

Marjorie JOUEN
NOTRE EUROPE

LA COOPERATION TRANS-EUROPEENNE, ESQUISSE POUR LA NOUVELLE EUROPE

Communication à la conférence internationale de Budapest (16 – 18 avril 2004)

« Aux portes de l'Union européenne, perspectives et attentes »

Pour tous les artisans de la construction européenne, l'élargissement de l'Union constitue un chantier à la fois exaltant et inquiétant. L'entreprise est passionnante parce qu'elle représente une sorte d'accomplissement du projet de réconciliation des peuples européens, 47 ans après sa conception. Cependant, elle n'en finit pas d'inquiéter aussi parce qu'elle fait figure de suprême test d'effort au regard de la fragilité de cette construction et de la modestie de ses instruments de régulation interne et externe. Il n'est pas rare que des Européens convaincus s'interrogent et expriment des doutes sur la capacité de l'Union à survivre à l'épreuve du nombre et à l'ampleur des disparités de toute nature.

De fait, l'année 2003 a semblé accréditer l'idée que la réunification de l'Europe constituait fondamentalement un projet irréaliste. En février, au plus fort de la crise irakienne, l'expression « nouvelle Europe » a été utilisée pour désigner les pays d'Europe centrale et orientale et les opposer à la vieille Europe occidentale, censée incarner une attitude frileuse, peureuse et peu dynamique. Dans les circonstances où elle a été prononcée, cette expression était malheureuse. Extraite de son contexte, elle est encore plus regrettable et s'avère fallacieuse. Durant l'automne passé, d'autres oppositions ont semblé se développer : celle qui s'est cristallisée entre petits et grands Etats lors de la Conférence intergouvernementale pour la révision institutionnelle, puis celle qui a commencé de croître entre les pays contributeurs et les pays bénéficiaires au sujet des perspectives financières pour le budget communautaire 2007-2013.

De mon point de vue, et ce sera l'objet de la présente communication, une nouvelle Europe est bien en train de se former, mais elle n'a rien à voir avec ce qui s'est passé l'an dernier. Il est inutile d'essayer de la débusquer aux réunions du Conseil des Ministres européens et lors des négociations où l'on compte et recompte les points de majorité qualifiée. Il faut plutôt la chercher dans les progrès de l'intégration européenne au niveau le plus bas, au niveau local ou régional, dans les multiples réseaux de coopération économique et sociale qui traversent l'Europe et qui modifient les courants d'échanges de produits et d'idées, les façons de gouverner et de gérer les services publics, les méthodes de travail et les projets politiques. En fait, c'est dans les diverses facettes de la coopération trans-européenne que s'esquisse la nouvelle Europe.

Certes, les changements sont encore mineurs mais ils ont commencé de se produire depuis une dizaine d'années. Ils témoignent d'un phénomène de long terme qui n'aboutira probablement pas avant une ou deux décennies. Mais, à l'heure où l'Union européenne s'agrandit de 10 nouveaux membres il est particulièrement important d'être attentif à ces transformations qui nous permettront de mieux faire face au défi majeur consistant à faire vivre plus de 500 millions de citoyens dans une Europe cohésive. En effet, au-delà de la future constitution, dont l'adoption est cruciale mais qui ne fournira qu'un cadre, il restera à concevoir et faire vivre les instruments financiers et réglementaires adaptés à la nouvelle Europe.

1 – Les multiples visages de l'Europe en formation

Sous les yeux de nos contemporains, l'Europe en formation offre encore une figure inédite. S'il est clair que l'opposition Est-Ouest n'est déjà plus une grille de lecture opérationnelle, on voit coexister aujourd'hui une multitude de représentations de la fragmentation européenne, selon que l'on adopte un point de vue d'analyse territoriale, économique ou sociale.

a) L'opposition Est-Ouest n'est plus pertinente

Très vite après la chute du Mur de Berlin, la diversité des pays d'Europe centrale et orientale est apparue à tous. Dans chacun d'eux, les facteurs historiques, géographiques, économiques et sociaux dessinent un profil différent et déterminent sur le plan politique des choix spécifiques.

Les conséquences sur la gouvernance européenne s'en ressentent : dès maintenant, les pays baltes coordonnent leurs positions avec les pays nordiques avant les réunions au Conseil européen ; l'existence de longues frontières externes, coûteuses à surveiller, détermine une communauté d'intérêts entre les pays de l'Est et ceux du Sud. La future adhésion de la Roumanie et la Bulgarie ouvre à la Grèce de nouvelles perspectives balkaniques. Pour l'utilisation des fonds structurels européens, la Pologne regarde avec intérêt l'exemple espagnol, la Slovaquie celui du Portugal et l'Estonie celui de l'Irlande. Pendant ce temps, la Hongrie se trouve déjà confrontée à des défis économiques nouveaux qui ne sont plus ceux du rattrapage économique mais de la concurrence des bas coûts de main d'œuvre en Roumanie ou en Ukraine. Sur le plan de la réforme économique, la production est maintenant réalisée à 80 % par le secteur privé, dans les pays d'Europe centrale et orientale pris ensemble : c'est une proportion supérieure à celle de certains Etats membres de l'Ouest. Leur taux d'ouverture au commerce extérieur varie entre 40 et 120% ce qui les situe en moyenne au niveau de l'Autriche, bien au-delà de la France et de l'Espagne par exemple.

Sur le plan démocratique et politique, les clivages ne sont plus spécifiques aux deux moitiés de l'Union européenne. L'analyse développée par certains politologues depuis une douzaine d'années¹ met en évidence, d'une part, l'effacement progressif d'une spécificité du système politique des partis de l'Est, à savoir le clivage entre tendances post-communistes et démocrates, et, d'autre part, l'extension à l'Ouest d'une particularité née de la transition, qu'était l'opposition entre attitudes maximalistes et minimalistes au regard des réformes. Dès lors, la grille d'analyse mise au point par le politologue et sociologue norvégien Stein Rokkan dans les années 70 pour analyser les programmes de partis des pays occidentaux², convient également aux nouveaux entrants.

Quant à l'organisation de la société civile, elle semble davantage marquée maintenant par l'héritage religieux et historique que par d'autres considérations. Certains sociologues reprenant les analyses de Max Weber³ insistent davantage sur la particularité des pays balkaniques et orthodoxes, y compris la Grèce, que sur la séparation Est-Ouest.

¹ Jean-Michel DE WAELE « Partis politiques et démocratie en Europe centrale et orientale » (Editions de l'université de Bruxelles - 2002)

² avec ses quatre clivages fondamentaux : centre/périphérie, Eglise/Etat, agriculture/industrie, possédants/travailleurs

³ Jiri PEHE *Quel pourrait être l'apport des nouveaux membres à l'Union européenne ?* in « L'élargissement de l'Union européenne, vers un grand espace de solidarité et de coopération » (Séminaire de la Fondation Lucchini et de Notre Europe – juillet 2002 – www.notre-europe.asso.fr)

Il est d'ailleurs frappant que les manifestations contre la mondialisation et contre la guerre en Irak ne se soient pas limitées aux capitales des anciens adhérents mais aient concerné aussi Prague, Budapest et Varsovie, l'an dernier. Ceci a pu alimenter la thèse, certes parfois discutable, de la naissance d'une opinion publique européenne⁴.

b) Les clivages régionaux et infra-nationaux risquent de perdurer

Le 3^{ème} rapport⁵ sur la cohésion économique et sociale, récemment publié par la Commission européenne, propose une photographie de l'Union européenne à 27 à partir des écarts de développement qui pourraient persister encore longtemps en Europe.

En effet, s'appuyant sur le niveau de richesse par habitant des pays, et leur taux de croissance annuel actuel, la Commission en déduit un délai de rattrapage pour atteindre le niveau moyen des Quinze allant de 10 à 40 ans. Ceci étant, le même calcul place le Portugal ou la Grèce dans une situation comparable avec une perspective de rattrapage de 20 ans environ. A titre indicatif, pour un indice 100 correspondant à la moyenne communautaire, le revenu par habitant du Luxembourg est de plus de 200, celui de la France de 100, celui de l'Espagne de 80, de la République tchèque de 60, de la Pologne de 40 et, pour mémoire puisqu'elle n'adhèrera pas avant 2007, celui de la Roumanie de 22. La relative pauvreté des nouveaux Etats membres trouve son origine dans une moindre productivité du travail, systématiquement au-dessous de la moyenne communautaire. Ainsi, par exemple, elle n'atteint que 53% de la moyenne UE en Tchéquie, 49% en Hongrie et 38% en Pologne.

Si elle vise à guider les choix de politique économique et sociale, l'analyse ne peut se limiter au seul critère du niveau de richesse par habitant, même s'il détermine le seuil d'éligibilité aux Fonds structurels ; elle doit être complétée par des données relatives à l'occupation de la main d'œuvre. Bien que non homogènes, les économies des Dix présentent quelques particularités qui les distinguent autant des régions les plus développées de l'UE (non éligibles à l'objectif 1⁶) que des régions les plus pauvres (éligibles à l'objectif 1). Ainsi en est-il de la répartition de la main d'œuvre dans les différents secteurs de production : chez les nouveaux adhérents, l'agriculture emploie 11% des travailleurs, contre seulement 2% dans les régions hors de l'objectif 1 et 5% dans les régions de l'objectif 1 ; les services de base occupent 14% des travailleurs, contre 20% dans les régions hors de l'objectif 1 et 17% dans les régions de l'objectif 1 ; enfin, les services avancés représentent seulement 3% de la main d'œuvre, contre 9% dans les régions hors de l'objectif 1 et 4% dans les régions de l'objectif 1. Ces écarts reflètent un retard dans le basculement de l'activité agricole vers le tertiaire, alors qu'en matière industrielle les statistiques sont assez comparables.

Le niveau d'instruction de la population adulte, entre 25 et 59 ans, traduit également un profil atypique. Dans l'UE à 15, la répartition entre les niveaux bas, moyen et élevé d'éducation est de 34%, 43% et 22% ; celle pour les pays d'Europe centrale et orientale donne la série 17%, 68% et 14%. Par comparaison, pour l'Allemagne le partage est de 16%, 60% et 24% et pour l'Espagne comme pour l'Italie de 57%, 17% et 24%.

Une dernière illustration du degré moindre d'avancement technologique de ces pays est le nombre de demandes de brevets effectuées entre 1998 et 2000 rapporté à la population (par million d'habitants). En tête se trouvent les pays du nord de l'Europe avec, par exemple, 651

⁴ Jacques DERRIDA et Jurgen HABERMAS « Le concept du 11 septembre » (Editions Galilée 2004)

⁵ Commission européenne « Un nouveau partenariat pour la cohésion – convergence, compétitivité, coopération » Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, (OPOCE, février 2004)

⁶ L'objectif 1 qualifie les régions en retard de développement dont le PIB/habitant est inférieur à 75% de la moyenne UE.

demandes pour la Suède et 567 pour l'Allemagne ; la France se situe à 300 qui est aussi le niveau moyen européen, tandis que l'Espagne est à 53 et le Portugal à 7. La moyenne des pays adhérents n'est que de 10 demandes, la Slovénie en comptabilisant 21, la Tchéquie 11 et la Pologne 2. Plus généralement, alors que les dépenses de recherche-développement atteignent 3% du PIB en Finlande et en Suède, la moyenne européenne est à 1,9% et celle des candidats à 0,79%.

Ainsi les besoins de la plupart des régions des nouveaux entrants sont-ils assez similaires à ceux des régions anciennement industrialisées des 15 (Lorraine et Nord-Pas de Calais en France, Merseyside en Angleterre, Piémont en Italie, etc). A l'inverse les capitales des nouveaux adhérents (Budapest, Varsovie, Bratislava, Prague) montrent un dynamisme qui les rapproche de nombreuses régions de l'Ouest (Rhône-Alpes en France, le Sud de l'Angleterre, la Catalogne en Espagne, Dublin, Lisbonne, etc). Pour autant, elles ne sont pas exemptes de problèmes sociaux et sont confrontées aux mêmes problèmes liés à la délinquance et au chômage dans les quartiers urbains en difficulté.

Ces clivages régionaux vont guider l'octroi des Fonds structurels et par là même les politiques de développement jusqu'en 2013. Ils sont donc importants et détermineront également les alliances qui risquent de se faire durablement entre pays et régions, appelés à se situer dans un nouvel espace européen non pas à 25 ou 27 Etats membres mais à plus de 250 régions.

c) La nouvelle division européenne du travail dessine un centre et deux périphéries

Les pays et régions riverains de l'océan Atlantique voient avec inquiétude se déplacer le centre géométrique de l'UE de plusieurs centaines de kilomètres vers l'Est. Ils craignent de souffrir à nouveau de la situation périphérique qui était la leur avant leur adhésion en 1972 ou en 1986.

L'analyse statistique des caractéristiques économiques de l'appareil productif des 25 Etats membres et des 2 candidats ainsi que des principaux partenaires commerciaux voisins confirme partiellement leur crainte. Elle justifie leur inquiétude dans la mesure où les profils d'exportation et d'importation mettent bien en évidence une nouvelle division européenne du travail avec un centre entouré de deux périphéries. Le «centre», composé de l'Allemagne, l'Italie, la France, le Royaume-Uni et des trois pays du Benelux, vend ses productions à haute valeur ajoutée au reste de l'Europe et lui achète des produits de qualité moindre, des biens intermédiaires ou des matières premières. Il représente à lui seul près des 2/3 du PIB communautaire et plus de 50% du commerce intra-communautaire. L'élargissement ne devrait pas en modifier les contours.

Par contre, avec l'adhésion des 10 nouveaux membres, ce noyau est maintenant entouré d'un cercle complet qui contient l'Espagne, le Portugal et l'Irlande à l'Ouest, le Danemark, la Suède et la Finlande au Nord, la Pologne, la Tchéquie, l'Autriche, la Hongrie, la Slovaquie et la Slovénie à l'Est. Les profils de production et de commerce extérieur des pays d'Europe centrale les placent directement en concurrence avec l'Espagne, le Portugal, l'Irlande, la Suède et la Finlande. Ceci n'est pas une surprise et coïncide avec des choix récents d'implantation d'usines par les multinationales qui ont préféré la Pologne, la Hongrie ou la Slovaquie au Portugal et à l'Espagne.

Pour autant, le schéma centre-périphérie n'englobe pas tous les pays de l'élargissement actuel et futur. En effet, les profils des échanges commerciaux des Pays baltes, de la Roumanie et de la Bulgarie en direction du «noyau central» se ressemblent : les flux sortants de ces pays incluent principalement des matières premières et des produits manufacturés de moyenne ou basse gamme, alors qu'ils importent des produits finis et des services à haute valeur ajoutée.

On pourrait donc les inclure dans un troisième groupe auquel s'ajouteraient des pays voisins non-membres de l'UE, les pays du Maghreb. Ainsi se dessine une deuxième périphérie géographique et économique.

Les avantages comparatifs de chaque zone pour peu qu'ils soient valorisés correctement offrent des trajectoires de rattrapage et de développement différents, mais à terme ils interpellent la cohésion de l'ensemble. En effet, cette vision de l'Europe tend à perpétuer les clivages historiques et à mettre en question la possibilité, pour les pays ou régions les plus éloignés du centre, de pouvoir accéder, un jour, au même niveau de développement et surtout au même dynamisme économique que ceux du noyau central. Elle conduit à donner la priorité à certains investissements et aux transferts publics nécessaires au bon fonctionnement de l'UE à 25 : les infrastructures de transports destinées à permettre l'acheminement des marchandises. Ce modèle, qui a déjà prévalu pour le Portugal et l'Espagne (réseau autoroutier) et pour la Grèce (desserte portuaire), est plus que contestable sur le plan de la durabilité environnementale et économique. Cependant les exemples de l'Irlande et de la Finlande, qui enregistrent des performances technologiques remarquables en dépit de leur situation géographique périphérique, montrent aussi que rien n'est inéluctable et que d'autres options restent possibles.

d) Les échanges commerciaux font naître cinq « petites Europe »

Au milieu des années 90, la Commission européenne avait mené des réflexions prospectives, qui avaient abouti au Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC)⁷ préconisant un développement polycentrique de l'Europe. Cet exercice ébauchait une carte dans laquelle l'Europe n'était pas uniforme mais se composait de plusieurs grandes régions regroupant des pays par affinités culturelles, économiques et géographiques : des « petites Europe ». Aujourd'hui, l'ampleur variable des échanges commerciaux entre les Etats membres semble confirmer cette thèse et ouvre de nouvelles opportunités de développement de proximité aux pays membres⁸. En effet, si l'on retient pour chaque pays ses principaux partenaires commerciaux en corrigeant de l'effet de taille, pour relativiser le poids de l'économie allemande, on fait ressortir cinq groupes correspondant à cinq zones d'échanges intensifs : l'Europe du Nord-ouest, qui comprend les trois pays du Benelux, le Royaume-Uni, l'Irlande, la France et l'Allemagne ; la Mer Baltique, qui regroupe les trois Pays baltes, la Suède, la Finlande et le Danemark ; la Méditerranée occidentale, qui inclut l'Espagne, l'Italie, le Portugal, Malte et à nouveau la France ; l'Europe centrale, qui intègre la Tchéquie, la Hongrie, la Slovaquie, la Pologne et l'Autriche ; enfin les Balkans orientaux, dont font partie la Roumanie, la Bulgarie, la Grèce et Chypre.

Cette autre carte de l'Europe conduit à des choix d'investissements et des politiques publiques très différents de ceux induits par le schéma classique centre-périphérie. Dans ce cas, la cohésion de l'Union à 27 dépend surtout de l'équilibre des performances économiques, technologiques et sociales entre les zones – ce qui peut se traduire par des investissements favorisant le potentiel d'innovation technologique et humain – et par la complémentarité des rôles joués par chaque pays ou région au sein de la zone. Pour ce qui est des choix d'investissements en infrastructures, cette carte fait naître des priorités alternatives : au lieu de ne viser que les relations Est/Ouest qui tendront à accroître la dépendance vis-à-vis du « cœur

⁷ Commission européenne « Schéma de développement de l'espace communautaire : vers un développement spatial équilibré et durable de l'Union européenne » (OPOCE – 1999)

⁸ Marjorie JOUEN, Solenne MOUTIER, Katy WELSCH « Cinq petites Europe, des flux commerciaux recomposés » (Le courrier des pays de l'est – La Documentation française – n°1039, 2003)

historique » européen, il peut être préférable de renforcer les liaisons entre les pays d'Europe centrale et certaines liaisons Nord/Sud.

Ainsi les points de vue géographique, économique et sociologique donnent-ils à voir différents visages de l'Union européenne à 25 qui se superposent, sans que l'on puisse clairement considérer l'un ou l'autre comme définitif, ni même prééminent. Cette incertitude n'est pas indifférente aux décideurs publics soucieux d'assurer la cohésion de ce vaste ensemble. Chaque vision détermine des choix d'investissements ou de transferts publics différents ; certains tendent vers un modèle de développement plus durable que d'autres. Dans tous les cas, ces approches posent davantage de problèmes qu'elles n'en résolvent, mettant l'accent sur les différences et les oppositions plutôt que sur les dynamiques d'intégration.

Une solution peut consister à adopter une démarche strictement respectueuse de la subsidiarité et de la souveraineté nationale, en s'en remettant à chaque Etat pour garantir sa cohésion interne. Cependant, cette option serait sous-optimale car l'achèvement du Marché unique et la réalisation des quatre libertés de circulation (des biens, des services, des personnes, des capitaux), qui constituent l'objectif principal de la construction européenne, ont déjà produit de nombreux effets positifs et négatifs sur le développement économique et social des régions. Dès lors, il faut aller de l'avant et adopter une approche politique trans-européenne, car il serait regrettable de se priver des synergies que l'intégration européenne nous procure déjà.

2 – Les dynamiques de coopération trans-européenne : une interprétation de l'Europe en formation

Les récentes analyses des politologues européens sur la gouvernance multi-niveaux⁹ et sur les effets de la coopération apportent un éclairage précieux pour interpréter ce qui se passe en Europe¹⁰. Partant du principe que l'Union européenne avait peu de chances de jamais se constituer sous la forme d'un Etat national et reprenant l'idée de Jacques Delors qu'elle ressemblait à un « OPNI » (objet politique non identifié), des chercheurs en science politique ont essayé de comprendre le fonctionnement interne de l'Union européenne qui doit davantage à la coopération qu'à la concurrence. Ils ont imaginé le concept de « gouvernance multi-niveaux » pour représenter le fonctionnement de l'Union européenne, en suggérant de compléter l'image de la pyramide Union-Etats-régions-villes par celle d'un enchevêtrement de relations entre différents acteurs. Aux relations verticales s'ajoutent, d'une part, des relations horizontales de coopération et de partenariat entre des collectivités territoriales infra-nationales (régions, villes, etc.) ou entre des entités représentant des acteurs économiques, sociaux ou civils (organisations professionnelles, Chambres de commerce, ONG, etc.) et, d'autre part, des relations transversales de négociation entre des entités avec des compétences et à des niveaux différents (relations directes entre les réseaux de villes et la Commission européenne, par exemple). Ces acteurs sont souvent organisés en réseaux et échangent aussi bien des informations que des biens matériels et immatériels.

⁹ KOLHER-KOCH Beate et EISING Rainer "The transformation of governance in the European Union" (Routledge, London, 1999)

¹⁰ LENOBLE Jacques et DE MUNCK Jean *Les mutations de l'art de gouverner* in «La gouvernance dans l'Union européenne» – coordonné par Olivier DE SCHUTTER, Notis LEBESSIS et John PATERSON (OPOCE, 2001)

a) Des coopérations déjà très avancées

Il est patent que les autorités locales et régionales des 15 Etats membres anciens et des 12 candidats n'ont pas attendu le 1^{er} mai 2004 pour les dix premiers, ni n'attendront le 1^{er} janvier 2007 pour les deux autres, pour commencer à nouer des relations institutionnelles et de coopération. Cette situation a été encouragée dès le début des années 90 par l'Union européenne elle-même du fait de l'existence de programmes auxquels pouvaient participer des représentants des pays d'Europe centrale et orientale aux côtés de leurs partenaires des Etats membres.

Quatre exemples peuvent illustrer cette dynamique : les jumelages, les programmes d'initiative communautaire, la coopération transfrontalière et la coopération transnationale.

Les jumelages constituent probablement la forme la plus répandue de ces coopérations dont certaines restent très formelles et relèvent davantage du tourisme que de l'action. Néanmoins, ils ont souvent servi de base à des activités plus opérationnelles, échanges de savoir-faire, opérations de solidarité, coopération économique ou culturelle. Utilisant le même concept mais dans une forme plus élaborée, les jumelages PHARE ont permis des transferts de savoir-faire entre autorités publiques nationales ou régionales, en vue de faciliter l'adoption de l'acquis communautaire, condition essentielle à l'entrée dans l'Union européenne pour les pays candidats. La formule n'est probablement pas la panacée et les bénéfices obtenus par les bénéficiaires ont varié sensiblement, selon les secteurs et les intervenants. Néanmoins, il est sûr que, par comparaison au recours à des consultants privés, peu efficaces et sujets à détournements, (il n'y a pour s'en convaincre qu'à étudier les maigres résultats du programme TACIS dans les pays de la CEI), les jumelages PHARE ont été peu coûteux. Ils ont permis une décentralisation de l'initiative et par voie de conséquence ouvert la voie à une pluralité des réponses et un apprentissage rapide.

La réforme des Fonds structurels en 1988 s'est accompagnée de la création d'instruments spécifiques de coopération au niveau européen, appelés Programmes d'initiative communautaire, dont l'objectif était d'expérimenter des méthodes de travail et des pratiques, de gouvernance, pour répondre à des problèmes correspondant à des priorités européennes. Au fil du temps, les thèmes de travail ont évolué : à titre d'exemple, on peut citer la revitalisation urbaine (Urban I et II), le développement rural (Leader I, II et +), la reconversion des zones côtières fortement dépendantes de la pêche (Pesca), la reconversion des régions touchées par le déclin des industries militaires (Konver), l'insertion des populations en difficultés sociales (Integra), l'égalité des chances hommes-femmes (Now, Equal). Les acteurs locaux, régionaux, économiques ou sociaux y participant doivent partager leurs expériences avec leurs alter ego affiliés à des réseaux, coordonnés au niveau européen.

Une autre forme de coopération dérive directement de l'objectif de faire de l'Union européenne un marché sans frontières et donc de renforcer les liens entre les régions frontalières. Cette coopération va bien au-delà de l'utilisation des crédits INTERREG, le volet A étant doté de 2500 M€ pour la période 2000-2006 auxquels se sont ajoutés plus de 160 M€ par an au titre des crédits PHARE-CBC pour les 8 nouveaux Etats membres d'Europe centrale. Elle a permis le rétablissement de la continuité territoriale par delà les frontières et redonné à ces traditionnelles marges des territoires nationaux un nouvel élan. Le cas des euro-régions qui jouxtent l'Allemagne, dotées d'un statut juridique particulièrement favorable, ne constitue malheureusement pas encore la règle. Néanmoins, une analyse comparative¹¹ conduite à partir de cinq exemples « Mer Baltique », « Nord-Pas de Calais / Hainaut » entre la

¹¹ Ferruccio DARDANELLO, Marjorie JOUEN, Peter JURCZEK, Bernard KOPPEN, Ferenc MISZLIVETZ, Daniel POULENARD, James W. SCOTT « L'Europe s'invente-t-elle sur ses marges ? Coopération transfrontalière et transnationale » (Etudes de Notre Europe, octobre 2001, www.notre-europe.asso.fr)

France et la Belgique, «Egrensis » entre l'Allemagne et la République tchèque, «Pannonie occidentale » entre l'Autriche et la Hongrie et « Alpes de la mer » entre la France et l'Italie a fait apparaître la signification profonde d'une intégration forte. A l'heure où les frontières internes vont couvrir un nombre particulièrement important de territoires et plus de 50% de la population européenne, c'est non seulement les liens transfrontaliers qui sont importants mais aussi l'existence de réseaux entre les territoires confrontés aux mêmes types de problèmes (sécurité civile, transports, santé, etc).

Une quatrième forme de coopération concerne les territoires plus vastes et prend le nom de coopération transnationale. Elle a pour objectif de permettre aux régions partenaires de lancer des études et des travaux opérationnels concertés dans les domaines des communications (transports et nouvelles technologies de l'information), de l'environnement, de la gestion du patrimoine culturel et des ressources naturelles.

Les zones éligibles couvrent l'ensemble du territoire de l'Union. Elles comprennent treize groupements de régions, dont trois hors de l'Europe : Méditerranée occidentale, Espace alpin, Espace atlantique, Sud-ouest Europe, Nord-ouest Europe, Région de la Mer du Nord, Région de la Mer Baltique, Cadises, Périphérie Nord, Archimed, Espace Caraïbe, Espace Açores-Madeira-Canarias, Espace Océan Indien-Réunion.

De telles incitations à la coopération renouvelées depuis une quinzaine d'années font qu'il n'est plus guère envisageable pour une région, une commune ou une université de ne pas pratiquer une coopération européenne.

b) Vers une nouvelle vision de l'Europe

La particularité de ces coopérations, parfois appelées décentralisées, s'exprime à travers ses acteurs et ses priorités politiques. A la vision de la confrontation ou de la concurrence, entre des pays et régions, la coopération trans-européenne substitue une Europe imbriquée avec des acteurs de taille plus modeste, motivés par la résolution de problèmes similaires via des projets communs.

Peu d'analyses exhaustives et à grande échelle ont été menées sur ce sujet, mais on peut, sans grand risque, extrapoler les observations faites pour la coopération transfrontalière. Cette étude comparative¹² montre que l'on pourrait qualifier schématiquement ces nouveaux acteurs de trois façons : locaux, appartenant à la sphère publique ou parapublique et intéressés par des enjeux de société. Aux élus municipaux, aux agents des collectivités locales et aux représentants de l'Etat, s'ajoutent les organisations professionnelles et les chambres de commerce, les agences de développement, les associations sans but lucratif et les universités ou les écoles. L'implication très forte de la société civile et des médias signale leur intérêt pour des actions proches de la vie quotidienne. Les universités et les associations cherchent à atteindre, grâce aux stratégies de coopération, une taille critique pour mener à bien leurs activités et font preuve de souplesse et réactivité face à des opportunités nouvelles. Cependant, la très faible présence des entreprises privées en général et des PME en particulier doit être notée de manière regrettable.

Les thèmes de travail prioritaires se divisent en trois groupes : d'abord ceux qui relèvent de la vie quotidienne - l'organisation des services de santé, des transports, de l'emploi, de l'éducation et de la sécurité civile -, ensuite ceux qui visent à construire une identité collective - les actions de communication, d'information, de promotion, de collectes de données, les actions culturelles et éducatives - et enfin, ceux qui sont plutôt de nature stratégique. Sur ce

¹² voir étude citée infra

dernier point, la coopération vise à changer le positionnement du groupe ou du territoire vis-à-vis de l'extérieur. Le but recherché peut être de rompre son isolement et d'accéder à des ressources par la mise en commun des moyens, de peser d'un poids suffisant sur le marché international ou d'être entendu des autorités centrales, nationales ou européennes. Cette stratégie se traduit par la participation à des réseaux ou des associations réunissant d'autres partenaires semblables.

Il est intéressant de noter que si les thèmes reflètent bien les préoccupations des acteurs mentionnés précédemment, ils ne coïncident pas avec les priorités habituelles des gouvernements nationaux, si l'on prend comme référence par exemple les chapitres d'un budget national. En outre, ils se situent le plus souvent hors du champ des politiques communes européennes. L'aménagement du territoire, incluant la protection de l'environnement, la gestion des nuisances, les infrastructures de transports et l'urbanisme, représente un thème de coopération dont l'importance est d'autant plus remarquable qu'il reste à un stade très embryonnaire dans les échanges intergouvernementaux.

Ces coopérations décentralisées font apparaître une autre façon de résoudre les problèmes de gouvernance au niveau européen : par la subsidiarité active¹³, c'est-à-dire l'interaction entre les différents niveaux géographiques de gouvernance, local, régional, national, européen.

3 - Comment favoriser l'émergence de la nouvelle Europe et consolider sa cohésion ?

Il serait toutefois naïf de penser qu'en s'en remettant aux seuls mécanismes de la coopération et à la bonne volonté des acteurs de terrain on peut garantir la cohésion d'une Union européenne élargie, tant les différences politico-culturelles et les disparités socio-économiques sont encore grandes.

Les comportements de concurrence demeurent les plus faciles à adopter, tout comme ceux de dépendance et d'assistance. Dès lors, c'est en toute connaissance de cause – en reconnaissant la faiblesse des instruments actuellement à disposition des acteurs locaux, régionaux, comme européens - qu'il faut s'engager sur une voie à très long terme.

a) Les réseaux de coopération trans-européenne ont des limites

L'organisation en réseau est instable par nature car elle suppose un engagement très fort de ses membres. Dans le cas particulier européen, la diversité culturelle et surtout le multilinguisme constituent un fort handicap. La plupart des réseaux dépensent souvent beaucoup d'argent et d'énergie à franchir la 1^{ère} étape qui consiste à se comprendre. De fait, l'existence des réseaux reste la plupart du temps dépendante de financements externes, communautaires en l'occurrence. La coopération externe constitue rarement la priorité politique ou économique n° 1 d'un organisme, même si les participants à des réseaux y trouvent très largement des bénéfices et y gagnent l'apprentissage de nouvelles méthodes, une ouverture intellectuelle et une expérience irremplaçable. Il faut être conscient que, dans le contexte actuel, la méfiance des gouvernements nationaux a progressivement entraîné une réduction relative des budgets disponibles (en pourcentage, si pas en montant) pour les programmes d'Initiative communautaire. De 9% du montant total des Fonds Structurels pour la période 1994-99, la part qui leur est réservée est passée à 5,35% pour la période 2000-2006 et pourrait tomber à seulement 4% pour 2007-2013 selon la récente proposition de la Commission. De plus, ces programmes européens ont été soumis à des contrôles financiers

¹³ Pierre CALAME « La démocratie en miettes, pour une révolution de la gouvernance » (Editions Descartes & Cie, 2003)

renforcés, conduisant le plus souvent à une gestion nationale de la sélection et de l'animation des projets éligibles. En dépit d'une forte mobilisation actuelle des bénéficiaires et des réseaux existants dans toute l'Union européenne, la discussion entre gouvernements nationaux pour le futur cadre budgétaire européen 2007-2013 risque d'aboutir à les réduire au maximum.

Une autre limite de la coopération trans-européenne tient à la vitalité des partenaires et plus spécialement dans le domaine social, à la maturité et la représentativité des ONG. Ainsi, a-t-on déjà pu constater la difficulté de certains pays à participer pleinement à ces réseaux parce que la société civile y était mal organisée. Pour les pays qui ont connu des économies dirigistes, cet obstacle ne doit pas être sous-estimé. Le risque consiste à ce que certains acteurs particulièrement efficaces et réactifs aient tendance à monopoliser l'accès à ces programmes. Même si, d'une part, la Commission européenne favorisera une large participation par des critères d'éligibilité adéquats et, d'autre part, les Etats membres auront à cœur d'ouvrir plus démocratiquement la composition des réseaux, il sera toujours plus tentant et plus facile de contacter des partenaires déjà connus ou qui s'avèrent les plus réceptifs.

Un dernier obstacle concerne la capacité institutionnelle et financière des autorités locales. L'expérience montre déjà la grande agilité des Länder allemands et autrichiens, ainsi que des provinces autonomes espagnoles et italiennes à jouer un rôle majeur dans cette nouvelle Europe. Dans les pays fortement centralisés et à faible tradition décentralisatrice, la capacité d'expression des collectivités locales pour faire entendre leur voix et influencer la politique européenne est plus faible. Les régions françaises et anglaises (l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du nord exclus) font fréquemment l'expérience de leur handicap. Il y a fort à parier que les régions des nouveaux adhérents seront aussi moins bien placées.

b) La nouvelle Europe a besoin d'une impulsion politique et de moyens adaptés

Ainsi, on peut identifier ce qui manque encore à l'Union européenne pour assurer sa cohésion interne et faciliter l'émergence d'une nouvelle Europe. Tout d'abord, la logique des réseaux de partenariat et plus généralement de gouvernance ascendante ne s'impose pas d'elle-même. Elle a besoin d'un cadre propice que pourrait offrir le traité constitutionnel, en facilitant la prise de décision à 27 et le développement de nouvelles politiques, notamment dans le domaine extérieur. Toutefois, ce cadre ne sera pas suffisant s'il n'existe pas une impulsion venue d'en haut et une capacité européenne de coordination. Ce rôle d'animation et d'orientation incombe assurément à la Commission européenne et pas au Conseil, dont le fonctionnement est principalement basé sur une logique de confrontation.

Pour s'affirmer, la nouvelle Europe a besoin qu'une direction forte, comme cela avait été le cas lors des Paquets Delors I et II, lui soit donnée et que les priorités soient clairement indiquées. En l'état actuel des choses, la Stratégie de Lisbonne qui fixe comme objectif à l'Europe de devenir la première économie de la connaissance dans le monde d'ici 2010 ne peut malheureusement pas être considérée comme la bonne feuille de route. La superposition de priorités, parfois peu compatibles (solidarité *versus* compétitivité) (respect du pacte de stabilité et de croissance *versus* augmentation des budgets consacrés à la recherche à hauteur de 3% du PIB) brouille le message et conduit à la paralysie de l'Union européenne.

Certes la Commission ne doit pas tout faire, mais la subsidiarité qui s'exerce aujourd'hui presque exclusivement au profit des administrations nationales ne constitue pas un gage de cohésion interne. Il convient probablement de concevoir des outils juridiques, non encore existants, qui rendront possible cette subsidiarité active évoquée précédemment. Une proposition de contrats d'objectifs tripartites avait été avancée par le Livre Blanc sur la

gouvernance¹⁴. Cet instrument, multiplié à l'infini, risque d'alourdir considérablement l'organisation politique européenne sans forcément contribuer à sa démocratisation. Néanmoins, il constitue probablement une base expérimentale intéressante.

De même, la coopération opérationnelle entre des acteurs appartenant à des pays différents est aujourd'hui soumise à la signature de traités internationaux : cette formule est trop lourde et disproportionnée aux projets locaux. Là aussi, il appartient à la Commission d'inventer un outil juridique adapté.

Comme l'ont souligné certains auteurs¹⁵, la construction européenne a jusqu'à présent bâti sa légitimité de manière négative, en détruisant les barrières qui empêchaient la constitution d'un vaste espace économique et social. L'Europe a atteint aujourd'hui un niveau d'intégration tel qu'elle doit se doter d'un nouveau cadre juridique et politique, tâche pour laquelle elle est encore peu expérimentée.

Un dernier point essentiel concerne la phase de transition, c'est-à-dire les années qui s'écouleront jusqu'à l'avènement de cette nouvelle Europe. Pendant ce temps, il importe de maintenir en activité tous les réseaux dont l'utilité ne fait pas de doute si l'on se place au niveau européen, mais que les gouvernements nationaux ont tendance à regarder jalousement comme des concurrents. Dans nos sociétés européennes, leur autofinancement n'apparaît pas comme une perspective réaliste. Or, ils illustrent précisément la valeur ajoutée communautaire, que tous les Etats membres, même les plus avares, acceptent théoriquement de financer. Il faut les prendre au mot. Il faut réserver une part substantielle du budget communautaire au soutien de la coopération trans-européenne. Il importe cependant de ne pas soumettre ces coopérations aux mêmes règles d'évaluation et de contrôle d'efficacité qu'un investissement en infrastructure. Un investissement en gouvernance suppose beaucoup de temps, d'engagement en personnel, de préparation avant de produire ses effets. Ses résultats sont essentiellement qualitatifs et les montants des dépenses de fonctionnement sont sans commune mesure avec le coût de construction d'une autoroute ou d'un barrage. Le cadre et le contenu du budget pluriannuel communautaire, connu sous le nom de « Perspectives Financières 2007-2013 » représentent un enjeu essentiel car ils conditionnent l'horizon à moyen terme et la stabilité interne de l'Union.

En conclusion, la nouvelle Europe est principalement confrontée au problème de sa cohésion interne. Si l'on conserve une approche classique, ce défi nécessitera des moyens gigantesques pour un résultat incertain. C'est pourquoi il convient de mieux prendre en compte les expériences de coopération, qui sont déjà à l'œuvre au niveau local et régional dans les domaines économique et social. Ces réseaux, qui travaillent quotidiennement à l'intégration européenne à partir d'en bas, ont une grande vitalité mais ont également besoin d'être stimulés, soutenus financièrement et de bénéficier d'un cadre stable politique et juridique. En résumé, la nouvelle Europe existe bel et bien, mais son émergence est lente. Pour s'imposer, elle nécessite l'invention de nouveaux instruments financiers et réglementaires.

¹⁴ Commission européenne « Gouvernance européenne – Un livre blanc » (COM (2001) 428 du 25 Juillet 2001)

¹⁵ Fritz SCHARPF « Gouverner l'Europe » (Presses de Sciences Pô - 2000)