

## **VERS UN GRAND ESPACE DE SOLIDARITE ET DE COOPERATION**

**21 et 22 Février 2002 – VARSOVIE (Pologne)**

### **L'EXPERIENCE COMMUNAUTAIRE, UN ATOUT POUR LA FUTURE UNION A 27**

Marjorie Jouen - Notre Europe, Paris, France

A la question « Quelle expérience commune les actuels Etats membres apporteront-ils à la future Union élargie ? » on peut répondre simplement, mais de manière un peu caricaturale : l'acquis communautaire. Une telle réponse a incontestablement un caractère traumatisant pour les pays candidats s'ils pensent aux 80 000 pages de règles et de normes à transcrire dans leur législation nationale ainsi qu'aux séances laborieuses de négociation. En même temps, elle est assez juste, dans la mesure où la conformité au droit communautaire est la condition minimale pour la définition d'un ensemble cohésif et l'exercice d'une solidarité interne. Pourtant, il faut être conscient que cet acquis communautaire ne recouvre que partiellement la réalité en matière de cohésion économique et sociale. En effet, la situation actuelle dans les domaines les plus directement associés à la cohésion – affaires sociales et emploi, développement régional, agriculture et développement rural, urbanisme et qualité de vie, équipements d'infrastructure et transports, éducation et formation – résulte d'un apprentissage pluri-décennal de coopération mais aussi d'arbitrages difficiles entre Etats membres ayant des caractéristiques socio-économiques et culturelles propres. Dans la perspective du futur élargissement et surtout de l'UE après l'élargissement, plusieurs aspects de cet acquis juridique et vécu méritent d'être éclairés en détail.

#### *L'expérience des fonds structurels*

Créés progressivement entre 1958 et 1975, les 3 fonds structurels, FEDER (Fonds européen de développement régional), FSE (Fonds social européen) et FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) n'ont été utilisés conjointement dans le cadre de programmes de développement régional qu'à partir de la réforme de 1988, avec pour objectif de réduire les disparités entre régions dans une Union à 12 et de renforcer la cohésion économique et sociale. Il convient de rappeler qu'à la suite de l'adhésion du Portugal et de l'Espagne, la proportion des Européens avec un revenu annuel inférieur de 30% à la moyenne communautaire était passée de 1/8<sup>ème</sup> à 1/5<sup>ème</sup>. L'histoire est connue : la multiplication par deux des sommes allouées aux fonds structurels associée à une rigueur nouvelle dans leur mise en œuvre entre 1989 et 1993, puis encore un doublement des fonds et la création du fonds de cohésion pour permettre aux quatre pays les moins riches, Espagne, Portugal, Grèce et Irlande, de faire face aux conséquences des contraintes imposées par l'UEM. Le résultat a été non seulement le décollage des quatre pays, mais aussi une croissance soutenue pour les huit autres, bénéficiaires de l'augmentation des investissements ou des importations de leurs partenaires.

L'exemple de l'Irlande est évidemment le plus spectaculaire. Son PIB/habitant est passé de 64% de la moyenne communautaire en 1988 à 119% en 2000, grâce à une croissance annuelle record de 6,5% pendant plus de dix ans. Les performances des trois autres pays, dont la population totale atteint 60 millions d'habitants, sont moins frappantes. Néanmoins, entre 1988 et 2000, leur PIB/habitant est passé de 67,8% de la moyenne communautaire à 73,5%. On explique généralement les bons résultats obtenus par ces pays, qui n'ont jamais reçu plus de 3,5% de leur PIB national sous forme d'interventions structurelles, par deux raisons

principales : d'abord les effets du marché unique, ensuite le choix d'une stratégie de développement nationale pertinente.

Ainsi, la réussite de l'Irlande a reposé sur la combinaison d'une politique fiscale attractive pour les investissements directs étrangers, d'un pacte social ayant garanti la modération salariale et la distribution des fruits de la croissance aux populations les plus défavorisées, et d'un programme d'éducation très volontariste destiné à constituer une offre de main d'œuvre qualifiée adaptée au nouveau positionnement économique du pays. Pour le Portugal, de manière plus classique, les efforts ont porté sur les équipements en infrastructure et l'augmentation des capacités de production en visant des créneaux de moyenne gamme. Ce choix était probablement cohérent avec le bas niveau de qualification de la main d'œuvre et la nécessité d'offrir des débouchés à une population encore largement agricole.

Une autre explication de la contribution des Fonds structurels au renforcement de la cohésion vient des principes de base fixés en 1988 : la concentration des aides, l'additionnalité, la programmation pluriannuelle, le partenariat. Ces conditions imposées pour l'octroi des Fonds ont joué un rôle essentiel dans le changement des méthodes de gestion publique dans les régions des Etats membres, puis des mentalités, et finalement des performances obtenues.

Au-delà de l'expérience spécifique à certains pays, on peut considérer que les Fonds structurels ont permis le développement de « modèles » propres à l'UE – certains d'entre eux ayant d'ailleurs été exportés vers d'autres parties du monde – permettant à certains territoires de faire face à leurs problèmes structurels. Ainsi en est-il sûrement, sans que cette liste soit limitative, des GAL (groupes d'action locale) LEADER pour le développement rural, des projets URBAN dans les quartiers urbains en crise, des Pactes Territoriaux pour l'Emploi outils de mobilisation locale pour la création d'emploi et la lutte contre le chômage. Avec certaines nuances, on peut aussi mentionner les Euro-régions offrant un cadre sophistiqué et très avancé pour la coopération transfrontalière. Ces « modèles » de gestion territoriale initiés par les interventions structurelles de l'UE se sont souvent développés en suivant leur propre dynamique, grâce à un phénomène d'appropriation spécifique dans les régions.

#### *La valeur ajoutée communautaire, culture de la cohésion et de la coopération*

On peut considérer que 40 ans de construction européenne, complétées par une douzaine d'années d'interventions structurelles, ont forgé une certaine culture de la cohésion et de la coopération, qui s'est répandue à tous les niveaux géographiques et auprès de multiples acteurs économiques, politiques et sociaux européens.

Cette notion de valeur ajoutée communautaire s'illustre particulièrement dans 4 pratiques :

- le partenariat : érigé en règle de fonctionnement des Fonds structurels, il était initialement limité à un partenariat vertical UE - Etats membres – régions. Il se concrétisait par un accord de cofinancement des programmes de développement régional et un comité de suivi comprenant des représentants de chaque niveau d'autorités publiques. Il s'est progressivement élargi aux partenaires sociaux, puis aux autres acteurs issus du monde économique et de la société civile, notamment avec les associations de protection de l'environnement et de promotion de l'égalité hommes - femmes. Le partenariat est devenu une pratique répandue pour la gestion des programmes de développement, y compris non communautaires, notamment afin de mobiliser la population et les entreprises.
- l'intégration multisectorielle : initiée avec l'obligation d'utiliser les Fonds structurels de manière combinée pour financer les programmes de développement régional, l'intégration a permis de faire éclater le carcan des politiques sectorielles. Elle est devenue une approche classique pour résoudre des problèmes sociaux, d'emploi, de lutte contre

l'exclusion sociale et pour mener à bien des opérations de rénovation urbaine, de développement rural ou de traitement des friches industrielles.

- la coopération en réseau : incarnée par les programmes d'initiative communautaire, tels qu'INTERREG, EQUAL, URBAN et LEADER, mais pas exclusivement par eux, la coopération transnationale consiste en un pari audacieux pour stimuler l'innovation économique et sociale en « passant par-dessus la tête » des Etats-membres. L'UE encourage les régions ou les villes, confrontées à des problèmes similaires, à échanger leurs expériences et à jouer sur leur diversité et leur complémentarité pour progresser. Son rôle ne se limite pas à l'octroi de financements mais consiste aussi dans un soutien méthodologique, sous forme d'assistance technique. Aujourd'hui, à travers de nombreux réseaux et associations, ces coopérations sont un facteur fort et informel de la cohésion européenne. Elles reposent sur de multiples liens entre régions, villes, entreprises, syndicats et associations issues de la société civile. Elles ont déjà trouvé un prolongement naturel avec les jumelages destinés à renforcer la capacité institutionnelle dans les pays candidats.
- La programmation : l'obligation de formuler des programmes de développement régional pluriannuels a introduit une certaine rigueur et une stabilité dans les choix politiques. De plus, cette forme moderne de planification est associée à une obligation de diagnostic préalable des atouts et faiblesses d'un territoire et de rationalisation des choix d'allocation des moyens à des priorités.

#### *La méthode ouverte de coordination*

Une autre illustration de l'apport de l'UE à la réalisation de la convergence entre les Etats membres est précisément la méthode ouverte de coordination. Le précurseur en est sûrement le Pacte de stabilité et de croissance et les critères macro-économiques de l'UEM. Les résultats engrangés par certains Etats membres qui se sont soumis à une telle discipline, comme la Grèce, montrent qu'il ne faut pas négliger cet instrument. On peut également mentionner un autre domaine, pour lequel l'expérience communautaire s'avérera utile : la lutte contre le chômage. Précédée par la publication du Livre Blanc de 1993 « Croissance, compétitivité, emploi », la stratégie européenne pour l'emploi lancée en 1997 à Luxembourg a permis aux Etats membres de moderniser leurs politiques d'emploi dans un cadre relativement coordonné. Sans entrer dans un débat approfondi sur les bienfaits de cette stratégie, l'identification des « bonnes pratiques » suivie de la définition d'indicateurs et de l'engagement des pays à atteindre certains objectifs a constitué un progrès indéniable dans un domaine où il n'était guère envisageable de progresser par les méthodes classiques d'harmonisation des standards et de réglementation. On peut porter à l'actif de cette stratégie le changement des méthodes de travail des agences pour l'emploi, un traitement plus individualisé mais aussi plus strict des chômeurs, une flexibilité maîtrisée du marché du travail et le soutien au développement des services aux personnes, fortement créateurs d'emplois. De même, l'importante réduction du chômage en 1998-99 en Espagne, en Finlande et en France peut être associée à une telle discipline collective. Cette méthode s'est propagée dans d'autres domaines politiques, pas seulement à l'instigation de la Commission, mais aussi de la propre initiative des acteurs nationaux intéressés : pour les systèmes de protection sociale et de retraites, pour l'éducation notamment l'enseignement universitaire et pour la lutte contre l'exclusion sociale.

#### *L'expérience des deux derniers élargissements et les questions à venir*

Si pour l'UE, l'élargissement à l'Espagne et au Portugal a été à la source de l'apprentissage de la politique de cohésion économique et sociale, l'adhésion de la Suède, la Finlande et l'Autriche a amené d'autres changements. Placés dans une situation nettement plus favorable,

ces pays ont conduit l'UE à porter une attention plus grande à l'égalité des chances, au développement durable et à la transparence dans la gestion publique. Inversement, ils ont expérimenté des méthodes nouvelles de travail : la Finlande a appliqué très strictement la règle d'additionnalité en lançant des projets sociaux et régionaux très innovants. De même l'Autriche qui a pourtant une grande expérience de cogestion, parfois même de corporatisme, a expérimenté de nouvelles formes de partenariat, avec des acteurs autres que les organismes traditionnels.

En conclusion, l'expérience de l'UE-15 montre ainsi que la réussite du pari de la convergence repose sur 4 conditions dont certaines ne vont pas forcément de soi :

- la bonne analyse des problèmes économiques et sociaux
- le choix des politiques adaptées aux problèmes
- le choix du niveau pertinent d'action (national, régional, infra-régional, sectoriel)
- l'adoption de règles strictes et stables

Cette « conditionnalité » ne devrait pas aller sans une assistance technique forte, c'est-à-dire un soutien à l'apprentissage des règles et des nouvelles méthodes. Ce dernier élément, qui a été problématique pour certains actuels Etats membres et explique dans certaines régions des retards persistants, ne doit surtout pas être négligé pour les futurs Etats membres.

Si par le passé l'UE a montré une étonnante capacité d'adaptation et d'innovation dans la structuration des instruments de cohésion, la première question qui se pose pour l'après 2004 est celle du dimensionnement des outils à la tâche à accomplir. La seconde interrogation a trait à la nature des problèmes de cohésion posés par les nouveaux membres, dont certains sont inconnus ou presque à l'UE, notamment le traitement de certaines minorités ethniques, telles les Roms, mais aussi celui des frontières externes avec des écarts de richesses très importants.