasiment miraculeux sur le Paquet I, avec un doublement des fonds structurels ? Bien sûr, je ne demande pas à nouveau un doublement des fonds structurels. Mais, quand même, il faut savoir que si l'Europe a réussi à mener à bien une grande partie de ses projets depuis 1985, depuis le lancement de « l'objectif 92 », c'est parce qu'elle a su combiner la compétition qui stimule, la coopération qui renforce (c'est surtout là le point faible) et la solidarité qui unit. Quand on voit ce qui s'est passé au Portugal, en Espagne et en Irlande, on a davantage de raisons d'être satisfait que d'être critique. Cependant, je ne suis pas sûr qu'aujourd'hui la conception que l'on a de cet ensemble, si on en discute, soit favorable à la solidarité.

La subsidiarité demeure une notion confuse et discutée, aux yeux des pays membres. Quand je pense à la subsidiarité, j'englobe, dans un clin d'œil aux amis allemands, la politique de concurrence et le contrôle des aides régionales. Je le fais parce que, pour le dire en un mot, le marché intérieur étant réalisé à 95%, même si le marché financier n'est pas unifié, la Commission ferait une erreur en voulant s'occuper des détails à propos des Caisses d'épargne ou d'autre chose. C'est l'arbre qui cache la forêt des réussites et qui complique inutilement les rapports entre les institutions européennes et les régions. D'ailleurs, si les fonctionnaires de la Commission savaient tout ce qui se passe dans l'Union, il faudrait multiplier par dix le contrôle des aides, ce qui serait irréaliste. J'en reviens donc à la conception de la subsidiarité. D'abord, elle n'est pas la même dans les pays à structure fédérale et dans les pays à structure non fédérale. Je note quand même la poussée des régions dans plusieurs pays à structure unitaire, et pas simplement en France. Cette poussée est considérée par certains comme ambiguë et dangereuse, mais elle existe. En second lieu, il ne faut pas négliger l'effet de

dimension à 27. Comment pratiquer dans un tel grand ensemble une bonne gouvernance si l'on ne concilie pas le « bottom up » et le « top down » ?

Enfin, il faut débattre de la conception que l'on a du développement, dans le sens où l'on ne doit pas s'intéresser uniquement à la compétitivité mondiale de l'Europe, mais aussi à une répartition harmonieuse des activités et des populations sur le territoire communautaire. J'en reviens donc au « bottom up » et à l'importance du local. Je crois que l'expérience de ces 15 dernières années a montré que le niveau local recelait des trésors d'innovation, d'adaptation et de création de richesses. Bien entendu, on peut ramasser ces trésors au niveau national et les faire fructifier, mais il faut aussi que ces trésors soient connus et pris en compte par ceux qui ont la charge de décider au niveau européen et puissent continuer à les encourager. Je crois que c'est tout à fait intéressant de voir qu'en dehors des évolutions structurelles, face à la contrainte de la division internationale du travail, aux emplois et aux entreprises menacés par la concurrence mondiale, il y a au niveau local des gens capables d'inventer, de répondre à de nouveaux besoins, de créer des réseaux et des solidarités. Ce dynamisme et ces richesses locales, je crois qu'il faudrait davantage les prendre en compte et les encourager.

Comment ne pas évoquer, pour finir, le débat sur le compromis optimal à trouver entre le marché, les politiques publiques et la régulation ? On peut laisser de côté les traditions française et allemande, l'économie sociale de marché, etc, et simplement l'aborder du point de vue de la mondialisation : est-il envisageable aujourd'hui, avec ou sans Europe, d'avoir une pensée sur les politiques publiques et les choix politiques sans tenir compte des interdépendances et de la nécessité de gérer ces interdépendances ? Là où l'Europe a pris de l'avance et peut continuer à montrer qu'elle a compris ce qu'était la mondialisation, c'est précisément dans la gestion des interdépendances. Il va de soi que toutes les décisions qui seront prises, soit concernant la période transitoire, soit l'avenir, auront des conséquences sur le profil politique de l'Union européenne et sur son destin.

* * *

Vous êtes donc devant de redoutables problèmes techniques : Que faire ? A quel niveau d'engagement financier ? Et comment le faire ? La réponse à ces questions ne dispensera pas d'une discussion politique sur les finalités de la Grande Europe. En un mot, est-ce que la Grande Europe à 27, indépendamment de son organisation institutionnelle, est capable de réaliser toutes les ambitions qui sont dans les traités fondateurs, y compris dans le traité de Maastricht ? Pour terminer, parce que quand je rencontre des fonctionnaires ou des représentants des services d'Etat et qu'ils me parlent de l'élargissement j'ai l'impression qu'ils considèrent cela comme une menace comparable à un ouragan, je vous pose la question « Est-ce vraiment une contrainte ? Dans la corbeille de mariage des Douze pays candidats, n'y a-t-il vraiment que des épines ? Est-ce qu'il n'y a pas aussi des roses ? » Ce serait l'objet d'un autre exposé, mais je voulais simplement évoquer cette image car, pour moi, la réunion de l'Europe est un idéal et une priorité, pas seulement une addition de contraintes.