



GROUPEMENT D'ETUDES ET DE RECHERCHES

NOTRE EUROPE

Président : Jacques Delors

LE MOTEUR FRANCO-ALLEMAND

A L'ÉPREUVE DE L' AGENDA 2000

(organisé en collaboration avec la Fondation Scientifique Bertelsmann)

3 - 4 février 1999 - Berlin

Compte-rendu réalisé par Jean-Louis ARNAUD

Séminaire n° 6

Février 1999

44, Rue Notre-Dame des Victoires

F-75002 Paris

Tel : 01 53 00 94 40

e-mail : notreeurope@notre-europe.asso.fr

© *Notre Europe*, Février 1999.

Ce document, pour des raisons d'urgence, liées à l'actualité, et notamment à l'échéance du Conseil européen des 24 et 25 mars 1999, est diffusé à ce stade uniquement en langue française.

In order to publish this document as quickly as possible, given the current state of negotiations and, in particular, the deadline of the European Council on March 24th and 25th 1999, it will only be distributed in French, for the time being

Avant-propos

Les 3 et 4 février à Berlin, notre Groupement d'études et de recherches, en collaboration avec la Fondation scientifique Bertelsmann et le Centre de recherche appliquée en sciences politiques de Munich ont organisé un séminaire franco-allemand de haut niveau sur le thème de l'Agenda 2000 en cours de négociation.

Une trentaine de parlementaires et de hauts fonctionnaires au niveau national et européen et plusieurs éminents universitaires et journalistes de France et d'Allemagne y ont pris part. Les participants ont débattu de la réforme de la Politique agricole commune et des Fonds structurels, ainsi que du futur financement de l'Union européenne sur la base des exposés des représentants des deux pays.

Aujourd'hui, au moment où l'Union est confrontée à un agenda extrêmement chargé, des doutes font surface quant à l'avenir de l'intégration européenne et, plus spécifiquement, la capacité de la France et de l'Allemagne de relancer le processus. Notre objectif était d'encourager un débat en profondeur sur les différents aspects du paquet budgétaire de l'Union pour les années 2000-2006 en identifiant une base commune de discussion entre la France et l'Allemagne.

Que l'on discute de la Politique agricole commune, des Fonds structurels, de l'aide aux pays candidats ou de leurs conséquences budgétaires, nous pensons qu'il est essentiel de maintenir le dialogue franco-allemand. Qui plus est, il est essentiel d'éviter une solution "comptable" dans laquelle une analyse des coûts et bénéfices à court terme occulte une vision plus large.

Le compte rendu de notre séminaire conjoint reflète les positions divergentes de la France et de l'Allemagne en particulier sur le financement de la Politique agricole commune. Il met néanmoins en valeur des consensus, tels qu'un meilleur ciblage de l'aide régionale et l'importance de la politique de développement rural. De plus, un thème évoqué de manière récurrente par les participants était le besoin d'aller au-delà des négociations actuelles pour examiner l'avenir à long terme d'une Europe élargie, avec une plus grande place pour les politiques communes autres que l'agriculture et la politique régionale. En bref, "que voulons-nous faire ensemble et pourquoi ?"

Jacques Delors
Paris, mars 1999

Sommaire

Introduction

1 - Politique Agricole Commune

2 - Politiques structurelles

3 - Le financement de l'Union

Conclusion

Participants

Julie Astorg
Attachée scientifique, Bundeskanzleramt, Bonn

Heinz-Jürgen Axt
Professeur à la Gerhard-Mercator-Universität, Gesamthochschule Duisburg

Jean-Louis Bourlanges
Membre du Parlement européen , Président du Mouvement européen français

Pascal Brice
Conseiller technique au Cabinet du Ministre de l'Agriculture, Paris

Elmar Brok
Membre du Parlement européen

Arnaud Chneiweiss
Conseiller technique au Cabinet du Ministre de l'Economie et des Finances, Paris

Jacques Delors
Ancien président de la Commission européenne; Président de l'association 'Notre Europe', Paris

Klaus-Dieter Frankenberger
Rédacteur à la Frankfurter Allgemeine Zeitung , Chef de la rubrique „Die Gegenwart”,
Frankfurt/Main

Charles Fries
Sous-Directeur pour les affaires communautaires intérieures, Ministère des Affaires étrangères, Paris

Gérard Fuchs
Député à l'Assemblée Nationale, membre de la délégation pour l'Union Européenne, Paris

Michael Garthe
Rédacteur à la Rheinpfalz, Ludwigshafen

Friedrich Wilhelm Graefe zu Baringdorf,
Membre du Parlement européen

Friedrich Heinemann
Chercheur au Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) GmbH, Mannheim

Josef Janning
Directeur adjoint du Centrum für angewandte Politikforschung; Leiter, Forschungsgruppe Europa,
Ludwig-Maximilians-Universität, München

Roland Kaehlbrandt
Directeur du département „Information & communication" de la Fondation Bertelsmann, Gütersloh

Thomas Kaufmann
Commission européenne, Représentation en Allemagne, Bonn

Brigitte Kols-Kuhl
Rédacteur en chef, Außenpolitik, Europa, Frankfurter Rundschau, Frankfurt/Main

Karl Lamers
Membre du Bundestag, Porte-parole pour les Affaires extérieures du groupe CDU/CSU, Bonn

Maxim Leo
Politik-Redakteur, Berliner Zeitung, Berlin

Nicolas Mettra
premier conseiller, Ambassade de France, Bonn

Henri Nallet
Membre de l'Assemblée Nationale et président de la Délégation pour l'Union européenne, ancien
ministre, Paris

Friedbert Pflüger
Membre du Bundestag, Président de la Commission des Affaires européennes (CDU), Bonn

Hans-Friedrich von Ploetz
Secrétaire d'Etat au Ministère des Affaires étrangères, Bonn

Jean-Louis Quermonne
Professeur de Droit et de Sciences politiques; Directeur du Pôle Européen de la Fondation nationale
des Sciences politiques, Paris

Michel Roseau
Membre du Cabinet du Ministre des affaires européennes, Paris

Dirk Rumberg
Directeur du département „Politique" de la Fondation Bertelsmann, Gütersloh

Albert Statz
Coordinateur de la Politique européenne du groupe des Verts, Deutscher Bundestag, Bonn

Christian Sterzing
Membre du Bundestag, Porte-parole pour les Affaires européennes du groupe des Verts, Bonn

Roland Sturm
Professeur à la Friedrich-Alexander-Universität, Erlangen

Jérôme Vignon
Directeur de la Stratégie, Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'action régionale, Paris

Pierre Vimont
Directeur de la coopération européenne au Ministère des Affaires Etrangères, Paris

Werner Weidenfeld
Membre du Conseil d'Administration de la Fondation Bertelsmann, Gütersloh;
Directeur du Centrum für angewandte Politikforschung, Ludwig-Maximilians-Universität, München

Christian Weise
Chercheur au Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

Norbert Wieczorek
Membre du Bundestag, Porte-parole pour les Affaires européennes du groupe SPD, Bonn

Bernhard Zepter
Secrétaire général adjoint de la Commission européenne, Bruxelles

INTRODUCTION

En organisant à Berlin les 3 et 4 février dernier un séminaire franco-allemand sur l'Agenda 2000, l'Association *Notre Europe* et la Fondation Bertelsmann se proposaient de susciter une réflexion de haut niveau sur le paquet budgétaire européen en cours de négociation, que la présidence allemande a l'intention de faire adopter au Conseil européen de Berlin les 24 et 25 mars, avec l'idée de contribuer à rapprocher les points de vue de Paris et de Bonn, en tout cas de mieux faire comprendre aux responsables politiques des deux pays les positions et les motivations de chacun.

"Sans une bonne compréhension entre Français et Allemands, les perspectives d'arriver à une solution européenne ne seraient pas bonnes", déclarera, à l'ouverture du séminaire, le professeur Werner Weidenfeld qui fait partie du Conseil d'administration de la Fondation Bertelsmann et dirige le Centre de Recherche politique appliquée à l'Université Ludwig-Maximilian de Munich. "A défaut d'entente entre l'Allemagne et la France sur les questions fondamentales, l'histoire a montré que rien ne bouge sur le plan de l'intégration", dira-t-il, en observant que, jusqu'à présent, les deux partenaires ont "toujours surmonté points de vue et intérêts divergents pour arriver à des mesures concrètes et constructives d'intégration européenne", et en souhaitant que, dans le débat sur l'Agenda 2000, le séminaire serve "à élaborer des perspectives de solution et des formules communes".

Une autre dimension

Jacques Delors, président de *Notre Europe*, parlera, lui aussi, "de tester une fois de plus la qualité de la concertation franco-allemande". Il invitera à une réflexion "approfondie, franche, mais aussi technique", et il demandera surtout que, "derrière les chiffres et les réalités budgétaires, avec leurs contraintes, on n'oublie pas qu'il y a une autre dimension, avec des finalités acceptées en commun en ce qui concerne la construction européenne, et des actions qui peuvent être utilement menées à ce niveau-là".

Au cours d'un dîner précédant l'ouverture du séminaire, le secrétaire d'Etat au ministère allemand des Affaires étrangères, le Hans-Friedrich von Ploetz se déclarera convaincu que tous les responsables au niveau de l'Union européenne ont compris l'importance du pari représenté par cette date des 24 et 25 mars fixée par la présidence pour faire aboutir les négociations budgétaires. Pour lui, en cas d'échec, la première note à payer serait présentée, dès le lendemain du sommet, par les marchés financiers, et la suivante à l'occasion des élections au Parlement européen de juin si une partie significative de l'électorat ne se rendait pas aux urnes.

Von Ploetz rappelle qu'entre les deux guerres Walter Rathenau, qui avait déjà la vision d'une union européenne, disait qu'après l'économie, il faudrait aussi fusionner la politique. Il évoque les deux "paquets" budgétaires Delors I et Delors II et la réussite des projets qu'ils impliquaient et, étant arrivés à un carrefour de l'histoire européenne, il se déclare convaincu que nous sommes entrés dans une nouvelle ère d'amitié franco-allemande.

"L'union monétaire est un incroyable succès du partenariat franco-allemand et sans la confiance réciproque que se sont manifestés les deux partenaires, le but n'aurait pas été atteint", dit-il, en insistant sur cette confiance franco-allemande comme une condition du succès, aujourd'hui comme hier. Il parle de parachever l'œuvre européenne, avec la réforme des institutions et l'élargissement. L'Europe va aujourd'hui beaucoup plus loin que par le passé, constate-t-il, en mentionnant le rôle que Berlin est en train de prendre dans cette nouvelle configuration. "Les Français, ajoute-t-il, ont raison d'insister sur le caractère étroit de la relation franco-allemande car, ensemble, nous sommes vraiment au centre de l'Europe".

Il s'arrête aux frustrations que suscite l'absence des Européens dans les domaines de la défense et de la politique extérieure, en estimant que l'Europe, dans un contexte de mondialisation, doit être autonome et jouer, certes en étroite coopération avec ses partenaires atlantiques, un rôle bien à elle. Des

dernières rencontres de relance franco-allemande, à la Celle Saint Cloud et à Potsdam, il retient surtout la volonté de coopération.

Attention danger

Pour l'Agenda 2000, von Ploetz, d'accord avec Delors, souhaite qu'on prenne en compte l'ensemble des problèmes qu'il soulève et met en garde contre l'attitude politicienne qui consisterait pour les gouvernants à mesurer leurs performances à l'aune de la seule défense des intérêts nationaux et à la mesure qu'ont prise avant eux leurs prédécesseurs. Au passage, il attire l'attention sur les spécificités politiques du moment dans nos deux pays, avec les servitudes qu'elles impliquent : le changement de majorité en Allemagne et les conditions dans lesquelles elle s'est faite, la cohabitation en France où les deux têtes de l'exécutif apparaissent déjà comme les deux candidats aux prochaines élections présidentielles. "Tenons compte des réalités", dit-il, en recommandant une solution du problème budgétaire en forme de paquet :

"Tout devra être mis sur la table sans tabou, dit-il, et aucun chef d'Etat ou de gouvernement ne devra penser à rentrer chez lui pour y être déclaré perdant ou gagnant". Il se défend d'anticiper sur le contenu du paquet, observe qu'il est plus facile de dire ce qu'il ne faut pas y mettre, plutôt que ce qui doit y figurer, signale enfin que le Conseil européen trouvera sur son agenda - difficulté supplémentaire - une longue liste de postes européens à pourvoir, mais suggère que cela fasse l'objet d'un "paquet séparé". Il voudrait, en tout cas, qu'à la fin du mois de mars, on puisse dire, comme l'aurait fait Adenauer, fidèle à une forme de sagesse pragmatique toute rhénane : "Ma foi, les choses se sont assez bien terminées".

Les grandes oubliées

De son côté, à l'ouverture du séminaire, Delors insistera sur le prix qu'il attache à ce que Français et Allemands se mettent d'accord sur ce qu'il convient de faire en commun au niveau européen. Il rappelle que la Politique agricole commune et la politique de cohésion représentent à elles seules 81% du budget de l'Union. Si on ajoute 5% de frais de gestion, il ne reste donc que 14% pour les autres politiques : recherche, environnement, réseaux d'infrastructures, petites et moyennes entreprises, éducation, auxquelles il faut ajouter l'aide humanitaire et les ressources qui devraient être attribuées à la politique étrangère commune, le jour où il y en aura une. "Voilà les grandes oubliées de la discussion actuelle", dit Delors, qui craint, par ailleurs qu'on ne regarde pas, de façon réaliste, ni le calendrier, ni le coût de l'élargissement, y compris celui des accords de pré-adhésion.

L'ancien président de la Commission met en garde contre des schémas et des modes de calcul trop compliqués qui rendent les arbitrages des chefs d'Etat et de gouvernement quasi impossibles - "Il faut être inventeur de simplicité", dit-il. Il doute qu'on puisse atteindre les objectifs qu'on voudrait se fixer en restant dans le cadre d'une stabilisation en valeur réelle des dépenses sur la base de 1999, comme le demandent certains pays membres. Il se demande enfin comment on peut corriger les soldes nets, lorsqu'ils posent vraiment un problème à certains Etats membres, sans défigurer l'esprit de la Communauté. "Quel système imaginer, dit-il, qui puisse préserver l'avenir et permettre un jour d'avoir une ressource propre qui soit plus proche des citoyens, en leur donnant l'impression de participer, à travers cet impôt, à cette aventure collective qu'est la construction européenne ?"

A deux rapporteurs, un Allemand et un Français, d'introduire ensuite chacun des trois volets du séminaire. De ces présentations et des interventions qui les ont accompagnées, nous rendrons compte dans trois chapitres : Politique agricole commune, Politiques structurelles, Financement de l'Union.

1 - POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Le rapporteur allemand, Friedrich Wilhelm Graefe zu Baringdorf rappelle d'abord que la réforme de la PAC ne concerne pas la totalité de la production agricole, mais les produits dits d'intervention qui absorbent la plus grosse partie des versements du budget agricole. Il rappelle aussi que la première entorse remonte à la réforme McSharry de 1992, avec une première réduction des prix d'intervention, surtout pour les céréales, et une compensation partielle grâce à des aides directes découplées de la production. La procédure prévue par l'Agenda 2000 s'inscrit dans la même logique : réduction des prix d'intervention (30% pour le bœuf, 20% pour les céréales et les oléagineux, et 15% pour le lait), avec des primes et des garanties de primes pour compenser cette baisse.

Il note aussi que la Cour des comptes européenne a constaté que 4% des entreprises agricoles reçoivent 40% des versements de la PAC et que 20% reçoivent 80% et que la Commission se propose d'arrêter, en fonction de la production, le choix de l'échelon financier pour attribuer les primes.

Un système condamné

Baringdorf, qui siège parmi les Verts au Parlement européen, est vice-président de la commission agricole. De cette tendance à réduire les prix d'intervention, il pense que c'est "un pas dans la bonne direction", mais le juge insuffisant : "L'Etat ne doit pas être partenaire sur le jeu du marché. Il doit se retirer et l'intervention disparaître", dit-il, en relevant que s'il y a en France des excédents de production, ce n'est pas le cas de l'ensemble de l'Union européenne. "Si l'on devait proposer ce système aux pays de l'Europe centrale et orientale, ils changeraient très vite leurs productions en fonction des produits d'intervention, ce qui serait particulièrement néfaste pour la suite des événements", dit-il, en estimant qu'en 2006 le système d'intervention aura disparu et en regrettant que la Commission ne le dise pas clairement. "C'est bien là, ajoute-t-il ce qui manque".

Baringdorf approuve en revanche la ligne choisie par le commissaire Franz Fischler, chargé des questions agricoles, qui a prévu une deuxième ligne de politique structurelle pour l'agriculture, avec de l'argent retiré du Fonds FEOGA-Garantie. Il salue "l'élégance" de cette politique qui permettrait de reverser les sommes épargnées sur le budget de la PAC aux secteurs de l'agriculture qui en ont besoin dans les différents pays membres, en favorisant ainsi, dans un cadre régional, un développement intégré que lui-même et ses amis politiques appellent de leurs vœux. Il croit y voir aussi un possible terrain d'entente entre l'Allemagne et la France. Pour lui, l'essentiel du débat se trouve là, "entre ceux qui défendent la politique agricole classique et ceux qui penchent pour une politique plus large de développement structurel régional", sans perdre de vue tous les intérêts qui se trouvent en aval de l'agriculture : les marchés, les industries et le commerce qui en vivent.

Ce schéma lui paraît convenir remarquablement aux pays qui attendent d'être admis dans l'Union. La Pologne ne compte-t-elle pas 27 à 28% de sa population active qui travaillent dans l'agriculture et un pourcentage encore plus élevé vivant à la campagne ? L'œil toujours fixé sur les Polonais, Baringdorf plaide pour la suppression des subventions à l'exportation pour les produits finis : prenant l'exemple d'un gâteau exporté vers la Pologne, il observe que l'avantage est tel que ce gâteau arrive dans les boutiques polonaises à un prix inférieur à celui du même gâteau produit dans le pays ! Il souhaiterait par ailleurs que les pays candidats à l'adhésion puissent bénéficier dès maintenant des fonds de la politique structurelle agricole.

Vertueuse dégressivité

Anticipant en quelque sorte sur l'exposé du Français Henri Nallet, Baringdorf déclare que le cofinancement (que défend le gouvernement allemand et que les Français rejettent) n'a rien à faire avec l'agriculture. Il ne lui voit d'autre mérite que strictement financier et regrette la confusion qui en résulte sur le fond du débat. "Avec la dégressivité des aides et le système d'échelonnement qui l'accompagne, la France a fait une proposition qui me semble importante et tout à fait intéressante",

dit-il en imaginant que les sommes ainsi économisées pourraient être récupérées dans la deuxième colonne structurelle du commissaire Fischler, qui lui tient à cœur. D'une façon plus générale, il voit dans le système proposé par les Français une source d'économies substantielles et une promesse de décharge pour les pays qui, comme l'Allemagne, souffrent d'un solde net défavorable.

Avant d'aborder à son tour le cœur des propositions françaises, Henri Nallet, président de la Délégation pour l'Union européenne à l'Assemblée Nationale et ancien ministre de l'Agriculture, veut faire entendre à ses interlocuteurs - et certains, on le verra, en doutent - que les responsables politiques et les responsables professionnels sont convaincus, en France comme en Allemagne, qu'il faut réformer la politique agricole. Et cela pour plusieurs raisons :

- en diminuer le poids relatif dans le budget de l'Union,
- préparer l'élargissement et faire face aux coûts élevés du traitement du chapitre agricole,
- affronter dans les meilleures conditions la nouvelle négociation commerciale multilatérale avec ses tensions inévitables entre l'Europe et les États-Unis.

Cette réforme oblige à baisser les prix et à diminuer les aides, avec un découplage plus grand. Encore faut-il que notre agriculture reste compétitive, puisqu'elle devra faire une place plus importante aux produits agricoles des autres pays, dit Nallet, en expliquant qu'il a fait accepter ces principes par l'ensemble des députés français. Mais pour lui, il n'est pas question que cette réforme serve à dynamiser la politique agricole commune qui a été, rappelle-t-il, le ferment de l'intégration européenne pendant près de 40 ans, et cela au nom d'objectifs liés à l'environnement ou la gestion de l'espace, pour lui étrangers à la PAC elle-même.

Nallet voudrait être sûr qu'on est toujours d'accord sur un des objectifs de cette politique commune, "celui d'assurer un approvisionnement constant, diversifié et au coût le plus bas possible, de la population de l'Union". Cette politique sert-elle à assurer notre présence commune en tant que puissance dans le monde ? demande-t-il, en affirmant que, pour lui, la PAC est "un élément de notre puissance" et qu'elle doit le demeurer. C'est à titre secondaire - même si nous devons, dit-il, en tenir le plus grand compte, que l'agriculture européenne doit protéger l'environnement, veiller à l'entretien des ressources, ne pas gaspiller l'eau potable, maintenir une nature riche et diversifiée, et nourrir éventuellement les animaux non domestiques.

Au cas où la PAC ne répondrait plus à une stratégie commune de la France et de l'Allemagne, "alors, dit-il, nous allons souffrir pour la réformer, parce que nos intérêts nationaux ne sont pas identiques en matière de céréales, qu'ils sont complètement opposés pour la viande bovine et qu'ils divergent sur le lait". D'où la nécessité d'une réflexion à un haut niveau sur les objectifs.

Quatre conditions non remplies

Analysant ensuite la position allemande, Nallet signale qu'il est, à peu près, le seul responsable politique français à s'être sérieusement intéressé au cofinancement que propose le gouvernement allemand pour atteindre son objectif et améliorer ainsi son retour financier, en diminuant sa contribution brute, ou même en augmentant les aides perçues. Mais il explique que si cofinancement il y a, il devrait être soumis à quatre conditions qui ne sont pas remplies aujourd'hui :

1 - Ne pas s'appliquer aux aides liées au fonctionnement du marché, sinon ce serait la fin du marché unique dans l'agriculture puisque les conditions d'une concurrence loyale ne seraient plus les mêmes sur la totalité du marché. En revanche, on peut en discuter, dit-il, pour les aides aux revenus déjà plus ou moins découplés de la production et du marché, et pour les aides d'un troisième type qui concernent d'autres fonctions que la production, l'environnement par exemple.

2 - Se mettre d'accord explicitement pour orienter rigoureusement la politique agricole vers le marché, afin d'éviter les distorsions. Concrètement, cela signifie une baisse générale des soutiens et, le plus rapidement possible, un alignement sur les prix extérieurs.

3 - Discuter du calendrier et du niveau de découplage des aides.

4 - Anticiper clairement sur l'élargissement.

"J'ai constaté que ces questions n'avaient été prises en compte ni par la Commission dans ses nouvelles propositions, ni par le Conseil", dit Nallet pour qui la proposition n'a donc été faite que dans une perspective exclusivement budgétaire. "Voilà qui n'est pas illégitime, dit-il, mais "qui pose beaucoup plus de problèmes qu'il n'en résout". Dans ces conditions, il demande donc à ses interlocuteurs de ne pas s'étonner que les dirigeants français aient fermé la porte à toute perspective de cofinancement. D'abord parce qu'il y a là une menace pour la politique agricole commune qui "sur la longue période a été plutôt favorable à la France", mais aussi pour ces raisons d'opportunité politique auxquelles avait fait allusion le secrétaire d'État von Ploetz. "Si le Président de la République n'aime pas le cofinancement, dit-il, le premier ministre, lui non plus, n'a pas beaucoup de raisons de l'aimer".

La France a donc proposé la "dégressivité" des aides, une formule qui, reconnaît Nallet, peut être source de confusion et à laquelle il propose de substituer celle de "réduction" des aides, puisqu'il s'agit bien, dit-il "de réduire la dépense agricole en réduisant progressivement les aides liées au marché". Concrètement, explique-t-il, cela revient à dire aux agriculteurs qui font tous les ans des progrès de productivité de l'ordre de 2 ou 3%, que les aides seront diminuées d'autant, mais que leur revenu sera maintenu.

Nallet estime que, pour les céréales, un mélange des propositions de la Commission et de celles de la France devrait être acceptable par tous. "Baisser le prix des céréales, ajoute-t-il, c'est adopter une vue économique du développement de l'agriculture, réduire considérablement les coûts et nous mettre en bonne position pour négocier avec l'OMC". En revanche, il voit quelques difficultés sur la viande bovine, parce que les systèmes de production sont différents en France et en Allemagne, dans leur structure, dans le type d'animaux, dans le système d'alimentation et dans l'utilisation du territoire. Mais il lui semble que les techniciens devraient être capables de résoudre ce problème, à la fois en baissant les prix de soutien (même si c'est moins que ne le prévoit la Commission) et en réduisant les aides.

Le lait déversé sur les routes

Reste le problème du lait, d'autant plus difficile à résoudre qu'il concerne des dizaines de milliers de producteurs répartis sur l'ensemble de nos territoires nationaux et qu'aucun gouvernement n'est indifférent à l'image de camions citernes de lait déversés sur les routes, note Nallet qui, contrairement à Baringdorf, ne croit pas à la disparition totale des systèmes d'intervention dans ce secteur. "Si nous voulons diminuer les prix, comme le propose la Commission, ce sera très coûteux", dit-il en ajoutant : "Il y a là un problème qu'il conviendrait d'éclaircir entre nous parce que j'ai compris en lisant les textes que la France voyait avec réticence une baisse des prix compensés, mais que l'Allemagne, au contraire, y était favorable, alors que c'est la solution la plus coûteuse !" Pour sa part, il estime que, malgré la difficulté, on pourrait réduire les aides liées à la production de lait et faire ainsi des économies de l'ordre d'un milliard d'Euros.

Nallet se réjouit des remarques faites par Baringdorf invitant à étudier la réduction des aides à la production. Ce système a trois avantages : celui de préparer l'élargissement en rapprochant nos prix de ceux des Polonais et des Hongrois, d'aller aussi au devant de ce qui nous sera demandé dans la négociation à l'OMC, enfin - et surtout - d'aller dans le sens de la principale demande allemande. Encore faudrait-il, ajoute-t-il, que le partenaire allemand dise ce qu'il veut obtenir et l'ampleur de la diminution qu'il souhaite afficher.

Nallet estime que la partie sera lourde à jouer pour la présidence allemande, parce que c'est elle la principale demanderesse et que, dans les circonstances actuelles, c'est elle, plutôt que la Commission,

qui devra travailler au compromis. Du côté français il sent les dirigeants "à la fois très ouverts sur l'objectif, mais assez raides sur les instruments", et lui-même se déclare "paradoxalement beaucoup plus optimiste sur l'issue possible qu'il y a quelques mois".

Quelque chose d'explosif

Dans la volonté française de continuer à faire de la PAC un élément permanent de l'intégration européenne, Weidenfeld voit un sérieux ferment de divergence entre les points de vue de Paris et de Bonn. "Historiquement, vous avez sans doute raison, dit-il à Nallet, mais le climat politique, notamment en Allemagne, me fait craindre que ce noyau dur historique ne se transforme en quelque chose d'explosif. Cette façon de voir est devenue le symbole d'un monde bétonné et sur-planifié, d'une politique qui s'accroche au passé, qui coûte extrêmement cher et dont les résultats sont jugés négatifs".

S'il est vrai que dans les années soixante dix on n'a guère discuté en Allemagne le prix à payer pour l'Europe, les choses ont changé et ces questions d'asymétrie dans le financement du budget européen ont pris de l'importance, explique Weidenfeld qui fait valoir la force de la pression publique sur la politique européenne allemande et voit dans le système du cofinancement "en premier lieu une réponse à cette pression".

La France reste dans la logique du système d'intervention dont elle a profité davantage que l'Allemagne, relève alors Baringdorf. Cela ne représente pas pour lui une politique structurelle agricole tournée vers l'avenir dont la France pourrait tirer profit dans certaines de ses régions où il voit "la production diminuer, une sorte de désert se former et où de nouvelles structures, dit-il, devraient être créées".

De toute façon, dans le Sud, comme à l'Est de l'Europe, argumente-t-il, ce ne sont pas les problèmes de soutien à la production qui doivent retenir notre attention, mais les problèmes structurels, et d'abord le travail et l'environnement. C'est donc à l'orientation des contenus de la PAC qu'il invite à s'intéresser en souhaitant que l'affectation de ressources communautaires pour réformer les structures du monde agricole deviennent, à partir de 2006, un deuxième pilier et "une véritable colonne portante" de la politique agricole. "On se débarrasserait ainsi des vestiges de l'économie planifiée et on réorienterait les ressources dans une direction plus moderne, vers quelque chose qui reflète mieux les intérêts d'une société comme, par exemple, celle de l'Allemagne où le travail et l'environnement devraient figurer en première ligne de l'intérêt général", déclare-t-il, avant d'affirmer que les problèmes de soldes nets n'auraient alors plus de raison d'être. "Ce ne serait plus un tonneau sans fond qu'il faudrait remplir avec les ressources de l'Union. Ce serait une discussion sur une production agricole de qualité et non sur la production massive de tel aliment ou de tel fourrage".

Baringdorf dit qu'il comprend que la France soit réticente mais il fait remarquer qu'il ne s'agit pas seulement d'un débat franco-allemand, et que les autres pays, qui insistent davantage sur la politique structurelle, y jouent un rôle significatif. Il rappelle le cas de l'Autriche et des pays scandinaves, qui s'est posé au moment du dernier élargissement : Pour ces pays, dit-il, la question de la préservation de l'espace rural est nettement plus importante que le problème de production. Il se félicite que la France ait commencé à évoluer dans ce domaine avec sa loi d'orientation agricole et un système de contrat territorial d'exploitation entre le gouvernement et les agriculteurs, pour la conservation du paysage et des structures rurales. En ce qui concerne l'Allemagne, il déplore qu'on ait relégué à l'arrière-plan le débat sur la qualité en mettant l'accent sur le solde net et le retour d'une partie de ce qui a été versé au budget communautaire. Il ne cache pas qu'il lui paraît dérisoire de focaliser l'attention sur des sommes de l'ordre de 2 milliards de marks, dit-il, alors que les Allemands paient 150 milliards pour la reconstruction des nouveaux Länder.

Pour un saut qualitatif

Professeur à l'Université Gerhard-Mercator de Duisbourg, Heinz-Jürgen Axt conteste que la politique allemande soit focalisée sur la contribution nette. "Bien sûr, dit-il, les citoyens allemands ont intérêt à ce que ce problème soit résolu mais lorsqu'on le compare avec d'autres problèmes tels que le chômage ou la sécurité sociale, les sondages le placent en deuxième ou troisième position dans les préoccupations du public, au point qu'il en devient négligeable".

Pour lui, l'élément central du débat, c'est la PAC elle-même, avec son coût, ses surproductions et les distorsions qu'elle inflige au marché. "C'est toute la question de savoir comment se mettre en situation de développer une vision, une stratégie et de réformer cette politique au cours des six prochaines années," dit-il, en affirmant que le cofinancement a d'autres vertus que purement budgétaires et que ce peut être un élément pour passer dans l'agriculture à une véritable économie de marché. C'est un saut qualitatif qu'il appelle de ses vœux, une stratégie à long terme et une "libéralisation" de la politique agricole, toutes choses, dit-il, qu'il regrette de ne pas avoir trouvées dans l'exposé d'Henri Nallet.

Sortant volontairement du cadre de la politique agricole, le député socialiste français Gérard Fuchs plaide pour qu'on parle des défis auxquels l'Union européenne aura à faire face d'ici à 2006 et que trouve sa place dans l'Agenda 2000 un instrument de régulation macro-économique. Pour répondre aux chocs asymétriques dont un ou plusieurs pays de l'Union monétaire peuvent être victimes, et dans une situation où les gouvernements n'ont plus la possibilité de dévaluer leur monnaie, il propose de constituer dans le budget de l'Union un fonds de réserve qui serait utilisé à cette fin et qui pourrait être alimenté par les crédits qui figurent déjà au budget et qui, pour une raison ou une autre, n'ont pas été dépensés. Même modestement et en complément des budgets nationaux, le budget de l'Union pourrait ainsi avoir un rôle contracyclique.

Un budget prospectif

Pour répondre aux "grands défis technologiques" - environnement, biotechnologie ou espace - Fuchs souhaiterait que le budget des six ans à venir ait aussi une fonction prospective et qu'y figure une ligne qui permette à l'Europe, entre autres choses, de se doter d'un système d'observation de la terre par satellite dont il n'est pas le seul à regretter l'absence.

En ce qui concerne le solde allemand, Fuchs observe que la place que ce problème occupe dans les journaux allemands comme dans les campagnes électorales engage, quoiqu'on en dise par ailleurs, à ne pas l'ignorer. Pour sa part, il ne croit pas que la seule façon de le résoudre soit de réformer la PAC. On trouverait aussi, dit-il, des éléments de réponse du côté des fonds structurels.

Comme Nallet, il fait valoir que le cofinancement, par lui-même, ne change strictement rien au coût global de la politique agricole : "Réinscrire dans les budgets nationaux des dépenses qui figurent aujourd'hui dans le budget européen ne fait faire aucune économie à la politique agricole en tant que telle," dit-il, avant de mettre en garde ses interlocuteurs contre l'illusion qu'on peut supprimer toute régulation du marché. Il signale que ce qu'on appelle les prix du marché mondiaux, ce sont généralement les prix des excédents américains, et non pas des prix de marché entre acteurs qui ne recevraient aucune forme d'aide. "Les systèmes d'aide ne sont pas les mêmes, mais ils existent chez tous les pays producteurs", dit-il, en demandant qu'on ne perde pas de vue non plus la sécurité des approvisionnements, les conséquences sociales lorsque les prix fluctuent trop fortement, ou le souci d'aménagement du territoire.

"Avec la dégressivité des aides, ce n'est pas une contre-proposition que nous faisons du côté français, c'est une autre approche", argumente-t-il, en insistant sur la priorité à donner à la baisse des coûts de la politique agricole et sur le fait qu'il y a d'autres façons de soutenir l'agriculture que le soutien des prix.

La Commission a-t-elle besoin d'être défendue contre le soupçon d'être incapable, dans les circonstances actuelles, d'aider la présidence allemande à résoudre le problème de l'Agenda 2000 ? Son secrétaire général adjoint, Bernhard Zepter a manifestement à cœur de dire qu'elle travaille, continue de travailler et fera tous ses efforts pour que cette présidence soit un succès comme pour éviter un échec qui ouvrirait une crise fort grave.

Rendre des comptes aux citoyens

Pour Zepter, la PAC est affectée du même changement de paradigme que d'autres politiques européennes et il lui faut accepter cette évolution qui l'oblige à se justifier à l'égard du citoyen et à fonctionner avec plus de transparence. "Nous devons justifier notre travail, expliquer quelles sont nos intentions", dit Zepter, qui trouve cela "positif pour l'ensemble du projet européen, même si c'est plus compliqué pour la définition des lignes politiques, mais cela en facilitera plus tard la mise en œuvre car nous pourrions souligner que ces discussions ont eu lieu et qu'il y a eu une décision d'ordre politique".

La Commission explique-t-il, est restée fidèle à la logique de l'effort fait auparavant avec la réforme McSharry, c'est-à-dire à une orientation plus forte vers le marché, tout en gardant le regard fixé sur l'horizon de l'élargissement qui est sa préoccupation essentielle. *"Je vois bien, dit-il, le danger qu'il y a que cet objectif soit négligé lorsqu'on s'attelle aux problèmes concrets. Comment et jusqu'à quel niveau réduire le prix du lait ? Qu'en est-il des quotas ? Comment réduire le prix de la viande bovine et jusqu'où ? Dans les conditions actuelles, nous ne pouvons nous permettre l'élargissement. Nous ne saurions appliquer la PAC aux pays candidats tout en croyant que cela sera réalisable avec les coûts que nous prévoyons sur la base de nos moyens financiers"*.

Une mutation est nécessaire : abandonner le soutien des prix agricoles et s'orienter vers ce que Bruxelles appelle une aide directe, estime Zepter qui se demande s'il n'y a pas, de la part des intervenants, confusion dans les termes. Nallet, en parlant d'aide directe, ne pense-t-il pas au soutien des prix ? Et Baringdorf, avec sa demande d'aide structurelle, à cette aide directe ?

A l'époque de la réforme de 92, parler d'orientation vers la réalité du marché, pour beaucoup, cela sentait le souffre et "Blair House"¹, c'était le diable, se rappelle Zepter qui note pourtant que la réforme a été jugée positive du côté français, ce qui était dans la logique des choses puisque, dit-il "le secteur agricole français est très compétitif et qu'il pourrait se maintenir dans le cadre d'une telle politique de marché. "

Zepter approuve les vues de Nallet sur le cofinancement : " Ce ne saurait être une fin en soi, dit-il. La Commission ne cesse de le répéter et n'a pas fait de proposition à cet égard en se limitant à dire que c'est une des options possibles pour résoudre le problème de la contribution nette. " Il n'en pense pas moins que le " Non " catégorique de certains membres du gouvernement français lui a semblé peu politique car, dit-il, le cofinancement comporte des aspects qui sont intéressants, même s'ils ont été jusqu'ici négligés :

1/ Il rend possible l'élargissement, puisque chaque pays, responsable sur le plan financier, devra assumer ses responsabilités et les charges totales s'en trouveront automatiquement réduites.

2/ C'est un des moyens de discuter avec les Britanniques de leur rabais, puisqu'il serait parfaitement inacceptable de leur permettre d'obtenir des avantages supplémentaires à travers l'élargissement et le cofinancement. "Il faut bien, un jour, ajoute Zepter, trouver un mécanisme pour en finir avec ce rabais, en évitant qu'il ne soit reconduit éternellement comme les Britanniques le revendiquent actuellement".

¹ Accord bilatéral entre les Etats-Unis et la Communauté, prélude à un accord définitif de toutes les parties contractantes au GATT. Signé en 1992, il s'appelle "Blair House" d'après le nom du bâtiment, proche de la Maison Blanche, où les discussions se déroulèrent.

Dans le vif du sujet

Sans prendre de gants, Pascal Brice, conseiller technique au cabinet du ministre de l'Agriculture à Paris, propose qu'on examine les conditions d'un accord franco-allemand sur l'Agenda 2000. "Pour les négociateurs français, dit-il, il s'agit de prendre en compte le problème budgétaire allemand à travers des solutions qui seraient bonnes pour la politique agricole". Comme Nallet, il insiste pour distinguer les aides de marché, dont le cofinancement aurait une incidence sur la concurrence et sur le marché unique, des aides qui sont découplées de la production, et dont le cofinancement n'aurait donc pas de répercussion sur le marché lui-même.

"Le cofinancement des aides de marché n'apporte pas de bonne réponse agricole", dit-il avant de poser très directement la question : "Peut-on imaginer un accord franco-allemand dans les semaines qui viennent sur la base de la disparition rapide de toute intervention publique sur les marchés agricoles ?"

"Est-ce que le cofinancement des aides de marché, poursuit-il, apporte une réponse à ce que sont les attentes - soulignées par M. Baringdorf - de nos sociétés à l'égard de l'agriculture - préservation de l'environnement, aménagement du territoire rural, préservation de l'emploi - ? "Lui, plaide pour une pluralité d'outils de politique agricole : aides découplées, aides couplées, intervention, protection externe", tout cela, dit-il, dans une perspective d'évolution dynamique, avec l'échéance fondamentale que sera la négociation à l'Organisation mondiale du commerce".

Brice défend à son tour une réduction des aides progressive et dans le temps, qui autorise, dit-il, des économies sur la PAC et prend en compte la question budgétaire posée, en même temps qu'elle permet d'affecter une partie des économies à la progression des dépenses de développement rural que la Commission propose de transférer sous la PAC. C'est aller dans le sens que souhaite M. Baringdorf, en prenant en compte les fonctions multiples de l'agriculture, en particulier les attentes en matière d'environnement. C'est aussi réduire progressivement les aides dite "boîte bleue",² qui seront fortement attaquées à l'OMC et développer des aides qui elles, sont découplées de la production.

Répondant à une remarque de Brice, Baringdorf précise qu'il n'entend pas supprimer toute forme de régulation du marché d'un jour à l'autre. "Il faut un plan, explique-t-il, peu importe la période, que ce soit, 5, 7 ou 10 ans. Il faut clairement définir une période et programmer la diminution ou l'abandon des aides, pour que les producteurs puissent s'organiser et éviter des chocs trop durs. Il faut aussi créer des structures pour réorienter les personnes et les entreprises concernées".

Baringdorf cite l'exemple de l'Autriche où les cultures biologiques ont acquis 10% du marché grâce à l'ouverture de marchés régionaux. Il remarque une certaine incertitude dans les attentes des consommateurs et le malaise que cela provoque du côté des chaînes de distribution. Il invite à laisser tomber la production de masse et à la remplacer par une production de qualité, sur le marché mondial, comme sur le marché unique. Il parle d'une "réorientation dans tous les sens", qui serait soutenue par différents programmes - qualitatifs et environnementaux - une nouvelle forme de politique agricole, en quelque sorte, à laquelle le cofinancement serait intégré. Il insiste sur la vertu qualitative du cofinancement qui fait ressortir les intérêts propres à chacun des pays, contrairement aux formes de versements qui viennent directement de Bruxelles. Il voudrait enfin que le Parlement européen, qui n'a en principe rien à dire sur la politique agricole, participe à tout ce processus "en tant qu'organisme élu, dit-il, qui est l'expression de la volonté des populations européennes".

² Dans l'accord de Blair House, la Communauté a obtenu de protéger certaines aides qui figurent dans la réforme de la PAC de 1992. Dans la "boîte bleue", figurent des aides liées à une limitation de la production, telles que celles qui sont fondées sur une superficie et des rendements fixes, celles qui sont accordées pour un maximum de 85% du niveau de base de la production et celles qui sont attribuées pour un nombre fixe de têtes de bétail.

Pouvoir absolu des ministres

Notre discussion n'est-elle pas un peu trop franco-allemande ou germano-française ? demande le député européen Elmar Brok qui s'interroge sur la capacité de pays tels que l'Irlande ou le Portugal, ou d'autres encore, de verser des contributions de l'ordre de 50% des subventions dans une perspective de cofinancement, avant de constater, lui aussi, que le Parlement n'a rien à faire dans la décision agricole, un domaine, dit-il où les ministres sont seuls à décider de tout, cumulant ainsi les pouvoirs législatif, exécutif et budgétaire.

Répondant aux remarques faites par Fuchs qui demandait que l'Agenda 2000 fixe aussi des objectifs de caractère nouveau, Brok se déclare en principe d'accord, cite la politique de recherche, mais fait observer que l'Agenda 2000 impose la volonté d'arriver à des compromis. S'agit-il, au chapitre des nouveaux défis, de trouver des instruments pour régler des situations de crise macro-économique ? Brok observe que la politique européenne s'inscrit maintenant dans la politique intérieure des pays membres. Constituer des réserves, dans un budget qui serait élevé, comme le suggère Fuchs lui paraît illusoire. Ne serait-ce pas, dit-il, se heurter au genre de problème que l'on connaît déjà avec les revendications touchant les soldes nets ?

La légitimité couleur verte

Pour Christian Sterzing, porte-parole pour les Affaires européennes du groupe des Verts au Bundestag, ce ne sont pas tellement les coûts de la politique agricole que ses choix qui posent problème. "Les citoyens n'ont pas le sentiment que trop d'argent est dépensé, mais ils mettent en doute l'utilité de ces dépenses. Qu'est-ce qui justifie cette dépense ? Voilà ce qu'ils se demandent", dit-il, en invitant à abandonner les discussions purement budgétaires et à débattre en priorité des sujets qui tournent autour de l'écologie, de l'agriculture et de l'emploi, ou encore du chômage, beaucoup plus présents dans l'esprit du public. "Attention ! avertit-il, se focaliser sur les problèmes budgétaires, c'est, aux yeux des citoyens et des citoyennes européens, remettre en cause la légitimité de la Commission".

"Nous avons l'occasion, dit Sterzing, de prouver qu'une politique agricole commune est légitime, en montrant que le caractère commun de cette politique ne se réduit pas aux dépenses que nous imposons aux Etats membres, ni à leur augmentation, mais que c'est une affaire qui rapporte à tous quelque chose". Et il conclut : "Si nous réussissions à le faire, nous aurions fait un très grand pas en avant".

Chercheur à l'Institut allemand pour la recherche économique de Berlin³, Christian Weise, défend de son côté la thèse ultra-libérale, selon laquelle il n'est pas nécessaire de soutenir l'agriculture lorsque sa place est négligeable dans l'économie. Il n'y a pas en Allemagne, de circonscription correspondant au département français, où l'agriculture occupe plus de 10% de la population active, fait-il observer, ce qui, à ses yeux, indique qu'il n'y a pas de besoin particulier d'accorder des aides spécifiques et particulièrement importantes. Cette constatation le rend peu sensible au plaidoyer français en faveur de l'autonomie alimentaire, encore moins aux arguments de puissance vis à vis de l'extérieur. Weise par ailleurs est sceptique sur les aspects environnementaux de toute politique agricole quelle qu'elle soit. *"Dans le passé, dit-il, l'effort n'a pas été convaincant : Ce sont les grandes exploitations qui ont été encouragées, accuse-t-il, en même temps qu'une forme de culture qui a porté atteinte à la qualité de l'eau potable et qui n'a pas préservé la variété des espèces"*.

Pour refermer ce premier volet agricole du séminaire sur l'Agenda 2000, Henri Nallet fera un certain nombre d'observations :

- Il constate, avec une majorité d'intervenants, que le sujet est global et qu'il impose par conséquent "une négociation d'ensemble et une sortie d'ensemble". Dans la vie de l'Union, remarque-t-il, ce ne sera pas le premier "paquet" et celui-là ressemblera beaucoup au "paquet" de 1984 avec les mêmes ingrédients : agriculture, élargissement, cohésion et problème budgétaire britannique.

³ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

- Il constate aussi qu'il n'y a pas de clé unique, accueille très favorablement les propositions d'un deuxième volet de la PAC sur le développement rural, l'environnement, la production de qualité ou de très haute qualité où on pratiquerait le cofinancement sur une grande échelle, mais il met en garde contre l'illusion que l'agriculture européenne puisse se développer "sur la base du Roquefort et du Château Margaux " et qu'il est temps d'abandonner la production de masse. "Quand on a des millions de chômeurs, il faut du souffle pour dire ça !" lance-t-il, en faisant remarquer qu'il faudra encore beaucoup de céréales et de viande, ne serait-ce que pour faire les sandwiches de MacDonald et que, dans ce cas, le seul prix qui compte, c'est le plus bas.

La défense des consommateurs

Au professeur Axt, Henri Nallet reproche "son manque de perspectives économiques" : " Moi, lui dit-il, je suis pour une baisse des prix généralisée, partout, y compris dans les céréales. Je suis pour la baisse des soutiens et si je me pose des questions sur le cofinancement, c'est parce que je ne voudrais pas que le cofinancement national soit l'occasion de distorsions de concurrence. Parce que ce qui me paraît fondamental dans la PAC - et que nous ne devons pas oublier 40 ans après - c'est qu'elle a fait jouer les avantages comparatifs, parce que c'est le meilleur moyen à la fois de diminuer les coûts - et donc le budget - mais aussi de servir les consommateurs. Quant aux avantages comparatifs à l'intérieur de l'Union européenne, cela veut dire laisser jouer à la fois la géographie, les structures de production et les niveaux techniques".

Nallet fait encore observer qu'il ne faut pas faire des instruments destinés à diminuer le coût de la PAC des principes ontologiques : "Le cofinancement, c'est un instrument. La réduction des dépenses aussi. Il n'y a pas là de métaphysique", dit-il, avant de demander que l'on préserve surtout l'essentiel, le marché unique, la concurrence entre producteurs et la possibilité de faire bénéficier les citoyens des avantages comparatifs.

"Dans notre société, le prix de la nourriture est un élément essentiel du pacte social, déclare-t-il, avant de rappeler que les dernières émeutes de la faim en Europe ne remontent qu'à 40 ans et que l'Europe n'est exportatrice de produits agricoles que depuis 1978".

Interpellant finalement Christian Weise, il lui dit : "Rappelez-vous ce qui s'est passé en 1974 avec notre approvisionnement énergétique... Nous avons la chance d'avoir notre propre système d'approvisionnement pour notre nourriture. Je crois que nous devons le conserver, même si, en effet, il faut le modifier".

2. POLITIQUES STRUCTURELLES

Membre du Bundestag, Norbert Wiecezorek est le porte-parole pour les affaires européennes du groupe SPD. C'est lui qui, du côté allemand, introduit la discussion sur la cohésion et les fonds structurels. D'entrée de jeu, il remarque que la politique structurelle pose certainement un problème dans la négociation sur l'Agenda 2000, mais que ses fondements sont moins discutés et qu'elle soulève moins de difficultés que la Politique agricole commune. Dans l'ensemble, ses résultats ont été assez bons et les pays les plus pauvres ont déjà fait de grands progrès de rattrapage, spectaculaires dans le cas de l'Irlande. Cela dit, il souligne que les fonds doivent être bien ciblés, et leurs finalités précisées. L'expérience de péréquation financière qu'offre l'Allemagne fédérale le rend sceptique en ce qui concerne une péréquation au niveau européen.

Certains pays membres, rappelle-t-il, sont partisans de réduire les dépenses en prenant pour base l'année 1999, ou la moyenne des années 1993-1999, au lieu de les laisser augmenter au rythme du PIB, comme le propose la Commission et l'Agenda 2000 envisage que la dotation globale passe de 208 milliards d'Ecus pour la période 1993-99 à 286,26 milliards (y compris l'aide aux pays candidats d'Europe centrale et orientale) pour la période 2000 à 2006. Wiecezorek fait état de l'accord qui existe sur la concentration des aides en faveur des régions de l'Objectif N°1,⁴ en respectant strictement le critère de 75%. S'agit-il de décider du moment où une région ne sera plus éligible ? La solution ne doit pas être abrupte, dit-il, en parlant de phases de transition de 3,4 ou 6 ans.

Le problème des Länder

Le problème spécifiquement allemand, c'est celui du seuil à retenir pour maintenir l'aide. Dans quelle mesure peut-on tenir compte de la volonté des Länder qui, en Allemagne, décident de la politique régionale ? Pour Wiecezorek, voilà qui mérite encore discussion pour éviter qu'une limitation venue de Bruxelles ne remette en cause la compétence des Länder.

Quelles que soient les remarques critiques qui ont été faites sur les insuffisances de la transparence, sur l'efficacité et sur l'évaluation des résultats de la politique structurelle actuelle, il y a de bonnes perspectives d'accord, dit Wiecezorek qui est par ailleurs hostile au saupoudrage des subventions mais n'ignore pas les difficultés qu'il faut affronter au moment de décider des réductions, par exemple, en ce qui concerne les Allemands, dans le Emsland, en Bavière, et à la Ruhr où le taux de chômage est très élevé. Là non plus, signale-t-il, les partenaires de l'Allemagne ne doivent pas sous estimer les réactions des Länder dont certains sont puissants, comme la Bavière ou la Rhénanie-Westphalie du Nord. On pourrait dire la même chose d'autres pays et d'autres régions de l'Union, note-t-il encore, en faisant allusion à la vigueur avec laquelle un pays comme l'Espagne défend ses intérêts en matière de cohésion. Il se déclare toutefois optimiste sur les chances d'arriver à un compromis.

Très attentif à tout ce qui touche à l'emploi, Wiecezorek relève que ce souci devrait être prioritaire en ce qui concerne l'Objectif N° 2 et le nouvel Objectif N° 3 et qu'il y a des passerelles à établir avec le Pacte pour l'emploi qui devait être discuté au sommet de Cologne, et il note que pratiquement tous les pays membres sont intéressés par la question.

Le chemin de Varsovie

Précisant qu'il parle là à titre personnel, Wiecezorek explique que le Fonds de cohésion, parce qu'il est très orienté sur les projets à développer, pourrait se révéler un instrument très utile dans la perspective

⁴ Pour l'Objectif N° 1, le seuil d'éligibilité est fixé par Bruxelles à <75% du PIB par tête de la moyenne communautaire. Cependant, la répartition de l'enveloppe Objectif 1 entre les pays membres est faite en fonction du niveau de PNB par habitant de l'Etat membre avec une allocation progressive supplémentaire prévue lorsque le taux de chômage d'une région dépasse la moyenne des régions Objectif 1. Les Länder considèrent que cette clé de répartition devrait être décidée en fonction de la richesse régionale.

de l'élargissement pour tout ce qui concerne l'environnement et les infrastructures. Il n'ignore pas pour autant que la question de son maintien n'est pas réglée et qu'on discute pour savoir si ses bénéficiaires actuels (les quatre pays dits de la cohésion, Espagne, Grèce, Irlande et Portugal) doivent continuer à en profiter. Lui-même serait volontiers partisan, compte tenu du critère de 90% de la moyenne du PNB retenu pour y accéder, de se mettre d'accord sur une dégressivité très forte aussitôt atteinte cette limite. On pourrait ainsi libérer les moyens financiers dont on aura besoin au moment de l'élargissement, dit-il, en rappelant que la question de l'évolution des zones rurales est essentielle pour la Pologne. Aux 25 à 28% de la population qui travaillent dans l'agriculture, on ne peut pas se contenter de leur indiquer le chemin à Varsovie ou à Cracovie, dit-il. Il faut donc faire quelque chose, prévoir les instruments de cette politique et le Fonds de cohésion pourrait servir à cela. Ces remarques, il les appliquerait volontiers à la phase de pré-adhésion, ce qui faciliterait le rapprochement entre pays candidats et l'Union européenne.

En parlant avec les pays qui profitent aujourd'hui du Fonds de cohésion et qui sont appelés un jour ou l'autre à y renoncer, Wiczorek croit qu'on peut arriver à surmonter certaines résistances. Mais, à défaut de compromis et si chacun refuse de faire un pas vers les autres en annonçant ce qu'il peut accepter, il craint alors que ce ne soit pas seulement cet élargissement à l'Est qui soit menacé, mais que s'ouvre une crise très grave, dont les conséquences financières seraient redoutables pour tous les pays membres. "Ce serait l'ensemble de la zone de stabilité que nous avons créée qui serait en voie de se désintégrer et cela coûterait beaucoup plus cher que tous les compromis que chacun aurait refusé de faire au cours de la négociation actuelle", dit-il, en insistant par ailleurs sur les risques qu'il y aurait à affronter les négociations à l'OMC sans accord préalable sur l'agriculture. "S'il fallait négocier dans cette position de faiblesse les questions de propriété intellectuelle, de services financiers ou d'agriculture, le risque de désintégration serait encore plus fort de notre côté, conclut-il. Et tout cela pour un demi-milliard par ci ou par là, et alors que notre objectif principal, c'est de diminuer le chômage".

A la hauteur des objectifs

Directeur de la stratégie à la Délégation à l'aménagement du territoire, à Paris, Jérôme Vignon traite des trois enjeux de la négociation : stabilisation, décentralisation de la gestion et concentration géographique.

La France, rappelle-t-il, est d'accord avec l'Allemagne pour ramener de 240 à 200 milliards d'Euros sur sept ans le volume total de la dépense - un montant où ne figurent pas les dépenses de caractère structurel à inscrire dans le deuxième pilier de la PAC. Par rapport à la proposition de la Commission, la diminution est forte. D'où la question posée précédemment par Jacques Delors⁵ : Avec de tels montants, sommes-nous à la hauteur des objectifs assignés à la politique de cohésion économique et sociale dans le contexte de l'union économique et monétaire ? "Il est difficile de répondre à cette question", dit Vignon qui n'estime cependant pas déraisonnable, dans l'esprit de la cohésion, de viser un objectif un peu moins ambitieux que celui que la Commission avait tracé initialement dans ses propositions.

Le Fonds de cohésion reste bien dans la course, même si c'est au prix de certains ajustements, poursuit Vignon en notant que la proposition française d'étager davantage la répartition de l'Objectif 1, en fonction du PIB par tête, au niveau régional, et pas seulement au niveau national, est de nature à faciliter les choses.

La Commission a insisté sur une décentralisation accrue de la gestion sur laquelle Vignon estime que l'accord d'ensemble est proche. Le point épineux reste celui de l'éligibilité géographique. Des voies de

⁵ Delors précisera qu'en mettant en doute la possibilité de réaliser un bon Agenda 2000 sous le signe d'une stabilisation intégrale des dépenses, telle que la proposent huit pays, il ne limitait pas cette remarque aux seuls fonds structurels, mais pensait à l'ensemble du budget de l'Union.

compromis existent, observe-t-il, mais il est politiquement difficile d'expliquer à des responsables régionaux ou départementaux qu'ils ne peuvent plus prétendre à l'aide des fonds. Wieczorek en a parlé et lui-même en fait l'expérience quotidienne. "L'idée d'une période de transition et l'expression de *phasing out*, avec tout son poids technocratique, dit-il, ne satisfait pas ces gens-là qui veulent comprendre si, oui ou non, l'Europe les laisse tomber. A cette forme d'éligibilité, ils attachent un sens politique lourd".

Vignon déplore que la réforme soit trop exclusivement interprétée en termes de budget et de répartition. " Par nature, l'action structurelle prépare l'avenir et il s'agit de savoir si son contenu sera bien interprété comme répondant aux défis du présent, " dit-il, car c'est le sens donné aux réformes qui lui importe. " La Cohésion économique et sociale fait partie de l'identité de l'Union européenne qui n'est pas une simple zone de libre-échange, ni même une union douanière, " rappelle-t-il en insistant sur " des restructurations qui font l'objet d'une mutualisation solidaire entre ceux qui sont en situation facile et ceux qui éprouvent des difficultés. "

"D'autres aspects des politiques sociales resteront longtemps nationaux, poursuit-il, mais à côté des directives sociales, la cohésion est un élément majeur de la dimension sociale de l'Union. C'est à travers un dispositif de solidarité que nous exprimons que les enjeux d'ajustement structurel sont des enjeux collectifs et que chaque région et chaque ville ne sont pas laissées livrées à elles-mêmes dans le contexte européen".

Pour Vignon, la réforme devra signaler "un avancement différent des politiques structurelles de l'Union qui corresponde aux variétés d'ajustements auxquelles nos pays, nos régions et nos villes sont confrontés". D'un côté, "une grande porte " pour l'aide du type aide Marshall, qui concerne aussi bien le Fonds de cohésion que les programmes PHARE ou ISPA⁶, mais aussi une simplification des fonds structurels qui pourrait aller jusqu'à leur fusion. " A travers la réduction du nombre d'objectifs, nous en prenons le chemin", dit Vignon qui pense également - même si cela paraît prématuré - aux ajustements structurels concernant les pays livrés à des chocs asymétriques et, dans cette perspective prévient que "la stabilisation des montants budgétaires alloués aux politiques structurelles ne peut en aucun cas signifier leur diminution".

Une école de fédéralisme

Dans la cohésion économique et sociale, Vignon voit une école de fédéralisme. "Un fédéralisme communautaire qui se joue à trois niveaux : l'Europe, les nations et les régions", dit-il. Et d'expliquer la découverte de l'Europe qu'ont faite la grande majorité des régions françaises à travers l'intervention des fonds structurels : "Mettre en œuvre des aides structurelles, explique-t-il, ne consiste pas à dire : pour tel montant ces fonds sont européens, et pour tel autre nationaux ou régionaux. La pratique politique des fonds est une pratique fédéraliste dans laquelle l'Union joue un rôle essentiel pour améliorer le dialogue et la coopération entre chaque Etat et ses propres régions." Et il insiste sur la pratique du partenariat, tout en regrettant l'absence d'une évaluation sérieuse de la politique structurelle que la Commission réclame, mais à laquelle ni le Conseil des ministres, ni le Parlement n'ont accordé jusqu'à maintenant une attention suffisante, alors qu'il y aurait là matière à rassurer les opinions publiques.

Aux observations faites par les deux rapporteurs, Jacques Delors va ajouter trois remarques :

⁶ PHARE est le programme d'aide aux pays de l'Europe du Centre et de l'Est administré par la Commission européenne. ISPA est l'instrument structurel de pré-adhésion lié, comme le Fonds de cohésion, à l'environnement et aux investissements d'infrastructure : 40 milliards d'Euros pour les nouveaux adhérents dès 2002. Il y a également 21 milliards d'aide de pré-adhésion prévue pour tous les pays candidats au cours de la période 2000-2006.

- Dans le profil que nous sommes en train de donner aux politiques structurelles, Delors invite à mieux tenir compte des pays candidats "pas seulement en termes d'argent, mais de besoins réels de ces pays et de leur capacité d'absorption", précise-t-il, en rappelant que l'écart des niveaux de développement sera cette fois beaucoup plus considérable que lors de précédents élargissements : Le Portugal, lorsqu'il est entré dans l'Union, se situait à 52% de la moyenne communautaire. Certains des candidats de l'Est ne sont, semble-t-il, qu'à 20 ou 30%.

- Il attire l'attention sur un avertissement lancé par les gouvernements des pays de la Cohésion - dont trois, Espagne, Irlande et Portugal font partie de l'Union monétaire. Ils disent, rapporte-t-il, en se référant à un séminaire récent tenu par Notre Europe et la fondation espagnole BBV à Madrid, que c'est grâce aux fonds structurels qu'ils ont pu satisfaire au critère de 3% maximum de déficit budgétaire sans sacrifier pour autant les investissements nécessaires à leur développement, mais que privés de ces fonds, et s'ils veulent rester dans la marge des 3%, leurs marges financières deviendront quasiment nulles.

- Signalant les nouvelles exigences d'ajustements imposées par l'Union économique et monétaire, Delors pose la question de savoir dans quelle mesure les politiques structurelles répondent aux besoins de ces pays pour adapter leurs structures et leur offre de production aux contraintes de l'UEM qui ne font que traduire pour certains les contraintes de la globalisation.

Tirer les leçons du passé

Professeur à l'Université Friedrich-Alexander d'Erlangen, Roland Sturm s'inquiète des répercussions de la réforme de la PAC et de celle des fonds sur l'élargissement à l'Est. "Les pays concernés ne profiteront pas de la même façon des fonds structurels", observe-t-il, en notant que chez eux, comme dans les pays qui sont actuellement membres de l'Union, il y a des programmes et des critères nationaux et que l'intervention des fonds n'entraîne pas automatiquement le développement. D'où son invitation à prévoir des mécanismes qui permettraient d'activer les partenaires et de les inciter à prendre eux-mêmes des initiatives. "On aura de nouveau, dit-il, un problème de délimitation - Jusqu'à quand et jusqu'à quel niveau distribuera-t-on des moyens ? Forts des expériences que nous avons déjà dans ces domaines, et des résultats concluants obtenus au Portugal ou en Irlande par exemple, pourquoi ne pas tirer les leçons du passé et ne pas fixer les règles de fonctionnement dès le début ?"

Député au Parlement européen et président du Mouvement européen en France, Jean-Louis Bourlanges⁷ a le sentiment que les différences de perception entre Français et Allemands, en ce qui concerne la politique agricole comme la politique de cohésion sont très importantes, mais pas insurmontables. Il estime cependant que si l'on veut aboutir au mois de mars, à trois mois des élections européennes, le coût politique de l'accord devra être assumé dans des conditions difficiles de part et d'autre du Rhin. Faisant un état des lieux, il remarque que les deux partenaires sont d'accord pour aligner progressivement les prix agricoles sur ceux du marché mondial et pour que les aides soient dégressives. D'accord aussi sur l'idée de réorientation, avec un équilibre à trouver entre le soutien à la production, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et la qualité des produits. Encore faut-il ne pas sacrifier la fonction de production, observe-t-il.

Les ombres de la caverne

Pour Bourlanges, le projet de budget présenté par la Commission a le grand mérite de bien définir le cadre à l'intérieur duquel les négociateurs peuvent opérer, mais le défaut d'être "extraordinairement conservateur". Par là, il entend que l'Agenda 2000 est dépourvu de toute vision d'avenir. "Nous, Français et Allemands, demande-t-il, que voulons-nous faire ensemble qu'il s'agisse de politiques communes, de gestion économique, de politique de recherche ou de transports, ou encore de politique internationale ?" A cette interrogation, il lui paraît essentiel de répondre. D'où le malaise qu'il ressent

⁷ Conservateur libéral, Bourlanges, qui appartient à l'UDF, est inscrit au groupe PPE du Parlement européen.

à la table de ce séminaire : "Nous sommes, dit-il, comme les ombres de la caverne de Platon. Nous reproduisons la vie des diplomates qui s'agitent à l'extérieur de la caverne, nous reflétons ces débats mais, en vérité, notre problème, beaucoup plus profond, est ailleurs : C'est de savoir ce que nous sommes prêts à mettre en commun pour faire des choses qui seraient comprises, en France et en Allemagne, comme d'un puissant intérêt commun".

Revenant un instant sur la question du cofinancement, Bourlanges crie casse-cou : "Si nous nous engageons par ce biais sur une réduction du financement de la PAC sélective, inégale selon les pays, il y a de quoi s'inquiéter. Cela veut dire que nous nous retrouvons dans une situation dont nous, Français, ne voulons pas, une situation dans laquelle un certain nombre d'Etats aident plus ou moins leur agriculture, ce qui remet en cause l'unité fondamentale du marché commun agricole".

Député CDU au Bundestag et président de la Commission des Affaires européennes, Friedbert Pflüger n'a pas l'impression d'être une ombre dans la caverne de Platon. Rapporteurs et intervenants jouent-ils, à leur manière, les négociateurs ? Cela ne l'embarrasse pas. Il est convaincu qu'un accord entre la France et l'Allemagne sur la PAC et sur les fonds structurels, permettra de résoudre aussi les autres problèmes : "Réunir Français et Allemands sans attendre la négociation, est une bonne chose, dit-il. Je rentrerai chez moi plus optimiste que je suis venu et M. Nallet y aura fortement contribué en désidéologisant la question du cofinancement".

Du débat qui a précédé et qu'il trouve "excellent", Pflüger retient surtout "l'esprit d'ouverture des Français en ce qui concerne le cofinancement partout où il ne s'agit pas d'intervention directe". Lui-même se dit d'accord pour rejeter un cofinancement qui se transformerait en aides sur le marché et il demande à Bourlanges de ne pas voir dans cet instrument une attaque contre la PAC. "Au contraire !" affirme-t-il, avant d'inviter ses interlocuteurs à faire trois choses :

- Adoucir un tout petit peu les positions respectives en désidéologisant le débat.
- Ne jamais perdre de vue l'élargissement vers l'Est, dans tout ce que nous faisons.
- Faciliter la tâche des Britanniques, des Espagnols, ou encore de tout Etat membre qui se trouve dans une situation de cloisonnement.

Défendre l'unité du marché

Au journaliste Maxim Leo, de la *Berliner Zeitung*, qui demande si ce n'est pas parce qu'elle voit dans le cofinancement un premier pas vers la renationalisation des politiques communes, que la France s'inquiète, Jacques Delors rappelle que le cofinancement, comme la réduction des aides, obéissent l'un et l'autre à trois objectifs : baisser les prix et baisser les aides de façon à faciliter l'élargissement, diminuer le coût de la politique agricole et préparer le nouveau round commercial à l'OMC.

Qu'est-ce qui les différencie ? demande Delors. Sans doute leur impact financier, puisque selon les calculs actuels le cofinancement permettrait d'économiser quelque 6 milliards d'Euros et la réduction des aides un peu plus de 3 milliards seulement. "Mais cela peut s'arranger, car ce n'est qu'une affaire d'usinage", estime Delors pour qui la vraie différence, et le danger, c'est que le cofinancement mette en cause la cohésion de la PAC et l'unité du marché car sous des prétextes divers, dit-il, on verra certains pays aider leur agriculture plus que d'autres.

Delors craint aussi que les pays les plus pauvres ne revendiquent une baisse de leur part dans le cofinancement, 10% au lieu de 50% par exemple. Ce serait, dit-il, "mettre de la cohésion partout, dans la politique agricole ou la politique de recherche..." ce que lui-même a toujours refusé

"Ce n'est donc pas une divergence secondaire, explique Delors. Pour la France, le problème n'est pas de défendre 500 millions ou un milliard d'Euros, mais l'existence même de la PAC qui est fondée sur trois principes : l'unité du marché, la solidarité financière et un minimum de protection extérieure que nous avons d'ailleurs accepté de beaucoup diminuer".

A propos de cofinancement et de renationalisation, Norbert Wieczorek observe lui aussi que "le danger est réel", et se réfère à certains documents "venant, dit-il, d'un Land important du Sud de l'Allemagne, où de telles idées ont été énoncées".

Le porte-monnaie électronique

Conseiller au cabinet du ministre français de l'Economie et des Finances, Arnaud Chneiweiss attend de la présidence allemande qu'elle contribue à élever le débat au dessus des querelles budgétaires et à susciter une vision des politiques communes pour les six prochaines années, ainsi qu'une réflexion sur les conditions de la compétitivité des industries européennes. "Dans les grands projets d'avenir, dit-il, ce ne sont peut-être plus les routes et les TGV justement mentionnés, notamment par le Conseil européen d'Essen, en 1994, mais d'autres projets tels que le porte-monnaie et le commerce électroniques ou les projets spatiaux mentionnés par Gerard Fuchs qui doivent faire l'objet d'une vraie réflexion".

Chneiweiss ne partage pas les craintes exprimées par le député Wieczorek sur les conséquences dramatiques sur les marchés financiers d'un échec au Conseil européen de la fin mars. "La meilleure façon de ne pas affoler les marchés, dit-il, c'est de ne pas parler de drame. C'est tout à l'honneur de la présidence allemande de vouloir conclure à ce moment-là, mais si ce n'était pas le cas, il ne faudrait pas en dramatiser les conséquences". Il insiste sur la "compréhension" de la France à l'endroit des préoccupations allemandes sur les soldes nets, mais il avertit que le cofinancement n'est pas la solution pour aboutir, avant de réaffirmer que la France est déterminée à faire des économies substantielles sur la PAC, à réduire les aides directes et à diminuer la part de l'agriculture dans le budget communautaire, "parce que, dit-il, nous estimons comme vous que 50% - même si on vient de plus haut encore, 70% en l'espèce, c'est encore trop... "

En ce qui concerne la politique structurelle, Chneiweiss plaide pour qu'on aille vite vers des périodes de transition et qu'on organise ainsi la sortie des pays qui ne seraient plus éligibles au Fonds de cohésion et il cite le cas de l'Irlande qui le choque : "On marche sur la tête, dit-il. Les Irlandais ne peuvent pas tout avoir : pratiquer le dumping fiscal et réclamer en même temps des fonds structurels massifs !"

Anticipant sur le troisième volet budgétaire du débat, il se déclare partisan de rapprocher les contributions brutes de la part de chaque pays dans le PNB communautaire : "C'est une piste où l'Allemagne trouverait clairement son avantage, dit-il, puisqu'elle contribue pour 28% au budget, alors que son PNB ne représente que 26% de celui de l'Union. Sur le terrain des "anomalies", il invite aussi Français et Allemands à "mettre les pieds dans le plat" et à rediscuter de l'exception britannique. "Le rabais a été accordé en 1984 dans des circonstances où la PAC occupait une part exceptionnelle du budget communautaire, rappelle-t-il. Les circonstances ont changé et, en tout état de cause, il n'y a aucune raison d'exonérer nos amis britanniques de l'effort fait en faveur de l'élargissement".

Vous avez dit "brader"

Revenant à la politique structurelle et aux enseignements qu'on peut tirer du débat précédent, Jérôme Vignon se dit "conforté dans l'idée qu'il ne manque plus grand chose pour que, dans le paquet d'ensemble, celui des fonds structurels soit ficelé. "Il voudrait qu'on ne croit pas, à la Commission, que le couple franco-allemand se propose de "brader" les politiques structurelles alors que, des deux côtés " on entend leur donner leur véritable place et les consolider." Il pense que la proposition française d'établir les dotations de l'Objectif N° 1 à partir du PIB régional par tête rend encore plus crédible la préparation de l'élargissement. Quant aux pays ou aux régions qui devront abandonner le Fonds de cohésion, il souhaiterait que, plutôt que de parler de *phasing out*, en mettant ainsi l'accent sur leur éviction, la terminologie employée à leur endroit signale qu'ils acquièrent leur autonomie et ne sont plus en situation d'assistance.

Si la réduction des aides à l'agriculture, en application d'un principe de dégressivité, libère des fonds, Norbert Wieczorek estime nécessaire de savoir à quel moment ces fonds seront réellement disponibles. Comment les utiliser de manière rationnelle ? se demande-t-il, en rappelant que, dans cette situation, c'est la capacité d'absorption du bénéficiaire qui est importante.

Aux intervenants français qui plaident pour plus d'ambition et regrettent un déficit de vision, Wieczorek fait remarquer que l'évolution de la construction européenne dépend des réponses qu'on apportera à d'autres questions que celles que traitent à la fois la négociation et le séminaire : La Grande-Bretagne est-elle prête à aller plus loin qu'Amsterdam ? Qu'entend-on par politique extérieure et de défense communes ? Quel support matériel lui donner ? Sur le chapitre de la sécurité et de politique intérieures cette fois : Quelles pourraient être les procédures communes en matière de droit d'asile ? - avec les aspects particuliers que ce problème revêt en Allemagne étant donné les dispositions de l'article 16 de la Constitution sur l'expulsion et le retrait de l'asile ? Il y a là matière à de larges discussions, dit-il, mais en ce qui concerne l'Agenda 2000, il n'a pas le sentiment d'un manque d'ambition.

3 - LE FINANCEMENT DE L'UNION

Faut-il parler de la contribution allemande ? Sans doute, répond Karl Lamers, porte-parole pour les Affaires extérieures du groupe CDU/CSU au Bundestag, au seuil de son intervention, en précisant toutefois que ce n'est pas pour lui le sujet principal.

Aussi sottise que dangereuse

On a dit que la République fédérale voulait acheter la bonne volonté des Etats membres en contribuant au budget communautaire dans une proportion plus élevée que la leur. "Je ne crois pas que nos partenaires décident de leur conduite pour de l'argent. Je ne crois pas non plus que l'Allemagne doive recourir à l'argent pour les convaincre", dit Lamers. On a dit aussi qu'il n'était pas question de financer des décisions prises par la Communauté avec de l'argent allemand... La remarque paraît à Lamers aussi sottise que dangereuse parce que le compromis, c'est la colonne vertébrale de l'Union européenne et que l'Allemagne a tout intérêt à ce que l'Europe fonctionne bien.

On a dit encore que les coûts de l'unification étaient tellement élevés que l'Allemagne n'était plus en mesure de continuer à verser une contribution importante au budget européen. L'argument est particulièrement absurde en raison de la différence des ordres de grandeur, déclare Lamers qui n'en demande pas moins que la contribution de l'Allemagne soit proportionnée au profit qu'elle tire de sa participation à l'Union et juge "inexacte et même dangereuse" la formule d'Helmut Kohl pour qui l'unité allemande et l'unité européenne seraient "les deux revers d'une même médaille".⁸ Quelle que soit la référence choisie - solde net ou rapport entre le montant de la contribution et le PNB du contributeur, la disparité est telle qu'elle est inacceptable, explique Lamers qui désigne la PAC comme la première responsable de tels écarts, accessoirement la politique structurelle.

"Si c'est bien la politique agricole qui est à la base des disparités constatées, c'est donc, au premier chef, un problème franco-allemand", déclare Lamers qui reconnaît volontiers par ailleurs que la Communauté européenne a été fondée sur un accord de base entre l'Allemagne et la France portant sur la libre circulation des biens industriels et sur le soutien à l'agriculture. Il ne cache pas non plus que l'agriculture allemande a profité elle aussi des aides communautaires et cite l'ancien président de la

⁸ Lamers cite le chiffre de 140 à 150 milliards de DM pour les Länder de l'Est. Quant à la contribution allemande au budget européen, le rapport de la Commission européenne sur le fonctionnement du système des ressources propres publié en octobre 1998 estime qu'elle s'élève à 17,78 milliards d'Ecus pour l'année 1997, soit (au taux de change moyen DM-Ecu de 1,96 en 1997) 34,93 milliards de DM. Le même rapport estime à 10,27 milliards d'Ecus - soit 20,18 milliards de DM - ce que l'Allemagne a reçu du budget européen pendant la même année.

fédération allemande des exploitants agricoles (DBV), von Heeremann, qui lui confiait un jour : "C'est une bonne chose qu'il y ait les Français pour pouvoir nous cacher derrière eux... "

"S'il y a injustice, c'est donc avec les Français qu'il faut en discuter d'abord", poursuit Lamers, en affirmant que c'est difficile lorsqu'il s'agit de politique agricole "en raison des perspectives, des approches et même des mentalités différentes, car ce n'est pas tellement les intérêts qui diffèrent que la façon dont on les prend en considération, puisque la France et l'Allemagne sont l'une et l'autre intéressées à sauvegarder l'efficacité et la performance de leur agriculture, à en maintenir la variété et à ne pas laisser tomber en friche les espaces ruraux".

Technique du contre-pied

S'adressant à Nallet, Lamers s'étonne qu'on puisse voir dans la PAC un signe de force et de puissance de l'Europe. "En Allemagne, personne n'oserait dire cela", dit-il, avant d'enchaîner une série de questions : - Faut-il continuer à placer l'agriculture au cœur de la construction européenne ? - Quelle est aujourd'hui sa place et celle des agriculteurs ? - Dans la richesse collective nationale, quel est leur quote-part dans le PNB ? Quote-part, note-t-il, qui est sans doute plus élevée en France qu'ailleurs, mais qui reste quand même assez faible et qui ne cesse de diminuer, en France et dans d'autres pays.

Continuant à prendre le contre-pied de Nallet qui, entre autres objectifs, parle de prix bas pour les produits alimentaires, Lamers affirme que les prix sont déjà très bas, même peut-être trop bas, et soutient qu'ils devraient être plus élevés. Ces produits, argumente-t-il, sont, dans un certain sens, subventionnés par le contribuable puisque sur les 29 milliards de DM qu'ont reçu en 1997 les agriculteurs allemands, 12 venaient de Bruxelles, 12 du gouvernement de Bonn et 5 des différents Länder. "Est-ce justifié au regard de l'importance du groupe en question ?" demande-t-il, en signalant que les mineurs de sa circonscription, à qui il doit expliquer la fermeture de leurs mines, n'ignorent rien de tous ces chiffres.

On cite encore comme objectif la préservation du paysage culturel. Et Lamers d'évoquer les "merveilleuses" vacances qu'il a passées en 1997 sur les bords de Loire chez un ami français. Et d'apprécier la beauté des églises romanes et des villages... Mais, dit-il, une maison sur deux était à vendre, signe pour lui que la politique agricole française n'a pas réussi à préserver ce paysage culturel.

Dans le mécontentement de ses propres agriculteurs, en majorité des producteurs de lait, Lamers voit une raison supplémentaire de s'interroger sur les paiements élevés qui leur sont consentis et sur le bien-fondé d'une telle politique. "*Je sais parfaitement que si nous voulons changer de cap, il faudra le faire sur le long terme sans détruire brutalement la paysannerie car chez nous non plus, on ne va pas modifier les choses du jour au lendemain,*" dit-il, en demandant qu'on arrête un calendrier et choisisse une date à partir de laquelle on réduira fortement la dépense agricole : 10 ans, peut-être 12 ans, dit-il, non sans ajouter que l'Union européenne est experte en matière de calendriers.

Un impôt européen

Pose-t-on la question de savoir quelles seraient les bonnes dépenses ? Lamers ne croit pas que le fonds de réserve dont a parlé Gérard Fuchs pour pallier les conséquences de chocs asymétriques soit la réponse. En revanche il approuve l'idée d'un système commun de reconnaissance et d'information par satellite et considère comme un des grands revers de la coopération franco-allemande l'échec du projet Hélios, dans lequel il reconnaît que la responsabilité a été plus lourde du côté allemand que du côté français.

Il est d'accord pour consacrer plus d'argent aux dépenses de politique étrangère "qui diminuent dans tous les pays membres, constate-t-il, sans augmenter pour autant au niveau de l'Union". D'accord aussi pour que l'argent aille à la formation, l'enseignement, la recherche. "Tout le monde en profiterait, dit-il, et l'Allemagne sans doute plus que les autres".

Faut-il modifier la structure des recettes de l'Union ? Oui, répond Lamers sans entrer dans le détail et en se déclarant partisan d'un impôt européen, ce qui ne sera toutefois réalisable, précise-t-il, que "le jour où les compétences seront réparties différemment et où nous aurons d'autres structures de décision".

A défaut d'une constitution, puisque beaucoup de pays n'aiment pas ce terme, Lamers dira que l'Europe a besoin d'un "contrat" constitutionnel. En même temps, il invite à répondre à la question de savoir qui fait quoi ? Qui est compétent pour quelle tâche, des différents niveaux européen, nationaux, régionaux ? Il invite enfin à faire preuve d'un esprit européen, dont il constate partout l'absence. Et cela lui paraît particulièrement regrettable dans le débat sur l'élargissement : "Si, comme le font certains pays, chacun dit - ce que je possède, je veux le garder, advienne que pourra ! - et bien, cette grande mission sera irréalisable", déclare-t-il, en ajoutant que c'est à l'Allemagne de prêcher l'exemple.

Que l'Allemagne soit la première intéressée, politiquement et économiquement, à ce que l'Union s'ouvre à l'Est, Lamers veut bien le reconnaître mais, à ses yeux, cela ne justifierait pas l'absence de compréhension de ses partenaires dans le débat budgétaire actuel. *"Alors, dit-il à ses interlocuteurs français, essayons de trouver une solution, même provisoire, mais commençons en même temps, sans relâche et dans le détail, à discuter entre nous de ce que nous voulons vraiment faire avec l'argent que nous dépensons. Sachons quelles sont nos intentions pour l'Union européenne et quelle mission nous assignons à cette Europe"*.

De ce problème de la contribution allemande, Jean-Louis Bourlanges dira à la fois que, dans l'absolu, il le considère comme "un peu exagéré", puisque le montant ne représente pas plus de 0,5% de la richesse allemande et environ 1% des dépenses publiques de la République Fédérale, mais qu'en termes politiques, il comprend qu'on le pose et qu'on le traite. C'est ce qu'il appelle l'effet iceberg.

"L'Allemagne, comme la France, dit-il, a tiré de son appartenance à l'Union des avantages économiques, politiques et moraux considérables, mais c'est la partie de l'iceberg qui ne se voit pas tandis que la partie visible, même si elle est plus petite, c'est ce que l'on voit et ce qui figure dans les documents budgétaires de nos pays. Je comprends donc qu'un avantage invisible pèse moins lourd qu'un coût visible". Il reconnaît d'autre part que les Français, qui se trouvent relativement avantagés grâce aux retours agricoles qu'ils perçoivent, sont mal placés pour inviter les Allemands à prendre leur mal en patience.

L'Europe au pays des merveilles

En ce qui concerne les ressources, Bourlanges rappelle que la Communauté a commencé avec ce qu'on appelle "les ressources propres" sous forme d'impôts acquittés par des agents économiques ou par des particuliers, concrètement les droits de douane et les prélèvements agricoles ; qu'elle a continué avec un système de contribution nationale à base de TVA qui a fait que le contribuable européen a cessé d'être le chef d'entreprise ou le particulier pour devenir l'Etat allemand ou français, se rapprochant ainsi du système de l'ONU ; et qu'elle en est à présent à un troisième système qu'il juge "philosophiquement curieux et même paradoxal", et qu'il décrit comme "un impôt acquitté sur la dépense, c'est à dire : tu paies parce que tu reçois et dans la mesure où tu reçois". Ce genre de raisonnement - Je te donne ce que tu veux à condition que tu me le paies - lui paraît digne d'Alice aux pays des merveilles et de Lewis Carroll. C'est lui qui conduit à l'écrêtement des soldes, au rabais britannique et, plus directement encore, aux propositions de cofinancement. Pour Bourlanges, c'est "un nouveau recul de l'esprit de solidarité communautaire".⁹

⁹ C'est au conseil européen d'Edimbourg en 1992, qu'on s'est mis d'accord sur le système de "ressources propres" actuellement en vigueur qui, outre la TVA fait entrer le PNB dans le calcul des contributions des Etats membres. Cet accord a été ratifié en 1996. Dans le budget de l'Union pour l'année 1999, les ressources propres dites

"Une ressource doit être aussi neutre que possible par rapport à la dépense. C'est, dit-il, la base de toute doctrine budgétaire puisque, à partir du moment où une dépense est affectée à une recette, ou une recette assise sur une dépense, on a tendance à l'encourager ou à la décourager pour des raisons qui n'ont rien à voir avec l'économie".

Sur le plan juridique, il y a contradiction à faire cohabiter l'article 201 qui stipule que "les ressources propres sont déterminées à l'unanimité avec ratification des Parlements nationaux" - même si ce système qui bloque tout est mauvais, précise Bourlanges - avec un système beaucoup plus commode, fondé sur l'article 43 du Traité et la possibilité qu'il donne au Conseil de prendre certaines décisions à la majorité qualifiée, sans l'accord des parlements nationaux. "Il est, dit-il, évident que, face à des besoins financiers, la tentation permanente sera de recourir à la deuxième voie plutôt qu'à la première".

On ne peut pas dire à un parlement national, poursuit Bourlanges, qu'il y a d'un côté les ressources de l'article 201, mais qu'il y a encore autre chose à payer. Ce serait le cas en cas de cofinancement, sauf s'il était facultatif. " Si le cofinancement est obligatoire et prédéterminé, c'est une recette imposée, " affirme-t-il en pronostiquant des recours politiquement très appuyés d'un certain nombre de parlements nationaux et l'embarras de la Cour de Justice. Dans son esprit, il faut donc recourir à d'autres formes de ressources que le cofinancement.

- On peut d'abord aller plus loin dans le système de la contribution nationale, en regroupant la ressource TVA et la ressource PNB.

- On peut aussi supprimer la ristourne faite aux Britanniques et on finira par y arriver, estime-t-il, sous peine d'exonérer complètement la Grande-Bretagne du coût de l'élargissement.

La palme de la redistribution

Pour Bourlanges, comme pour Lamers, le problème central reste celui des dépenses. Comme le rapporteur allemand, il estime qu'un budget composé pour l'essentiel des dépenses agricoles - c'est à dire d'un transfert de ressources de 97% de la population vers 3% - et de dépenses structurelles - un transfert à partir des populations opulentes et urbanisées du Nord au profit de plus pauvres et plus rurales du Sud - "un tel budget est, en soi, structurellement déséquilibré".

"C'est sans doute le budget le plus redistributif de toute l'histoire des budgets", insiste Bourlanges qui comprend les états d'âme du contribuable de Hambourg lorsqu'il voit son argent filer chez les paysans auvergnats par exemple. Mais le même Bourlanges ne manque pas de noter la contradiction qu'il y a, d'un côté à organiser la solidarité économique en faisant l'union monétaire et, de l'autre, à réduire un budget qui ne représente que 1,1% du PIB communautaire en le faisant passer au dessous de 1%. Cette remarque le conduit tout naturellement à s'engager dans la voie ouverte par Gérard Fuchs et par Karl Lamers en invitant à enrichir les politiques communes, voire à "enrichir la dépense".

Comment ? - D'abord, comme l'ont suggéré Fuchs et Lamers, avec des dépenses de recherches militaires et civiles - c'est l'affaire du satellite où il y a eu panne du côté allemand pour le financement, mais aussi, dit Bourlanges, pas mal d'erreurs psychologiques du côté français. Ensuite pour mettre en place des instruments d'intervention à des fins pacifiques - transports de troupes en particulier - qui seraient financés par l'Union européenne et seraient déduits des budgets nationaux.

Bourlanges parle aussi "d'une grande politique de développement du transport combiné - de la substitution du rail à la route et de la décongestion des grandes agglomérations urbaines - à la charnière du développement des échanges et de la protection de l'environnement, à laquelle, dit-il,

" traditionnelles " - droits de douane et prélèvements agricoles - représentent 16,1% du total, la TVA 35,4% et la contribution calculée sur le PNB 48,4%.

adhéreraient un certain nombre de forces politiques qui jouent un rôle important dans l'Europe d'aujourd'hui. Il termine en suggérant un exercice qui consisterait à imaginer les fonctions d'un budget de l'Union porté à un pourcentage du produit intérieur plus élevé qu'il ne l'est actuellement - avec une option à 2% et une autre à 3% - et à estimer le montant des sommes qui seraient déduites, en parallèle, des budgets nationaux : *"Ce serait, dit-il, offrir à nos concitoyens une proposition politique crédible en leur montrant que nous faisons l'Europe pour exercer ensemble des fonctions et répondre à des besoins qui sont les nôtres... Mais comme nous ne faisons pas cet exercice intellectuel, nous sommes aphones devant nos opinions publiques, incapables de faire des propositions positives et nous restons exclusivement braqués, les uns et les autres, sur la défense de nos intérêts égoïstes"*.

La calculette en poche

Aux critiques de l'Agenda 2000, à ceux qui, comme Bourlanges, regrettent son côté "conservateur", ou à ceux qui souhaiteraient des solutions plus simples, Bernhard Zepter fait observer qu'il est normal que la Commission soit conservatrice : "Elle vit, dit-il, dans un système qu'elle connaît et fait des propositions pour répondre aux problèmes que ce système lui pose, en cherchant à le perfectionner. C'est dans l'esprit du Traité qu'elle agit".

"Il est facile de demander plus de simplicité, poursuit-il, mais le projet européen ne peut être que compliqué car c'est un toit large qui doit abriter quinze mentalités, quinze traditions administratives, quinze systèmes différents. C'est pourquoi les premiers pas d'une politique commune sont inévitablement compliqués. C'est plus tard qu'il faut essayer de simplifier".

"C'est vrai aussi, reconnaît-il, qu'il ne faudrait pas parler d'argent tout le temps. Mais soyons réalistes... Tout le monde regarde les chiffres et tant que les Allemands ne mettront pas sur la table des propositions chiffrées, on aura du mal à avancer. La véritable négociation ne commencera qu'une fois les chiffres sur la table parce que tout le monde a sa calculette dans la poche et pour la Commission, il sera beaucoup plus facile de trouver des compromis lorsque, nous aussi calculette en main, nous pourrons dire à chaque Etat membre à quel résultat il peut s'attendre".

Bourlanges, le premier, avait parlé d'icebergs, Delors, lui, va les compter, évoquer les problèmes de navigation qu'ils posent et en identifie cinq :

- L'Allemagne considère sa contribution nette trop élevée et les Français l'admettent. De combien ? Pour l'instant, on ne discute pas des chiffres.
- La France ne veut pas qu'on touche aux principes mêmes de la PAC, mais elle est prête à en diminuer le coût.
- La Grande-Bretagne est fermement attachée à son " *rebate* " mais , dans un accord global, on imagine mal qu'elle ne fasse pas un geste que lui imposerait peut-être automatiquement un nouveau mode de calcul des contributions.
- L'Espagne, tête de file des pays de la Cohésion, veut maintenir le Fonds de Cohésion et les politiques structurelles au niveau actuel.
- L'Italie, si on change la structure des ressources propres en remplaçant la TVA par le PNB, devra payer 1 milliard d'Euros en plus.

Cinq icebergs pour un bateau

Entre ces obstacles, il faut essayer de voir comment le bateau peut passer, dit Delors qui n'ignore pas qu'en Espagne le président du gouvernement Aznar ne voudra pas faire moins bien que son prédécesseur Gonzalez, dans aucun domaine, et se rappelle que chaque fois que l'Italie doit payer un peu plus, elle fait prolonger les Conseils européens d'une demi-journée. L'ancien président de la Commission croit qu'on peut recourir à des échéanciers pour trouver des solutions mais il ne croit pas raisonnable d'attendre un geste de la présidence allemande pour aider à boucler le paquet. "Elle l'a fait en 1988, dit-il, elle l'a refait en 1992. N'y comptez pas cette fois !"

Va pour les icebergs ! Encore faudrait-il, si on veut échapper à un accident, non seulement repérer le plus dangereux, mais ne pas oublier les autres ! C'est ce que pense le directeur adjoint du Centre de recherches de politique appliquée de l'Université Ludwig-Maximilian de Munich, le professeur Josef Janning qui s'intéresse à la perspective d'une modification des dépenses dans le budget communautaire.

Dans une nouvelle structure des dépenses, il propose de séparer les catégories, avec le souci d'améliorer la transparence. S'il est difficile de formuler un objectif très clair dans le domaine des fonds structurels qui sont, à ses yeux, une forme camouflée de compensation et de péréquation, une politique commune de recherche sur les nouvelles technologies devrait échapper, dit-il, au souci de répartition et de redistribution financière pour ne prendre en considération que l'efficacité du projet et ses chances de succès. Ce qui vaut pour la recherche vaut aussi pour l'éducation où l'on se concentrerait sur les objectifs concrets qu'on se propose d'atteindre.

L'idée de réorienter les dépenses pose en revanche problème au professeur Axt qui ne comprend pas comment Bourlanges peut décharger les contribuables d'une dépense relevant du budget national en augmentant le budget de la communauté. Il conteste que l'Union puisse y trouver une légitimité supplémentaire et crédite les contribuables d'une intelligence suffisante pour ne pas se laisser manipuler et sans demander : - D'où vient l'argent ?

A quoi Bourlanges répondra : "Si nous confions au budget européen telle ou telle fonction, par exemple une fonction militaire, il faut que cela soit déduit par ailleurs des budgets nationaux. Si c'est bien fait, on devrait avoir un effet d'économie d'échelle puisqu'une dépense bien conçue au niveau communautaire devrait coûter moins cher que la somme de quinze dépenses de même nature dans les pays membres".

Bourlanges se défend de vouloir introduire dans la négociation budgétaire du moment une réflexion de cette nature mais, dans son esprit, c'est le rôle d'instituts comme la fondation Bertelsman ou *Notre Europe* d'offrir la matière d'un débat public sur les fonctions potentielles d'un budget communautaire élargi. "Il faut bien faire comprendre à l'opinion, dit-il, qu'augmenter le volume du budget, ne signifie pas nécessairement augmenter la contribution globale des contribuables et peut servir à rationaliser la dépense et à la diminuer".

Charybde ou Scylla

Côté changement dans la nature des ressources, Arnaud Chneiweiss a calculé qu'en basculant de la TVA au PNB on allégerait le solde allemand de près d'un milliard d'Euros. Ce qui n'est pas rien et mérite qu'on s'y arrête si on veut apporter une réponse qui ne soit pas purement agricole au problème de l'Allemagne. Mais n'est-ce pas tomber de Charybde en Scylla ? Échapper à un iceberg pour en heurter un autre ? Non, dit Chneiweiss en confiant, mais sans autre détail, qu'il connaît " un truc " pour négocier à la fois les deux obstacles, l'iceberg italien et le britannique.

Toujours côté ressources, Chneiweiss tout en se défendant de "plonger dans l'utopie" et dans une perspective qui dépasse le moment de l'actuelle négociation, croit opportun de relancer la réflexion sur l'éco-taxe ou la taxe sur l'énergie, en créant, dit-il, un groupe de travail à la fin du mois de mars pour déposer des propositions dans deux ans, avec l'objectif de baisser l'impôt sur le travail et d'améliorer la compétitivité en Europe.

Il croit aussi que le montant des crédits de paiement qui figurent au budget communautaire et qui n'ont pas été utilisés - comme cela arrive chaque année - pourrait être réaffecté de deux façons différentes suivant la conjoncture économique : En période de croissance ascendante, ces sommes seraient reversées intégralement aux budgets nationaux selon la clé de répartition de financement du budget ; en période de croissance à risque, elles seraient reportées sur le budget communautaire de l'année

suivante. Selon les années, cela représente de 1 à 3 milliards d'Euros, ce qui n'est pas énorme, dit-il, mais toutefois suffisant pour donner une idée nouvelle du budget de l'Union.

Conseiller au cabinet du ministre français chargé des Affaires européennes, Michel Roseau ne croit pas nécessaire d'entrer dans le détail technique des affaires budgétaires. "Le paquet Santer est un paquet à quinze et il devra être accepté politiquement par les quinze Etats membres, les grands, mais aussi les moins grands et ce serait une erreur d'analyse que de voir dans l'Agenda 2000 un sujet de discussion franco-allemand".

Dans ce paquet Santer, Roseau souhaite que priorité soit donnée à la réforme des deux politiques communes, agricole et structurelle. "Ces deux politiques apportent vraiment quelque chose de plus par rapport à ce que nous pourrions faire dans un cadre strictement national, dit-il. Pour autant, elles ne sont pas gérées de manière optimale et on peut effectivement rationaliser la dépense et faire qu'elle soit orientée là où elle est réellement plus efficace et nécessaire".

A Jérôme Vignon d'insister ensuite sur le besoin de politiques nouvelles qui fassent sens pour les citoyens et d'appuyer certaines remarques faites aussi bien par Lamers que par Bourlanges. Conjuguer environnement et transport lui paraît particulièrement judicieux et il se dit frappé de voir que plusieurs gouvernements, dont celui de l'Allemagne, ont rassemblé ces compétences sous une même autorité. *"A brève échéance, dit-il, cela méritera de notre part des engagements financiers qui seront d'autant mieux supportés que nous le ferons ensemble. On verra que des enjeux comme celui du Massif alpin, des grands fleuves européens, le Rhin et le Danube, la lutte contre les inondations, la protection des côtes, méritent un effort commun beaucoup plus important que ce que nous imaginons aujourd'hui, qui recevra certainement le soutien des opinions publiques"*.

Échange germano-allemand

A Klaus-Dieter Frankenberger, journaliste de la Frankfurter Allgemeine Zeitung, qui lui demande 1/ s'il croit vraiment que les Allemands sont prêts à une évolution de l'Europe vers des structures étatiques, mais aussi 2/ comment réagiraient les chrétiens-démocrates si, à la fin mars, après le sommet de Berlin, le chancelier Schröder devait annoncer à ses concitoyens qu'il n'a pas pu obtenir plus d'un milliard de rabais, Karl Lamers répond : "Nous lui dirions, Monsieur le chancelier, vous auriez dû gagner 5 milliards au moins, comme vous l'aviez promis aux électeurs".

Quant au débat sur des structures constitutionnelles, il lui paraît d'autant plus justifié qu'il est déjà d'une certaine façon engagé, aussi bien en ce qui concerne les compétences respectives des différents niveaux, que le système de décision, les actions communes en politique étrangère ou encore une politique commune pour l'immigration et le droit d'asile.

"Dans ce débat constitutionnel, il va de soi que nous devons parler des compétences et du pouvoir d'intervention des Etats membres, mais aussi du rôle des régions - en ce qui concerne l'Allemagne de celui des Länder -", dit Lamers qui se déclare convaincu que l'avènement de l'Euro va accélérer les choses : " Nous parlons d'harmonisation en politique économique, dit-il. Il s'agit du contenu de cette politique, non pas au sens classique, mais dans l'ordre combiné de l'économique et du social, de la liberté et de la solidarité, avec un lien entre les deux, ce qu'en Allemagne on appelle l'économie sociale de marché".

"Avec une politique monétaire commune, il n'est plus question que chacun choisisse, avec sa propre politique économique, des orientations différentes. En raison du marché unique et surtout de la réglementation de la concurrence, la politique économique nationale ne dispose plus que d'une liberté de manœuvre limitée, ce qui nous conduit à débattre de la constitution européenne, conclut-il. Et ne parlons pas de l'élargissement qui nous posera sans doute de nombreuses questions d'ordre institutionnel !"

CONCLUSION

Ce qui me frappe, dit le professeur Weidenfeld en rassemblant les premiers enseignements de ce débat, *"c'est, malgré les divergences de détail, l'unanimité à vouloir unifier cette Europe, à l'engager dans une action rationnelle et à la rendre acceptable par tous les Européens. Il est clair qu'il faut désembourber le coche, que les Français et les Allemands s'assent à la même table, comme ils en ont pris l'habitude au cours des dernières décennies, avec une conscience particulière des responsabilités franco-allemandes."*

- Weidenfeld constate aussi que Français et Allemands abordent les sujets importants avec des soucis et des perspectives divergentes, ainsi que des philosophies différentes sur la conception de la future Europe. Il se réjouit que les participants puissent à présent rentrer chez eux, dans leur académie, leur administration ou leur parlement, avec de quoi présenter de la manière la plus authentique la façon de voir du partenaire. *"Jusqu'à maintenant, dit-il, on a toujours su aplanir les divergences pour en faire des formules communes et c'est là, une fois de plus, notre tâche"*.

- Weidenfeld prend acte de l'unanimité sur le fait que l'asymétrie budgétaire est injuste et qu'il convient de la corriger et note avec intérêt les propositions qui ont été faites en vue de modifier, hors Agenda 2000, les structures de base du financement de l'Union. Il souligne que sur la politique structurelle il n'a pas constaté de divergence fondamentale. Il retient l'idée qui voudrait sauvegarder le principe du Fonds de Cohésion, mais en le rendant opérationnel dans la perspective de l'élargissement à l'Est. Il la qualifie de *"très sympathique"*. Il retient aussi l'investissement dans les technologies d'avenir.

- Reste, dit-il le grand chapitre de la politique agricole. Weidenfeld a le sentiment que le catalogue de base présenté par Henri Nallet - réformer la PAC, la préparer en vue de l'élargissement, réduire les aides de soutien, dynamiser la politique agricole - n'a pas été contredit. Phases de transition et calendriers lui semblent une méthode appropriée. La réduction du financement et du soutien aux prix devra être accompagnée, dit-il, d'un renforcement de l'engagement en faveur de l'espace rural, l'environnement protégé et d'une politique mieux adaptée au monde très compétitif d'aujourd'hui.

Une fois dépassé l'épisode de l'Agenda 2000, il restera à poser la question de base, conclut Weidenfeld, celle de la forme constitutionnelle de l'Europe, de ses institutions et de ses finances futures - recettes et dépenses.

De la coupe aux lèvres

Avant de présenter ses impressions et les enseignements qu'il en tire pour l'avenir, Jacques Delors fera deux remarques :

- Il conteste que les politiques structurelles soient, comme certains intervenants les ont décrites, des fonds camouflés de compensation financière. *"Il suffit, dit-il, d'aller sur le terrain pour s'en rendre compte et voir non seulement les résultats économiques, mais aussi les résultats psychologiques et politiques dans les régions qui en ont bénéficié"*.

- Il a d'autre part le sentiment que la discussion sur l'agriculture est restée un peu *"théorique"*. Sur ce terrain, dit-il, *"il y a loin de la coupe aux lèvres car, en dépit du souhait manifesté avec continuité, notamment par les Allemands et les Français, d'avoir une agriculture diversifiée, qui contribue à l'équilibre entre régions urbaines et régions rurales, le comportement des agriculteurs reste orienté vers la productivité et ils y sont encouragés par les administrations nationales et les institutions de crédit"*. Et de battre la coulpe sur la poitrine de la France en évoquant ces régions où on a supprimé les haies et tout ce qui sépare un champ d'un autre pour un peu plus de productivité. Lui-même assiste depuis des années au débat qui, dit-il, oppose *"ceux qui croyaient à la grande exploitation et ceux qui n'y croyaient pas,"* et il a constaté que lorsqu'il y a une propriété de 25 hectares à vendre, c'est le propriétaire d'à côté, qui a lui aussi 25 hectares, qui l'achète.

"Il y a un écart entre ce que j'ai entendu aujourd'hui et la pratique agricole sur le terrain, en Allemagne, comme en France, insiste-t-il. Si nous voulons l'agriculture dont nous parlons, il faudra changer non seulement la politique européenne, mais aussi les comportements et la politique d'aménagement du territoire".

"Pourquoi poursuivre une chimère, dit-il, si nous ne sommes pas capables de faire ce rééquilibrage ?" (auquel, personnellement, il croit). "Mais combien de dirigeants politiques y croient-ils vraiment, ajoute-t-il, et combien s'y intéressent-ils ?"

Pour ce qu'il appelle "les travaux futurs", Delors va insister sur deux points :

- Il nous faut une vision d'avenir, et pas seulement politique, et il soutient l'idée de Bourlanges de faire travailler des instituts de recherche sur une conception des finances communautaires qui exprime ce que nous souhaitons voir réalisé par l'Union. Et cela, dit-il, dans la double perspective de l'Union économique et monétaire et de l'élargissement.
- Dans l'immédiat, c'est une obligation de résultat qu'il faut afficher. Pour Delors, l'Agenda 2000, "c'est l'ossature autour de laquelle se nouera le compromis et c'est la corde de rappel pour éviter qu'on y fasse entrer des solutions qui n'y ont pas leur place".

Les vertus du provisoire

Delors croit aux vertus d'arrangements limités dans le temps. Pourquoi ? - Parce que, répond-il, il y a le saut qualitatif de l'élargissement dans ses deux dimensions : institutionnelle - Comment fonctionner à trente ? - et économique - tenir compte de l'état de développement de ces pays.

"Si on veut rester dans l'esprit qui était celui des Dix quand ils ont accueilli l'Espagne et le Portugal (l'esprit du paquet Delors I), il faut que l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal se situent avec les onze autres, en s'acceptant comme relativement riches, pour accueillir les arrivants. S'il ne font pas ce geste, l'élargissement sera pratiquement irréalisable. C'est un point fondamental et c'est un peu comme dans une famille qui a des enfants dotés et d'autres moins et voit se présenter des cousins éloignés très pauvres. On se serre autour de la table, sans en augmenter nécessairement la taille pour la circonstance".

"C'est ce qui nous oblige à remettre à plat la structure des ressources et l'éventail des dépenses", explique Delors qui verrait volontiers une clé de financement spéciale, applicable à tous les pays pour accueillir les nouveaux membres. "Pourquoi rester dans le même système ? demande-t-il. Nous voici en train d'unifier l'Europe et d'étendre une de nos valeurs - la solidarité - à l'ensemble de cette Europe. On ne peut pas traiter cela comme si on continuait à additionner de nouveaux arrivants. C'est un saut qualitatif. C'est une rupture !"

Pour Delors les prochains élargissements seront différents des précédents qui n'imposaient pas de modification de l'espace communautaire. "Pensez, dit-il, à la liberté de circulation à l'intérieur des Quinze et imaginez ce qu'elle signifie à l'intérieur des Trente, même si ce n'est qu'en 2010 !" Dans le paquet qui s'inspirera des propositions de la Commission, il verrait volontiers des dispositions provisoires - Par exemple, que la Grande-Bretagne sache qu'à partir de telle date, on remettra tout à plat pour tout le monde et qu'il ne sera alors plus question de son chèque.

"Nous sommes devant un nouveau paradigme qui appelle des règles nouvelles et c'est à nous, dit Delors, de convaincre d'ici là les gouvernements et les opinions publiques de ce changement... Il faut savoir ce que l'on veut et il faut une cohérence entre les objectifs annoncés et les moyens. L'élargissement le mérite".

"A partir de là, nous pouvons tracer des perspectives nouvelles dans un climat qui n'est pas si mauvais que cela", affirme-t-il, en rappelant que personne il y a dix ans - lui-même pas plus qu'un autre - n'aurait cru que l'union monétaire se ferait avant la fin du siècle. Et il invite à la confiance, à condition, précise-t-il, de ne pas oublier deux choses : le saut qualitatif de l'élargissement et le besoin que nous avons de nos institutions, celles qui ont été créées "d'une manière géniale" par les pères du Traité de Rome. Et Delors de conclure : "Quand on en sort, on bafouille, on devient illisible et la démocratie s'éloigne".