



**GROUPEMENT D'ETUDES ET DE RECHERCHES  
" NOTRE EUROPE "**

**Président : Jacques Delors**

**QUINZE PAYS DANS UN BATEAU  
LA COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE, PIERRE ANGULAIRE  
DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE**

**Compte-rendu de Jean-Louis Arnaud**

*Séminaire organisé par le Groupement d'Études et de Recherches " Notre Europe "*  
*et la Fundación Banco Bilbao Vizcaya*

*Madrid, les 27-28 novembre 1998*

Groupement d'études et de recherches Notre Europe  
44, rue Notre-Dame des Victoires - 75002 Paris  
Tél. : 01.53.00.94.40  
e-mail : [notreeurope@notre-europe.asso.fr](mailto:notreeurope@notre-europe.asso.fr)  
<http://www.notre-europe.asso.fr>

*Etude disponible également en anglais, allemand et espagnol.*

*© Notre Europe, Novembre 1998.*

## **Notre Europe**

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a débuté ses activités en janvier 1997. Elle se compose d'une petite équipe de six chercheurs originaires de divers pays (France, Allemagne, Belgique, Italie, Portugal et Royaume-Uni), présidée par Jacques Delors.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse.

## **Fondation Banco Bilbao Vizcaya**

La Fondation BBV a pour objectif fondamental de contribuer par l'étude, la réflexion et le débat multidisciplinaire à la solution des problèmes qui affectent la société et de tenter de donner à ces solutions une projection dans le futur et une perspective internationale, en particulier dans le contexte européen.

Pendant ses neuf années d'existence, la Fondation a analysé des problèmes et a rédigé des études rigoureuses qui, en dernière instance, ont servi à lancer des débats sur des questions aussi cruciales que l'État providence, la nouvelle culture du travail, la santé et les systèmes de santé. Dans le contexte européen, le projet *Visiones de Europa* a travaillé au cours de ces quatre dernières années sur un large programme de rencontres et de recherches sur des thèmes culturels, sociaux et économiques autour de l'Europe à venir.

Parallèlement, d'importants travaux ont été menés dans le domaine de la connaissance de la réalité économique et sociale, répondant ainsi à un autre des objectifs fondamentaux assignés à la Fondation lors de sa création. La Fondation a, par exemple, publié des recherches sur le rôle du capital de l'économie espagnole, des monographies sur la capitalisation et la croissance de chacune des régions d'Espagne et des rapports annuels sur la réalité sociale ou sur la cartographie sociale comparée.

La Fondation BBV a également réuni depuis quelques années des groupes internationaux importants pour débattre avec eux, lors de rencontres de deux ou trois jours, de thèmes brûlants d'actualité comme les identités culturelles et nationales dans un nouvel ordre mondial, les alternatives possibles à la société compétitive ou le problème de la société médiatisée.

## **Remerciements**

Notre Europe adresse ses remerciements à M. José Angel Sánchez Asiaín, Président de la Fondation BBV et à M. José Ignacio Oyarzabal, Directeur du Centre Intercultures, ainsi qu'au personnel de la Fondation pour leur aide dans l'organisation de ce séminaire et leur généreuse hospitalité à Madrid.

Pour toute information sur les activités et publications de la Fondation BBV, veuillez prendre contact avec le :

**Secretariat du projet (visiones de Europa)**  
**Fundación BBV - Alcalá, 16 - 5<sup>a</sup> planta - 28014 Madrid**  
**Tel: 00 34 91 374 88 62 - Fax: 00 34 91 374 80 88 - E-mail: [documenta@jet.es](mailto:documenta@jet.es)**

## AVANT-PROPOS

Les 27 et 28 novembre 1998, notre Groupement d'études et de recherches, en collaboration avec la Fondation BBV, a organisé à Madrid un séminaire de haut niveau sur la cohésion économique et sociale.

Au moment où l'Union européenne est engagée dans un débat difficile sur le futur des politiques de cohésion, comme l'a montré le récent Conseil européen de Vienne, notre objectif a été de promouvoir une meilleure compréhension et de donner un nouveau sens au concept de cohésion dans le contexte des objectifs et valeurs de l'intégration européenne.

Une trentaine de personnalités - ministres et anciens ministres, hommes politiques de niveau européen et national, représentants régionaux, fonctionnaires et universitaires - principalement venus d'Espagne, Portugal, Italie et Grèce, mais aussi d'Irlande et de France se sont réunis non seulement pour réfléchir sur les origines de la cohésion économique et sociale et évaluer son impact, mais aussi pour considérer l'avenir de cette politique.

Dans son intervention, M. Anibal Cavaco Silva, ancien Premier Ministre portugais a présenté les fondements de la cohésion économique et sociale. M. Ruairi Quinn, ancien ministre des Finances irlandais a ensuite fait une évaluation optimiste des progrès réalisés à ce jour. M. Pierre Moscovici, ministre français délégué aux Affaires européennes a souligné les défis pour l'avenir. Ces trois rapports introductifs ont stimulé un large débat et un échange fructueux d'idées sur la politique de cohésion.

Comme le montre ce compte rendu, la cohésion économique et sociale va bien au-delà de l'impact économique et financier des fonds structurels européens. L'Union européenne étant face au double défi de l'union économique et monétaire et de l'élargissement, la politique de cohésion économique et sociale vise à aider chaque État membre à remplir son rôle et faire en sorte que chaque citoyen individuellement se sente engagé dans cette aventure collective.

Nous espérons qu'à court terme, notre travail aura été une contribution utile au débat entre les acteurs concernés dans le contexte des négociations en cours de l'Agenda 2000. A plus long terme, nous espérons stimuler un débat plus profond sur le visage futur de l'Union : quels sont nos défis communs et nos ambitions partagées ? En un mot : pourquoi nous battons-nous et pourquoi voulons-nous vivre ensemble ?

*Jacques Delors*  
Paris, décembre 1998

## **TABLE DES MATIÈRES**

### **Introduction**

1 - Les fondements de la cohésion

2 - Bilan de dix ans de cohésion

3 - Les perspectives

### **Conclusion**

**Annexe 1** - Extraits de l'Acte unique

**Annexe 2** - Document introductif

**Annexe 3** - Rapport introductif de M. Aníbal Cavaco Silva

**Annexe 4** - Rapport introductif de M. Ruairi Quinn

**Annexe 5** - Rapport introductif de M. Pierre Moscovici

## **PARTICIPANTS**

M. George Alogoskoufis	Membre du parlement hellénique, Porte-parole des Affaires Européennes du parti “Nouvelle Démocratie” et Professeur (GR)
M. Miguel Arias Cañete	Membre du Parlement européen, Président de la Commission de la Politique Régionale au Parlement européen (ESP)
M. Fabrizio Barca	Chef du développement des politiques de développement et de cohésion au Trésor (IT)
M. Patrizio Bianchi	Professeur, Université de Ferrara (IT)
M. Jean-Louis Bourlanges	Membre du Parlement européen (FR)
M. Anibal Cavaco Silva	Ancien Premier Ministre du Portugal, Professeur à l'université catholique de Lisbonne
M. João Cravinho	Ministre de l'Aménagement du Territoire au Portugal
M. Jacques Delors	Président du Groupement d'Etudes et de Recherches, “Notre Europe” (FR)
M. José Folgado	Secrétaire d'Etat au Budget en Espagne
M. Eneko Landaburu	Directeur général de la DG XVI “Politique Régionale et Cohésion” à la Commission européenne (ESP)
M. Enrico Letta	Ministre pour les Politiques Communautaires auprès de la Présidence du Conseil des Ministres en Italie
M. Andrea Manzella	Membre du Parlement européen (IT)
M. Ludgero Marques	Président de l'Association Industrielle de Porto (P)
M. Abel Matutes	Ministre des Affaires Etrangères d'Espagne
M. Ramón de Miguel	Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères et aux Affaires Européennes en Espagne
M. Pierre Moscovici	Ministre délégué aux Affaires Européennes en France
Mme Isabel Mota	Fundação Calouste Gulbenkian et ancien Secrétaire d'Etat au Développement Régional (P)
M. Marcelino Oreja	Membre de la Commission européenne (ESP)

Mme Nora Owen	Ancien Ministre de la Justice, Vice-président de 'Fine Gael' et porte-parole sur l'Entreprise, Commerce et Emploi (IRL)
M. Yannis Papantoniou	Ministre des Finances en Grèce
M. Ruairi Quinn	Ancien Ministre des Finances, Leader du parti travailliste (IRL)
M. Francesco Rutelli	Maire de Rome (IT)
M. José Angel Sánchez Asiaín	Président de la Fundación BBV (ESP)
M. Robert Savy	Président du Conseil Régional du Limousin (FR)
M. Pedro Solbes	Membre du Parlement espagnol, Ancien Ministre des Finances (ESP)
M. José Manuel Soria	Maire de Las Palmas de Gran Canaria (ESP)
M. François Villeroy de Galhau	Directeur du Cabinet du Ministre de l'Economie et des Finances (FR)

## **INTRODUCTION**

En prenant la cohésion économique et sociale comme thème du séminaire de Madrid et en la présentant comme la pierre angulaire de la construction européenne, le groupement Notre Europe et la Fondation Banco Bilbao Vizcaya sont montés délibérément en première ligne de l'actualité pour intervenir dans un débat qui concerne les finalités et l'avenir de l'Union au moins autant que les préoccupations budgétaires immédiates des États membres.

Cette question divise sérieusement les Quinze, comme on l'a vu en décembre au sommet de Vienne où ils ont abordé les propositions budgétaires de la Commission pour les années 2000-2006 avec, en toile de fond, les candidatures des pays d'Europe centrale et orientale qui auront tous besoin d'aides pour s'intégrer à l'Union. Aussi, les organisateurs du séminaire se proposaient-ils d'attirer l'attention des décideurs européens sur les enjeux et sur les conséquences à long terme des décisions qui seront prises au cours des prochaines semaines. Eux-mêmes ne cachent pas leur inquiétude.

Dès l'ouverture des débats, Jacques Delors et Marcelino Oreja, qui président, ont sonné l'alarme : le moment est " critique ", ont-ils dit, en faisant état de leur expérience personnelle d'ancien Président de la Commission et de commissaire en exercice. Pour Delors, " il est triste de voir que pour justifier un certain objectif budgétaire, nous en venons à critiquer, au delà du raisonnable, des politiques qui, dans les chiffres, ont marqué un réel progrès, et pas simplement pour les pays du Sud, mais également pour des régions elles aussi concernées dans d'autres pays de l'Union ".

### **Un sentiment d'appartenance**

Qu'y-a-t-il donc derrière ce mot de cohésion qui soulève aujourd'hui méfiance et polémiques ? D'abord des programmes d'aides qui sont destinés à remédier aux différences de développement et intéressent : 1/ les régions en retard, 2/ les régions frappées par des mutations industrielles, 3/ certaines régions rurales et certaines îles.

Mais ce n'est là qu'un aspect des choses, dit Delors, en rappelant que la cohésion économique et sociale a acquis dans le Traité le même rang de priorité que le marché unique ou l'union économique et monétaire. " La cohésion, dit-il, n'est pas seulement le produit d'un marchandage entre pays du Sud et pays du Nord. Son objectif est aussi de développer chez tous les citoyens le sentiment d'appartenance à cette aventure collective qu'est la construction européenne. Même fragile, il y a donc un lien entre cohésion économique et sociale, citoyenneté et espace public européen ".

" Ce que nous demandons, en tant que militants européens, c'est une juste appréciation des choses ", ajoute Delors avant d'inviter ce séminaire " unique en son genre ", où vingt cinq anciens ministres, ministres en exercice, parlementaires, économistes et spécialistes du développement vont confronter leurs points de vue, à " tirer le bilan le plus objectif possible " de ce qui a été fait afin de mieux apprécier ce qu'il convient de faire à l'avenir.

## Émotion et angoisse

De son côté Oreja parle de “ moments d'émotion et d'angoisse ” et déplore que “ l'on remette en question l'essence même de la cohésion économique et sociale ”. Il rappelle les étapes qui ont jalonné l'histoire de la cohésion :

- 1958 (un an après la signature du Traité de Rome qui se proposait de renforcer les économies des États membres et d'en garantir le développement harmonieux mais ne parlait pas encore de cohésion), le Fonds social (FSE) et le Fonds d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).
- 1975, après le premier élargissement et l'entrée dans la Communauté du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, le Fonds de développement régional (FEDER).
- 1986, l'Acte unique, avec un titre nouveau dans le Traité, consacré à la cohésion économique et sociale<sup>1</sup>
- 1988, le Conseil européen de Bruxelles qui double les ressources des fonds structurels pour la période 1989-1993.
- 1991, Maastricht qui inscrit dans le Traité<sup>2</sup> la cohésion économique et sociale, en fait un des objectifs politiques essentiels de l'Union (ce que confirme en octobre 1997 le Traité d'Amsterdam) et crée le Fonds de cohésion pour aider les quatre pays les moins développés : Espagne, Grèce, Irlande et Portugal.
- 1992, Édimbourg enfin où le Conseil européen double une fois de plus les ressources de la politique de cohésion qui, pour la période 1994-1999, vont représenter 175 milliards d'Ecus, soit un tiers du budget de l'Union.

“ La politique de cohésion doit jouer un rôle comme instrument d'ajustement structurel ”, dit Oreja avant de signaler que les dix pays candidats d'Europe centrale et orientale, avec leurs 100 millions d'habitants, ont un revenu moyen par tête d'habitant qui ne dépasse pas 30% de celui des pays de l'Union et que leurs besoins de capitaux sont énormes. Pour lui, les propositions de budget présentées par la Commission concilient les impératifs budgétaires des États membres, la poursuite des aides structurelles dans l'Europe à quinze et l'intégration progressive des futurs États membres. En valeur absolue, le chiffre proposé de 275 milliards d'Écus représente une augmentation de 15% par rapport à la période 94-99 mais, en valeur constante, il respecte le plafond précédemment fixé de 0,46% du PIB de l'Union.

Par ailleurs, explique Oreja, la Commission propose de mieux concentrer les aides structurelles, d'en décentraliser la gestion et de faire un effort de simplification. Dans cet esprit, elle a ramené de 7 à 3 le nombre d'objectifs prioritaires : N°1 l'aide aux régions les moins développées, N°2 la reconversion sociale et économique des zones en difficulté, dans l'industrie, l'agriculture, la pêche ou les villes, N°3 l'amélioration des systèmes d'éducation et de formation.

De la même façon, la Commission propose de réduire les cas d'initiative communautaire à la coopération transfrontalière entre les régions ou les nations, au développement rural et à la lutte contre l'exclusion. Elle propose également qu'il n'y ait qu'une seule autorité de gestion par projet et que celle-ci soit nommée par l'État membre concerné.

---

<sup>1</sup> Voir Annexe N° 1

<sup>2</sup> Signé en février 1992, le traité entrera en vigueur, après ratification par tous les États signataires, en novembre 1993.

## **Au fond des choses**

C'est un vrai débat sur le fond qui va s'ouvrir dans lequel les intervenants répondront largement à l'attente des organisateurs. On leur demandait de mesurer l'impact des fonds culturels non seulement sur l'économie des pays et des régions qui les reçoivent, mais aussi sur la santé politique, économique et sociale de l'ensemble de la Communauté. Des analyses présentées à Madrid et de la confrontation des points de vue se dégagent un certain nombre de constats et d'idées forces qui éclairent les enjeux des discussions sur la cohésion :

- le lien entre la politique de cohésion, le marché unique et le lancement de l'Euro,
- les effets contradictoires des transferts de fonds sur les opinions publiques, sentiment d'appartenance à l'Europe et ras-le-bol,
- l'articulation entre l'attribution des fonds et la réforme nécessaire des politiques nationales, les transferts européens servant aux bénéficiaires d'incitation à s'aider eux-mêmes, à modifier les structures et changer les mentalités,
- le sentiment que dix ou douze ans de pratique de la cohésion sont suffisants pour en juger les mérites, mais insuffisants pour que les progrès et les succès soient irréversibles,
- la conviction que le bilan contrasté de la cohésion - dans tous ses aspects, positifs ou négatifs - aidera à mieux préparer l'élargissement de l'Union aux pays de l'Est.

Avec l'exposé introductif de l'ancien premier ministre du Portugal, Anibal Cavaco Silva, le débat sur les fondements de la cohésion, fera l'objet de notre première partie. La seconde sera consacrée au bilan de dix années de cohésion et aux vues de Ruairi Quinn, ancien ministre des finances de la République d'Irlande, et la troisième à la place que devrait occuper la cohésion dans l'Europe de l'an 2000, avec la présentation qu'en fera Pierre Moscovici, l'actuel ministre délégué aux Affaires européennes du gouvernement français.

\*

## **1 - LES FONDEMENTS DE LA COHÉSION**

Le premier objectif de la cohésion économique et sociale vise à réduire les écarts de développement entre les régions en même temps que le retard des régions les moins favorisées. C'est donc une dimension de redistribution qui s'opère des régions les plus riches aux régions les plus pauvres. Mais, observe d'entrée Anibal Cavaco Silva, la politique de cohésion signifie aussi que l'on veille à une bonne affectation des ressources sur l'ensemble du territoire de la Communauté. Certes, relève-t-il, il ne s'agit pas d'une redistribution aux individus, qui est de la compétence exclusive des gouvernements nationaux, mais cette redistribution n'est pas sans effet sur la condition des personnes puisqu'elle vise, dans certains cas, à améliorer le bien-être de certains groupes sociaux, dans le secteur agricole par exemple ou dans le cas du chômage de longue durée.

### **Renforcer la marche vers l'union**

Dans cette matière, le principe de subsidiarité doit jouer : la compétence est partagée et le rôle des politiques nationales aussi important que celui de la Communauté, souligne Cavaco Silva qui fait remonter au milieu des années soixante dix les débuts d'une politique régionale communautaire. “ C'est en créant le Fonds de développement régional que les gouvernements y ont vu un élément indispensable pour renforcer le processus d'union ”, dit-il, avant de signaler que la cohésion économique et sociale a été associée au lancement des deux nouvelles phases de l'intégration européenne, l'achèvement du marché intérieur (Acte unique) et la réalisation de l'union économique et monétaire (Traité de Maastricht)

Analysant les raisons d'être de la cohésion, Cavaco Silva en distingue trois : faire avancer la justice sociale, réduire les retards structurels et éviter les tensions politiques et sociales.

**1 - La justice sociale :** Des disparités marquées dans le développement des régions - et notamment des régions très pauvres - sont considérées comme injustes et inacceptables sur le plan social. “ Les valeurs égalitaires ou humanitaires en vertu desquelles les individus se préoccupent d'une répartition équitable ne s'arrêtent pas aux frontières nationales, mais s'étendent à l'espace communautaire tout entier, voire au delà ”, dit Cavaco Silva. Le degré de solidarité entre les individus est fonction de la proximité géographique et la redistribution entre les personnes reste la meilleure solution en termes d'équité, note-t-il en estimant que la redistribution interrégionale peut être considérée comme “ second best ”.

Il insiste sur l'importance des écarts entre les niveaux de développement des régions : “ Celui de Hambourg est quatre fois et demi supérieur à celui de la région la plus pauvre et le revenu moyen par habitant des dix régions les plus pauvres ne dépasse pas 30% de celui des dix régions les plus riches, ” dit-il, en remarquant par ailleurs que les disparités entre les pays ont peut-être diminué<sup>3</sup>, mais que ce n'est pas le cas des écarts de développement entre les

---

<sup>3</sup> C'est en particulier le cas du Portugal dont le revenu, comme le fera remarquer Delors, est passé de 55% du revenu moyen des pays de la Communauté en termes de PIB par habitant, au moment où il y est entré, à 70% aujourd'hui.

régions au cours des dix dernières années. Il défend l'idée d'une dimension communautaire de l'équité.

“ Même si la solidarité tend à se réduire avec la distance - ce que nous devons accepter - nous devons dire que la solidarité au niveau européen est une base fondamentale pour construire la nouvelle Europe, ” dit-il en voyant dans cette équité à l'échelle de l'Europe une forme unitaire de culture et l'indication que les citoyens européens ont le sentiment d'appartenir à une même famille.

**2 - Les retards structurels :** L'idée même d'égalité des chances impose qu'on s'attache à les réduire, estime Cavaco Silva, surtout lorsqu'on constate que les régions pauvres profitent moins que les riches des avantages du marché unique. Et cela en raison de retards dans plusieurs domaines : infrastructures, technologies de pointe, qualification des travailleurs, capacité de gestion des entreprises, présence et qualité des administrations publiques comme des services publics. Ce qui explique le faible niveau de productivité des régions défavorisées et les rend moins attrayantes pour les investisseurs. “ La plupart des experts, ajoute-t-il, considèrent que ces disparités augmenteront s'il n'y a pas de politique active pour les combler ”.

**3 - Les tensions politiques et sociales :** Avec la libre circulation des personnes, ceux qui résident dans les zones où les revenus sont les plus faibles seront incités à se déplacer vers les zones plus prospères. C'est donc le rôle des politiques de cohésion de prévenir l'apparition de problèmes de logement, de congestion, de criminalité dans les zones urbaines des régions les plus riches. Cavaco Silva estime que les inégalités régionales menacent plus directement que les inégalités personnelles la cohésion politique nécessaire à l'intégration européenne et il pose la question de savoir si l'approfondissement de l'Union et son élargissement vont renforcer ou affaiblir chez les citoyens le sentiment d'appartenir à une même communauté.

Pour lui, la réalité est contradictoire : “ Les avancées vers une plus grande intégration politique tendent à renforcer le sentiment de citoyenneté commune en même temps que la solidarité entre Européens et la dimension communautaire de l'équité, dit-il, mais dans les pays contributeurs nets au budget communautaire, les coûts financiers d'une intégration plus poussée et ceux de l'élargissement peuvent susciter des réactions négatives et porter préjudice au sentiment de citoyenneté commune ”.

Cavaco Silva ne doute pas que l'élargissement à l'Est, en faisant entrer des régions très pauvres dans la Communauté, ne rende plus inacceptables encore du point de vue social les inégalités. A ses yeux, la cohésion économique et sociale n'en est que plus nécessaire. “ Elle est plus essentielle que jamais ”, affirme-t-il, avant de rendre hommage, au passage, à Jacques Delors pour avoir compris avant beaucoup d'autres pourquoi une politique de cohésion s'imposait. Et d'insister sur ce que cette politique a de rationnel, à la différence de la politique agricole commune “ dont la rationalité, dit-il, échappe à l'économiste que je suis ”.

La mise en place de la monnaie unique, dit encore Cavaco Silva, justifie qu'on accorde une plus grande attention aux retards structurels dont souffrent certaines régions afin d'atténuer le handicap qui pénalise les entreprises qui envisagent de s'y installer. Il est vrai, note-t-il que les pays les plus pauvres, qui ont souvent souffert de l'instabilité monétaire, profiteront plus que les riches - relativement au moins - de la crédibilité monétaire générale mais il est vrai aussi que ce seront les moins favorisés qui pâtiront le plus d'avoir perdu, avec

la liberté de modifier leur taux de change, un instrument d'ajustement dont les plus riches n'avaient pas le même besoin qu'eux.

## **La preuve par l'Est**

Quand viendra le premier élargissement à l'Est, même si la situation n'est pas pire que celle que nous avons connue avec les pays de la cohésion, les entreprises polonaises, tchèques et hongroises auront d'énormes difficultés à faire face à la pression compétitive du marché intérieur. Voilà en tout cas qui justifie le renforcement de la politique de cohésion, estime Cavaco Silva avant de remarquer que les handicaps peuvent être surmontés assez rapidement lorsqu'il s'agit d'infrastructures mais que les retards en capital humain ne peuvent être rattrapés que dans le long terme.

“ L'élargissement encouragera les citoyens des nouveaux États membres à migrer vers les pays les plus riches, avec toutes les conséquences que cela comporte, ” dit-il, avant de lancer cet avertissement : “ Les grands écarts de développement provoquent l'insatisfaction dans certains États membres, fragmentent la société européenne, portent préjudice à la cohésion politique de l'Union et rendent difficile le consensus nécessaire à une intégration plus poussée, comme à l'élargissement ”.

- Quel est donc le degré de cohésion sociale souhaitable dans la Communauté ? demande l'ancien premier ministre portugais. Ce sera, répond-il, le résultat du processus politique très particulier qui préside à la décision communautaire et dans lequel interagissent électeurs, gouvernements nationaux, institutions de l'Union et fonctionnaires. Le souci d'équité, celui de réduire les handicaps structurels, la crainte des tensions politiques et sociales influenceront ce choix, mais aussi la mécanique même de la décision communautaire, la situation économique et politique de certains États membres, la popularité de l'Europe dans le public ou encore l'efficacité des actions de cohésion déjà entreprises. Mais c'est la pression d'une demande politique visant à réduire les disparités qui sera décisive, conclut Cavaco Silva qui doute manifestement qu'on puisse renforcer et agrandir l'Union dans la cohésion sans toucher au plafond de 1,27% du PIB qui limite le budget communautaire.

Dans leur ensemble, ces vues sur la justice sociale, les retards structurels et le souci d'éviter les tensions politiques et sociales au sein de l'Union coïncident largement avec celles des participants à ce séminaire chez qui, il est vrai, Espagnols, Portugais, Grecs et Irlandais (représentants les quatre pays de la cohésion) sont majoritaires. C'est ce que diront les intervenants dans le débat qui va suivre, en donnant des coups de projecteur supplémentaires sur tel ou tel aspect de la politique de cohésion qui, en raison de leur expérience propre ou des impératifs nationaux qu'ils défendent, leur tient particulièrement à cœur. Nous avons classé ces interventions sous cinq rubriques :

- les raisons économiques, avec la mise en place de la monnaie unique et la convergence des économies qu'elle suppose.,
- les raisons politiques de défendre la cohésion,
- les causes du changement d'atmosphère qui remet en question le bien fondé de cette politique,
- les limites auxquelles se heurte l'application de la cohésion dans la pratique communautaire,
- le pouvoir contraignant des engagements pris par les pays membres sous le signe de la cohésion.

## 1 - Raisons économiques

Quel est l'objectif essentiel de l'union monétaire sinon un taux plus élevé de croissance avec une véritable convergence des économies ? interroge le ministre grec des Finances, Yannis Papantoniou qui observe que les régions en Europe sont représentées par des gouvernements nationaux qui utiliseront leur pouvoir au sein de l'Union pour protester au cas où leur pays - ou une de ses régions - resterait à la traîne, créant ainsi des tensions dans le fonctionnement de l'union monétaire. Si la région affectée est importante, il y a des risques réels de déséquilibre budgétaire et de déficit, de même qu'une menace de migrations déstabilisatrices pour l'équilibre économique et social de l'Union.

“ La convergence réelle implique que la croissance dans les régions pauvres soit plus rapide que la moyenne de la croissance européenne, ” observe Papantoniou pour qui ce résultat ne peut être obtenu qu'à l'aide de fonds publics extérieurs - ce qui est la philosophie même des fonds structurels et de cohésion. “ Est-ce que le Portugal, l'Espagne, la Grèce ou d'autres pays européens plus pauvres, peuvent espérer une croissance plus rapide que l'Allemagne, la France ou l'Angleterre en se contentant de suivre les prescriptions monétaires adéquates sur les équilibres fiscaux et les taux d'intérêt ? ”

- A l'évidence non, répond-il, en reprenant les arguments de Cavaco Silva sur les handicaps des régions pauvres qui sont autant d'obstacles à l'investissement et en relevant que, pour les grandes sociétés, à l'heure des décisions stratégiques, le coût réduit de la main d'œuvre dans ces régions ne compense plus aujourd'hui ces faiblesses.

Mais l'expérience grecque enseigne, ajoute Papantoniou, que le financement extérieur n'est efficace qu'à deux conditions : que le pays pratique une politique macro-économique appropriée et qu'il dispose de mécanismes de planification adéquats pour mettre en œuvre les fonds structurels et assurer un contrôle de qualité. “ Il a fallu du temps à la Grèce pour y arriver et la véritable convergence n'a commencé que lorsque nous avons pu remplir ces conditions ”, dit-il, en précisant que la croissance, qui a atteint 3,5 % ces dernières années et qui s'accélère, est pour la première fois plus rapide que celle des pays plus riches du Nord européen.

De cette convergence imposée par l'union monétaire que Papantoniou a analysée en homme de gouvernement, son compatriote George Alogoskoufis va parler en économiste, ce qui justifie à ses yeux qu'on la provoque par des interventions structurelles; c'est précisément l'impuissance des forces du marché à la faire naître. Il voit à cela cinq raisons :

- Les différents niveaux d'infrastructures administratives et économiques ainsi que les différences géographiques qui caractérisent les pays de la Communauté sont le produit de l'histoire et de toutes une série de facteurs sur lesquels le marché est sans influence. D'où le recours à des politiques actives.
- Les grandes entreprises, qui peuvent faire des économies d'échelle, sont avantagées par rapport aux plus petites qu'il convient d'aider en intervenant sur leurs coûts.
- L'éducation et la formation sont les meilleurs moteurs de la croissance, mais le marché étant incapable de les porter l'une et l'autre au niveau adéquat, l'intervention s'impose ainsi qu'une harmonisation entre les pays européens.
- Le besoin de promouvoir la flexibilité du travail dans les pays de la cohésion.
- Dans le cas particulier de la Grèce enfin, la nécessité de surmonter son handicap géographique pour réduire la distance qui la sépare des autres pays de la Communauté, en améliorant ses transports et ses communications.

## **Statique et dynamique**

Pour Fabrizio Barca qui dirige la politique du développement au ministère italien des finances, lorsqu'on parle d'équité, il faut distinguer :

- l'équité statique qui relève des tâches classiques dont l'Etat providence s'acquitte en redistribuant aides ou allocations pour remédier à des tensions sociales
- et l'équité dynamique qui vise à promouvoir l'égalité des chances, à donner aux individus la possibilité d'améliorer leurs capacités et à modifier à plus long terme les conditions de la production, préalablement à la répartition des richesses.

Pour Barca, tout ce qui relève de l'équité statique et du welfare doit être laissé à la compétence des Etats, étant entendu qu'il convient de coordonner les efforts nationaux pour réformer les systèmes de sécurité sociale. En revanche, les programmes qui se proposent de satisfaire aux exigences de l'équité dynamique ont vocation à être financés par les fonds structurels. Dans cet esprit, Barca plaide pour une approche maximaliste à condition, bien entendu, que les fonds servent des fins d'équité dynamique et pas seulement statique.

Dans l'affectation des ressources, Barca relève au passage une possible contradiction entre équité et efficacité. C'est le cas lorsque les fonds sont utilisés comme un transfert, pour remédier à une situation sociale difficile et induire momentanément de l'emploi, dans la construction par exemple, ce qui finalement ne fait qu'accentuer les disparités de développement, comme on l'a vu dans le Mezzogiorno italien.

C'est le cas également lorsque les fonds sont utilisés, plus rationnellement cette fois, pour faire émerger de nouvelles régions - généralement dans le Sud - en les dotant d'une capacité de compétition dont d'autres régions ou d'autres pays - généralement plus au Nord - peuvent craindre de souffrir. Momentanément au moins, puisque, à plus long terme, à l'échelle européenne, tout le monde finit par y gagner.

Abordant les problèmes de conjoncture qui peuvent secouer une région, Barca rappelle que les Américains les surmontent grâce à la mobilité de la main d'œuvre, mais aussi grâce à celle des capitaux et à la diversification dont font preuve les investisseurs, sans oublier les transferts de fonds d'origine fédérale. En Europe, note-t-il, il y a un risque, en raison de la mobilité du capital, mais aussi d'une partie du travail encore limitée, que les capitaux, ainsi que les travailleurs qualifiés soient tentés d'abandonner les zones périphériques si les salaires et les revenus de l'investissement y restent fixés à un niveau plus bas que dans les régions développées. Dans cette hypothèse, il y a urgence à inverser la tendance, en investissant dans les régions ainsi menacées de façon à donner, au moins dans des délais raisonnables, des gages de rentabilité suffisante pour les capitaux et des assurances de salaires comparables avec ceux des régions mieux dotées. Voilà, en tout cas pour Barca, dans quelle direction orienter la philosophie de la cohésion et l'utilisation des fonds structurels

## **2 - Les raisons politiques**

Pour compléter la démonstration de Cavaco Silva, Eneko Landaburu, qui dirige à la Commission la DG XVI chargée de la politique régionale, défend trois arguments de nature politique :

- “ Sans une cohésion forte, dotée de beaucoup de moyens, nous allons bloquer tout le processus d'intégration. Il n'y a pas d'irréversibilité du marché intérieur ou de l'union économique ”, dit-il, avant de rappeler comment, en son temps, la Commission Delors avait

mis en garde contre “ le coût de la non Europe ” et il invite à calculer ce que serait “ le coût de la non cohésion ” que lui-même prévoit “ catastrophique pour tous, à commencer par les pays les plus riches ”.

- La politique menée depuis dix ans a été couronnée de succès et les statistiques d'Eurostat en cours de publication le démontrent. Dans les dix régions les plus pauvres, les chiffres indiquent qu'entre 1988 et 1998, le niveau de PIB par habitant a augmenté de 5 points, passant de 44% à 49% du PIB moyen de la Communauté. Si on prend en compte 25 régions de plus, on passe de 52% à 58%, soit 6 points de convergence réelle.

- “ Soutenue par un effort de communication et d'information, la politique de cohésion est un des meilleurs instruments dont nous disposons pour développer le sentiment d'appartenance à l'Europe, dit Landaburu. A nos chefs d'Etat et de gouvernement de s'en servir lorsqu'ils parlent de citoyenneté et veulent améliorer la compréhension que les citoyens ont de l'Europe ”.

### **Un bon calcul économique**

Y-a-t-il une dimension institutionnelle de la cohésion qui en serait la dimension cachée, à côté de ses aspects économiques et sociaux ? s'interroge l'euro-député italien Andrea Manzella. C'est ce qui lui semble apparaître entre les lignes dans les propos de Cavaco Silva. Faut-il donc parler de déficit institutionnel et suivre les auteurs qui disent que la nature même de l'Union a changé à partir du moment où elle a incorporé une finalité politique ?

“ On parle de solidarité, d'équité, de welfare ” dit Manzella que ce genre de propos incite à la prudence parce qu'il pense que “ le véritable fondement de la cohésion, c'est un bon calcul économique, au sens où les avantages nets qu'en tire la Communauté doivent l'emporter sur les sacrifices consentis par les contribuables ”.

Si finalité politique il y a, “ elle a consisté à prendre la responsabilité politique de la stabilité du marché unique. Stabilité entre États, entre États et régions et entre régions entre elles ” dit-il avant d'en énumérer quelques uns des effets observés :

- En passant à un niveau plus élevé, la politique régionale s'est retrouvée dénationalisée.
- Le dialogue avec des organismes publics ou privés à un niveau régional ou local en a été encouragé.
- Un sentiment de citoyenneté européenne et de communauté de destin a commencé à émerger.

Ancien secrétaire d'État au développement régional du gouvernement portugais, Isabel Mota a participé à la négociation des deux “ paquets ” Delors. Pour quelqu'un comme elle qui a vu, de l'intérieur, comment son pays a réussi au cours des années à s'intégrer à la Communauté, la politique de cohésion est le pilier de la construction européenne. “ Avec un nouvel élargissement devant nous, dit-elle, c'est de vision politique globale dont nous avons le plus besoin et ce qui est en cause, c'est notre capacité à nous projeter à l'extérieur ”. Raison de plus de déplorer le caractère “ économiste et réducteur ” de l'actuel débat sur la cohésion. “ Nous discutons argent et abandonnons un discours politique plus élevé, déplore-t-elle, ce qui donne au public un sentiment d'insécurité et fait reculer la construction européenne ”.

### **3 - Le changement d'atmosphère**

Pourquoi les choses ont-elles changé ? Pourquoi ce qui paraissait évident il y a quelques années a-t-il cessé de l'être ? Que s'est-il passé ? demande Pedro Solbes, député socialiste espagnol et ancien ministre de l'Économie qui énumère la crise économique de l'année 93, les problèmes de la réunification allemande avec les transferts additionnels vers les Länder de l'Est, la discipline monétaire et budgétaire imposée par l'union monétaire, avec le pacte de stabilité qui a servi d'argument pour dire qu'il n'y avait pas de ressources.

“ Nous avons un problème de déficit. Il nous faut réduire les transferts. L'élargissement suscite des craintes... Tout cela est vrai, reconnaît-il, mais ce qui le frappe plus encore, c'est un changement dans les mentalités : la philosophie qui veut que ce qui est bon pour un pays de l'Union le soit aussi pour les autres et que ce qui est mauvais pour l'un le soit également pour tous, cette philosophie, dit-il, n'est plus partout acceptée et chacun pense en termes plus exclusivement nationaux ”.

D'où le succès de l'argument dit du “ juste retour ”. Les réticences ne datent pas d'aujourd'hui, note encore Solbes qui se rappelle les débats sur le passage à la troisième phase de l'union monétaire et les réserves des pays contribuables nets à l'idée de transferts éventuels au cas où la monnaie unique poserait des problèmes très graves dans un des États membres. “ Introduire un mécanisme de transfert sans définir les raisons de l'utiliser devait se révéler impossible ”, se souvient-il.

“ La tendance dominante n'est pas pour davantage de cohésion, constate Solbes, mais pour davantage d'harmonisation portant sur des éléments qui, paradoxalement, représentent les seuls marges de manœuvre dont pourraient se servir les pays pauvres pour mieux converger. Ainsi de l'harmonisation fiscale ou sociale ”.

### **Le ras-le-bol des riches**

Pourquoi la cohésion est-elle remise en question ? s'interroge lui aussi Jean-Louis Bourlanges, un conservateur libéral, député français au Parlement européen. “ Ne soyons pas, dit-il, le chœur d'opéra qui soutient la cohésion en chantant sur tous les tons la même chose, mais demandons-nous pourquoi, malgré des finalités aussi fortes, cette politique fait l'objet de contestations sournoises ou agressives ”. Il y voit trois sortes de raisons :

- Politique d'intervention publique, la cohésion a souffert du discrédit dans lequel cette forme d'action est tombée à un moment où on valorisait une forme de libéralisme assez étroite. “ Dans la mise en œuvre des politiques de cohésion, dit Bourlanges, nous n'avons pas tracé la frontière exacte entre le domaine de la libre initiative et ce qui relève de la puissance publique. La cohésion fait ainsi figure d'impôt payé par les autres, le meilleur des impôts pour ceux qui reçoivent, le pire pour ceux qui payent ”.

- Un budget communautaire essentiellement conçu pour satisfaire aux besoins de la politique agricole et de la politique de cohésion pose un problème structurel de légitimité de la dépense communautaire, notamment pour les grandes masses opulentes et urbanisées de l'Europe du Nord.

- Les interventions relèvent de deux systèmes totalement différents, l'un qui passe par des autorités décentralisées, les régions, et qui est animé très directement par la Commission (ce qui suppose que cette dernière ait à la fois les compétences et les moyens d'une administration fédérale), l'autre qui repose sur une aide macro-économique distribuée par le canal des États membres (ce qui réduit la cohésion à une entreprise de compensation financière et

délégitimise l'intervention de la Commission). Pour Bourlanges, c'est donc un problème de cohérence de l'action institutionnelle.

L'ancien ministre de la justice Irlandais Nora Owen n'est pas insensible non plus, au ras-le-bol des riches. “ Au lieu de créer une conscience européenne, gardons-nous, dit-elle, d'alimenter la division des consciences en Europe ”.

“ Si nous voulons intégrer davantage de pays, il nous faut définir une manière de partager le gâteau de manière adéquate, dit-elle, sans quoi nous aurons une Europe non plus à deux étages, comme celle que nous avons maintenant, mais à trois ou à quatre, avec l'Irlande au second, la Grèce un étage en dessous et tout en bas les pays de l'Europe de l'Est ”.

L'aide des fonds est sans doute essentielle comme l'ont été les semences de croissance apportées par les “ paquets ”. Delors mais Mme Owen insiste sur la capacité du pays récipiendaire de les faire fructifier grâce à des politiques nationales appropriées. A ses yeux, son pays en est le meilleur exemple. “ L'Irlande a pu tirer le meilleur bénéfice des transferts de fonds européens en raison de sa maturité politique. Nous étions capables de bien orienter les fonds parce qu'au moins 30 ans avant d'entrer dans la Communauté, nous avons commencé à éduquer et à former notre petite population ”.

#### **4 - Les limites de la cohésion**

Ces limites, l'eurodéputé espagnol Miguel Arias Canete, qui préside la commission de développement régional du Parlement européen, va les mettre en évidence et les déplorer, en posant les deux questions suivantes :

- De quels mécanismes l'Union européenne dispose-t-elle pour corriger les déséquilibres régionaux ?
- A-t-elle la volonté politique de les corriger ?

“ A l'échelon national, observe Arias Canete, il existe toute une gamme de mécanismes de solidarité interne qui sont unanimement admis même s'ils fonctionnent plus ou moins bien : fiscalité progressive, redistribution, entraide etc... Mais, alors que les États ont des mécanismes énormes pour corriger les déséquilibres, l'Union ne dispose que de deux moyens : les fonds structurels et la mise en place de critères de cohésion dans toutes les politiques communautaires ”.

“ Les fonds structurels ont rempli leur mission, mais les politiques communautaires n'ont jamais été formulées en fonction des critères de cohésion et - plus grave encore - plusieurs d'entre elles la contredisent ”, affirme-t-il avant de remarquer que le canevas institutionnel de l'Union ne permet pas d'engager efficacement, à l'échelon communautaire, des actions d'aménagement du territoire. “ La Commission, dit-il, peut avoir une vision globale du projet européen, mais au niveau des États, cette vision est atomisée. Souvent, elle n'est pas partagée ”. Et de conclure sur cette interrogation : “ De la part de l'Union européenne, existe-t-il une volonté politique d'équilibrer le niveau de développement en considérant que c'est la meilleure façon d'obtenir une intégration politique ? Ou bien, au contraire sommes-nous en train d'additionner les égoïsmes nationaux ? ”

## **5 - Les engagements contraignants**

La cohésion économique et sociale est-elle la contrepartie d'un pacte à durée illimitée, passé par les pays en retard de développement lorsqu'ils ont négocié leur adhésion à la Communauté en acceptant d'ouvrir leur marché intérieur aux produits industriels et aux services de leurs partenaires ? Nous voici au cœur du débat sur la cohésion, sous ses deux aspects théorique et politique. Delors y avait fait allusion dans son introduction et, sous une forme ou sous une autre, la question sera reprise à toutes les étapes du débat : fondement, bilan et perspectives.

C'est l'élément le plus politique que va développer, dans une intervention volontairement sans nuances, le secrétaire d'état espagnol chargé des affaires européennes, Ramon de Miguel : " L'Espagne n'a pas offert pour rien au Marché commun un marché de 40 millions de consommateurs, déclare-t-il d'entrée de jeu. Elle l'a mis à la disposition de l'Europe, mais en échange de la cohésion économique et sociale qui est pour nous une partie fondamentale du pacte ".

N'hésitant pas à désigner la France et l'Allemagne, " le noyau dur ", dit-il, et de comparer leur dossier avec celui de l'Espagne, il épingle ces deux pays en affirmant que " leurs marchés sont moins transparents que le marché espagnol, qu'ils ont transféré dans leur législation nationale moins de directives que ne l'a fait l'Espagne, enfin que leur société est moins ouverte et moins libérale que la société industrielle espagnole ".

" L'Espagne a été plus loin dans le marché intérieur que le noyau dur de l'Union ", poursuit-il, avant d'insister sur " les efforts herculéens de convergence nominale " qu'elle a fait, ainsi que le Portugal, pour se plier à la discipline de l'union économique et monétaire en renonçant à aller plus vite dans la convergence réelle ". Et la récompense en serait la perte du Fonds de cohésion, s'indigne-t-il, alors que tout le monde sait qu'appliquer strictement les critères de Maastricht, c'est freiner une croissance plus rapide ".

### **La contrepartie du pacte**

" Penser que l'union économique et monétaire puisse se faire uniquement avec une convergence nominale, c'est en ignorer le fondement, dit Ramon de Miguel en affirmant : " Les pays de la cohésion ne la reçoivent pas comme une aumône. C'est une contrepartie essentielle du pacte qu'on ne peut pas éliminer et si on l'élimine, il faudra aussi commencer à éliminer d'autres éléments essentiels du marché commun ou de l'union économique et monétaire ".

" On parle beaucoup, dit-il encore, du coût des politiques communautaires, mais a-t-on pensé à ce que serait le coût de ne pas les avoir ? - Un argument que l'on retrouvera dans plusieurs interventions - Nous avons ici quelque chose d'extraordinaire en prospérité et en croissance économique, mais aussi en prestige politique, avec un modèle qui suscite l'envie du monde entier ".

Se référant enfin au fameux 1,27% du PIB qui sert de plafond au budget communautaire, il rappelle que, depuis la chute du Mur de Berlin, la plupart des pays riches de l'Union ont économisé en moyenne 1% de leur budget en réduisant leurs dépenses militaires et il leur reproche de ne pas être capables d'augmenter de 0,02% l'apport de leur budget national pour " le grand projet de solidarité " de la future Europe en affirmant que,

pour appliquer à plein la politique de cohésion économique et sociale aux pays qui vont adhérer à l'Union, il n'en coûterait pas plus de 0,03% du PIB de tous les pays membres.

Dans le même esprit, mais dans des termes plus nuancés, le ministre de l'aménagement du territoire portugais Joao Cravinho déclare que “ ce n'est pas l'Agenda 2000 qui est un problème, mais l'Agenda 2005 ” car, dit-il “ nous ne pouvons pas construire une Union européenne sur une base aussi précaire. La cohésion économique et sociale s'affaiblit et se dégrade. Cela veut dire que le projet d'union économique et monétaire se dégrade lui aussi. L'Agenda 2000 ne présente pas de projet européen. L'objectif n'existe plus et on a oublié que la cohésion était du ressort de la politique ”.

### **Bénéfices et coûts**

Au chapitre des changements radicaux qui déterminent notre avenir, Cravinho inscrit la mondialisation et “ les nouvelles frontières technologiques ” qui, dit-il, vont restructurer les activités économiques. “ Mondialisation et technologie signifient profits croissants qui peuvent dévaster la cohésion économique et sociale des régions et des pays les plus faibles, qui vont beaucoup souffrir au cours des dix prochaines années, tandis que les acteurs principaux de la globalisation en tireront de grands bénéfices ”.

“ Dans un pays comme le Portugal, nous avons beaucoup progressé, reconnaît Cravinho, mais sans résoudre le problème de notre faible productivité ”. Pour lui, la cohésion est le seul remède et, si elle n'est pas renforcée, il n'y aura pas d'élargissement possible. “ L'union monétaire produira de nombreux bénéfices, avertit-il, mais elle aura aussi un coût qu'il faudra bien payer ”.

S'exprimant hors du séminaire proprement dit, au cours d'un déjeuner qui réunissait les participants, le ministre des affaires étrangères espagnol Abel Matutes frappera à son tour sur la même cloche : “ L'Espagne, comme le Portugal et l'Irlande - la Grèce également - ont fait des efforts d'austérité considérables pour se situer au premier étage de l'Europe, déclare-t-il. On ne peut pas leur dire : Puisque vous y êtes, vous n'avez plus besoin du Fonds de cohésion. Ils en ont au contraire besoin davantage car ces efforts les ont forcés à se priver d'investissements. Pour eux - et tant que ces pays n'ont pas atteint 90% du revenu moyen de l'Union - la cohésion est un droit ”.

Intervenant un peu plus tard dans la discussion générale, François Villeroy de Galhau, qui dirige à Paris le cabinet du ministre des finances, mais parle à Madrid en son nom personnel, fera remarquer qu'on identifie trop fortement l'objectif de cohésion aux seuls instruments que sont les fonds structurels et le Fonds de cohésion et qu'en se concentrant sur les instruments, on a occulté l'objectif. “ Au fur et à mesure de la montée en puissance des fonds - ce qui est une bonne chose - n'avons-nous pas un peu perdu en contenu de politique commune ? ” dit-il avant d'ajouter : “ Nous avons ainsi peu à peu évolué vers des droits acquis au profit de certaines régions ou de certains pays; ”

“ La valeur ajoutée par la gestion communautaire de ces droits est devenue plus faible, ajoute-t-il, et la liberté de gestion nationale et régionale de ces fonds de plus en plus forte - ce qui respecte le principe de subsidiarité, mais ce qui transforme aussi cette politique en simple mécanisme de redistribution, créant ainsi des tensions avec certains pays du Nord ”.

## **Le prix de l'avion pour Limoges**

Robert Savy, qui est président du Conseil régional du Limousin, constate, lui aussi à sa façon que “ les objectifs ont peu à peu cédé la place à ce qui, dans le Traité, n'était qu'un moyen de les atteindre.” Pour lui, l'essentiel - et cette mission est inscrite dans le Traité - “ c'est, dit-il, le progrès économique et social, un niveau élevé de protection sociale, c'est la cohésion économique et sociale ”. Le marché intérieur, la politique de concurrence, la monnaie unique ne sont que des instruments pour atteindre ces objectifs.

Comment concilier compétitivité et cohésion? - “ problème permanent et fondamental, ” dit-il en regrettant que la politique de la concurrence sacrifie à la première plutôt qu'à la seconde : “ En France, constate-t-il, il y aura de plus en plus d'avions pour aller de Paris à Nice et le voyage coûtera moins cher tandis que pour aller à Lorient, à Limoges ou dans une autre ville du Massif Central, il y aura de moins en moins d'avions et le voyage sera plus cher ”.

\*

## **2 - BILAN DE DIX ANS DE COHESION**

Pour l'Irlandais Ruairi Quinn, les résultats des dix premières années de marché unique enseignent que, sans cohésion, le marché ne peut pas fonctionner. A sa façon bonhomme et sur un ton aussi narratif que conciliant, l'ancien ministre de l'économie apporte de l'eau au moulin espagnol. Mais on verra aussi qu'il en tempère les conclusions.

“ Il n'est pas raisonnable de critiquer la politique de cohésion sans la replacer dans son contexte historique en regardant l'ensemble du tableau, dit-il. Pour la réalisation du marché unique, il y a eu transaction politique, avec une compensation pour la libéralisation des secteurs protégés. Sans cela nous n'aurions pas ratifié l'Acte unique ”.

Quinn va prendre l'exemple de l'Irlande, citer quelques cas de barrières non tarifaires aujourd'hui oubliées, qui protégeaient notamment le ciment national ou encore les barres chocolatées et la nourriture pour chien produites en Irlande, et rappeler combien ses compatriotes craignaient que le marché libre, à défaut d'élément de cohésion, ne sonne le glas des économies périphériques et faibles.

Mais la cohésion a bien marché, argumente-t-il, en constatant que, dans les quatre pays de la cohésion, sur une période de douze ans, de 1985 à 1997, le revenu par tête, qui était proche de 66% du revenu moyen de la Communauté en termes de PIB par habitant, est passé à 76%. Dans le cas de l'Irlande la hausse a été encore plus significative (89% de la moyenne européenne), au point, dit-il, que l'on peut soupçonner les chiffres de surestimer la réalité. Et tout cela pour une dépense relativement modeste dans un budget communautaire plafonné à 1,27% du PIB communautaire, dont 50% environ servent à financer la politique agricole.

En Irlande, note-t-il encore, l'amélioration des infrastructures a été considérable, ce qui a réduit les handicaps géographiques que certains jugeaient insurmontables. “ Mais, ajoute-t-il, il ne serait pas juste d'attribuer tout le succès récent de l'économie irlandaise au seul financement structurel et à la cohésion. D'autres facteurs ont joué : Notre profil démographique, notre régime d'impôts sur les sociétés et notre tradition anglophone ont contribué à nous rendre attractifs pour les investisseurs étrangers, et c'est l'investissement étranger qui a servi de moteur à la croissance. Enfin, insiste-t-il, notre système de partenariat social nous a beaucoup aidés ”.

### **Précieux Transferts**

“ Ce serait pourtant une erreur que de se limiter à un exercice purement comptable ”, poursuit Quinn en expliquant comment, dans l'ensemble des pays qui en bénéficient, la politique de cohésion a servi de canal à des transferts de valeurs culturelles qui ont modifié le comportement des gens dans des domaines aussi variés que la culture, la politique, le social et l'économie.

- La culture : Voir le football où des joueurs français sont venus jouer dans des équipes britanniques. Mais aussi les chanteurs d'opéra ou les échanges d'étudiants du programme Erasmus.

- L'économie où l'on voit les forces du marché s'emparer des possibilités qui leur sont offertes en rationalisant leurs activités. C'est ainsi que l'Irlande est devenue le plus grand centre mondial de télémarketing, que l'industrie alimentaire s'est déplacée vers l'Espagne et le

Portugal et que les fabricants de moteurs abandonnent les pays de la Communauté pour la République tchèque ou la Hongrie.

- L'administration enfin où, à l'initiative de Bruxelles, de nouvelles structures se sont créées, par exemple dans des pays qui ignoraient la programmation pluriannuelle et se sont mis à travailler, pour leur plus grand bien, sur des budgets de 3 à 5 ans. " On pourrait parler de cohésion intellectuelle, dit Quinn, quand on voit Bruxelles transférer les meilleures pratiques administratives de la plupart des États membres vers les autres dont les pratiques étaient différentes ".

A la différence des ministres espagnols, Quinn reconnaît toutefois qu'une forme de dépendance s'est développée chez ceux qui reçoivent des fonds structurels et que ce financement n'a jamais été prévu pour être permanent et il conclut : " Objectivement, l'expérience qui a été faite ne peut être qualifiée que de positive. Il n'y a pas eu de demande sérieuse de reconstruction des frontières nationales ou des barrières tarifaires. Sans ces dix années de cohésion sociale, nous n'aurions pas eu la volonté politique de construire l'Union économique et monétaire, ni la force de tenir les critères de Maastricht ".

### **Valeur ajoutée communautaire**

Aux observations de Quinn sur la valeur des transferts intellectuels et culturels, Eneko Landaburu ajoute les remarques suivantes sur la méthode communautaire et sur la valeur ajoutée qu'elle apporte aux politiques nationales :

- 1/ la programmation pluriannuelle : " Ce fut une innovation incroyable ", dit-il en prenant l'exemple de l'Espagne " qui n'avait pas du tout de politique régionale et qui a du passer de la simple exécution de projets à la gestion de programmes, ce qui représentait un bond qualitatif important ". Mais en Italie aussi, où les autorités ont mis en marche " une politique nationale et régionale entièrement calquée sur le modèle européen ". En France également, où le gouvernement a accepté de modifier la durée de sa programmation pour l'adapter à celle que proposait Bruxelles.

- 2/ le partenariat qui associe aux autorités locales les représentants des syndicats et des chefs d'entreprise au processus de décision qui détermine où l'argent doit être employé. Mais, note Landaburu, " il est très difficile de convaincre les États que la meilleure manière d'utiliser l'argent public c'est d'impliquer ceux qui sont le plus intéressés par les décisions, qu'il s'agisse d'autorités locales ou régionales ou encore des forces vives de l'économie ". Ruairi Quinn signalera à ce propos que les représentants des parlements nationaux sont exclus de ce processus de partenariat et de ce type de consultation, ce qui lui paraît regrettable et il souhaite que l'on remédie à ce " déficit démocratique ".

- 3/ l'innovation que la Commission encourage en faisant connaître " les meilleures pratiques, pour que l'expérience de Berlin puisse servir à Porto et celle de Lisbonne à Helsinki, par exemple.. ".

Ce qui en revanche inquiète Landaburu, c'est la tendance à renationaliser cette politique, qui se traduit par la pression de nombreux États qui veulent un chèque et rien d'autre, invoquent la subsidiarité et nient toute idée de valeur ajoutée européenne. " Voilà qui est inacceptable, dit-il, car s'ils obtiennent ce qu'ils veulent, Bruxelles perdra tout contrôle sur la destination de cet argent ".

Répondant à une question de Delors qui lui demandait quels sont les États membres les plus acharnés à centraliser cette gestion des fonds, Landaburu constate d'abord que

“ paradoxalement, plus un État est fédéral, plus il entend limiter les attributions de la Commission ”. C'est en tout cas le cas des Allemands, l'état fédéral par excellence dans l'Union. “ Ils veulent le chèque, un point c'est tout, dit-il, avant de signaler que le gouvernement français, toujours méfiant “ entend rester maître de ce qui se passe dans les régions et ne pas être gêné par les gens de Bruxelles lorsque ces derniers plaident pour l'innovation ou appliquent des critères européens d'éligibilité des zones ”. Le gouvernement espagnol ne voit pas d'un bon œil, lui non plus, Bruxelles intervenir avec force. “ Même le gouvernement portugais, dit encore Landaburu, en prenant Cravinho à témoin, a tendance à dire que la Commission ne doit pas se mêler de trop de choses ”.

### **Laissez-nous faire**

Ce que la Commission propose, c'est de dialoguer plus à fond avec les États et avec les régions, à la fois sur les objectifs, les priorités et la stratégie d'utilisation des fonds. “ Alors, que nous disent les États membres ? ajoute Landaburu, c'est très simple. Pour les objectifs : Laissez-nous faire, nous connaissons mieux que vous les besoins du pays. Pour la décentralisation : D'accord, mais ensuite, ni évaluation, ni contrôle, ni sanctions ! ”

“ Aujourd'hui, le danger est donc double, conclut-il : Avec les propositions françaises, allemandes ou autres, nous risquons de ne pas avoir assez d'argent pour maintenir une convergence réelle et on nous impose par ailleurs des méthodes qui ruinent l'expérience positive que nous avons faite depuis douze ans ”.

Villeroy de Galhau relève de son côté que les politiques régionales se sont éloignées du statu de politique commune “ parce que, dit-il, nous nous sommes éloignés de la politique des choix par projet, qui recherche les meilleurs projets pour l'Union. Nous nous sommes plutôt rapprochés de la logique du chèque par région ou par pays. De ce point de vue, le fonds de cohésion, malgré ses vertus, a eu un effet assez pervers ”.

Au chapitre des bénéficiaires additionnels des politiques structurelles, Yannos Papantoniou insiste de son côté sur ce qu'elles apportent à la modernisation des pays et des régions les moins développés : “ L'impact économique n'est pas seulement quantitatif et mesurable en termes de revenus qui augmentent. Leur impact qualitatif est encore plus important ”, dit-il en citant la gestion budgétaire et financière ou le contrôle de la qualité et en affirmant que la Grèce y a trouvé un bénéfice qualitatif indirect, à tous les niveaux de l'administration et dans tout son appareil de développement. Si cette forme de pression vient à s'affaiblir en même temps que les transferts eux-mêmes, il craint manifestement que le rythme même de la modernisation ne se ralentisse.

### **Prends l'oseille et tire toi**

De son côté Jean-Louis Bourlanges s'arrête aux problèmes d'administration de la cohésion en analysant les contradictions entre la gestion des fonds structurels, qui mobilise à un niveau décentralisé les acteurs politiques, économiques et sociaux, avec une intervention forte de la Commission, et celle du Fonds de cohésion qui relève de la technique du chèque et évoque, dit-il, la pratique du “ prends l'oseille et tire toi ” chère à Woody Allen.

La décentralisation n'est pas une réponse adéquate au problème, à moins, dit-il, que la Commission ne se donne les moyens d'agir en allant au besoin à contre-courant de tout ce qui se dit aujourd'hui en se dotant du personnel nécessaire. Lui-même ne l'en blâmerait pas puisqu'il juge " dérisoire " le nombre de fonctionnaires européens : 11.000 (non compris le personnel linguistique et les effectifs employés à la recherche) pour administrer une Communauté de près de 400 millions d'habitants !

Bourlanges invite aussi à une programmation et à une analyse des besoins des États qui soit plus rigoureuse sans recourir systématiquement au principe d'additionnalité qui veut que chacun mette aussi de l'argent sur la table en contrepartie de ce qu'il reçoit. " Encore faut-il que l'on ait un minimum de moyens à mettre sur la table " observe-t-il.

### **Diffuseurs de rationalité**

Dans un pays comme le Portugal, les fonds structurels ont servi à répandre des principes de rationalité économique qui ne figuraient nulle part dans notre culture nationale chez nombre de décideurs qui en ignoraient l'existence. Aux yeux de Joao Cravinho, ce n'est pas là leur moindre mérite. " Grâce aux fonds, qui ont ainsi servi de mécanismes à diffuser la rationalité, dit-il, le message qu'un changement de mentalité était nécessaire a été transmis aux patrons des petites entreprises, aux conseils municipaux, aux maires des petits villages, à tout un monde qui ne doit pas être sous-estimé à cause de la place que tous ces gens occupent dans la modernisation de la société " .

D'accord pour dire que la subsidiarité doit avoir un rôle dans la politique régionale, Cravinho se refuse à l'invoquer pour exécuter sans contrôle les politiques communes en se réclamant de la formule : Donnez moi le chèque et je distribuerai l'argent comme je l'entends. Il signale que la question de la renationalisation ne se pose pas au Portugal, mais fait droit aux observations de ceux qui se plaignent que les politiques nationales ne soient pas toujours prises en considération dans l'élaboration de la stratégie et des programmes régionaux à Bruxelles car, dit-il, " la prospérité régionale, dépend en grande partie de la politique nationale " .

Il est partisan que chacun joue son rôle et ne croit pas que la Communauté doive exercer un pouvoir administratif qui n'est pas le sien. Ce qui manque à Bruxelles, en revanche, c'est le leadership politique et il constate à regret qu'il y a là un vide. " C'est pour combler ce vide que nous allons à la renationalisation, seule solution pour nous protéger contre cette absence, " dit-il en concluant : " La politique régionale doit prendre en compte la subsidiarité et combiner le pouvoir du gouvernement national et celui de la Commission, selon des critères qui eux, restent à déterminer " .

### **Absence de vision**

Dans un registre plus théorique, mais sur une note tout aussi mallarméenne, Patrizio Bianchi, qui est professeur d'économie à l'Université de Ferrare, déplore " l'absence de vision " des Européens. " On ne parle que de méthodologie et de techniques de distribution d'argent, mais quelle économie, quelle société sommes-nous en train de construire en Europe, en particulier dans les zones les plus défavorisées ? " s'exclame-t-il, en rappelant le long débat qui avait conduit la Commission Delors au Livre blanc de 1993, ainsi que les principes qui guidaient

les choix stratégiques, avec leurs orientations : éducation, environnement, nouvelles technologies, énergie, ou communications.

“ A quelle politique pensons-nous pour l'avenir ? Où sont les investissements dans des entreprises nouvelles, dans des activités nouvelles ? ” demande-t-il en regrettant qu'on parle des fonds structurels ou du Fonds de cohésion sans les insérer dans une vision à long terme. “ Quelle est la vision de la Commission pour la période qui va suivre l'introduction de l'euro ? ” insiste-t-il, avant d'ajouter : “ Nous avons une Commission qui parle beaucoup de politique monétaire, mais pas suffisamment de tout le reste ”.

Pour répondre à cette philippique, Marcelino Oreja, seul commissaire en exercice présent à Madrid, observera que la Commission n'a pas fui ses responsabilités dans l'exécution de ses tâches. “ Il lui a fallu mettre en marche tout le processus d'union économique et monétaire ainsi que celui de l'élargissement ” dit-il. Il lui a fallu aussi préparer les perspectives financières, s'attaquer à la politique de l'emploi, préparer un plan d'action qui garantisse la sécurité des citoyens, avec tous les problèmes qui touchent les affaires intérieures et les affaires de justice, faisant ainsi la ventilation entre le troisième et le premier pilier du Traité. Il a fallu enfin s'occuper des fonds structurels et du Fonds de cohésion, en veillant à l'insertion des programmes dans les régions ou dans les États appelés à en bénéficier. “ Cela relève-t-il de la vision ? Je n'en sais rien, ” dit Oreja en signalant que “ pendant ces quatre ans, la Commission n'a pas manqué de pain sur la planche ”.

Bianchi lui en donne volontiers acte, en reconnaissant que la Commission a fait un travail “ incroyable ”. Mais il ne lâche pas le morceau pour autant : “ Dans un moment aussi crucial, le problème est de savoir ce qui pourrait créer de la richesse pour l'avenir ”, dit-il, en suggérant qu'on mette en chantier un nouveau Livre blanc. “ Pour demain, pour le prochain millénaire ”, il lui semble encore temps de le faire.

## **Au sud du Sud**

Maire de Las Palmas de Grande Canarie, José Manuel Soria a le privilège d'être le plus au sud de tous les participants et de faire part au séminaire de l'expérience d'une zone insulaire située à la frontière du Maghreb et de l'Afrique sub-saharienne.

Aux Canaries, les infrastructures se sont améliorées, ainsi que la périphérie urbaine des communes. “ Nous avons de meilleures routes, dit Soria, la technologie s'est développée et le capital humain s'est amélioré. Grâce à la cohésion économique et sociale, nous avons donc réussi à diminuer les retards structurels et à nous rapprocher de la moyenne européenne ”. Tout serait-il pour le mieux dans le meilleur des mondes canarien ? Et bien non !

Qu'est-ce qui ne va pas ? - Le travail : “ Malgré les efforts pour améliorer la formation et élever le niveau de qualification des gens, les taux de chômage se situent toujours à un niveau élevé ”, dit Soria, qui se refuse à parler de cohésion sociale en Europe “ tant qu'il n'y aura pas de travail pour tous les Européens ”.

### 3 - LES PERSPECTIVES

Pour Pierre Moscovici, le ministre délégué français aux Affaires européennes qui introduit le débat sur les perspectives à l'horizon 2000, la politique de cohésion, directement liée à l'union économique et monétaire, a été “ l'un des succès les plus nets de l'Union au cours des dix dernières années ”.

Moscovici rappelle qu'en juin 1997 la France avait soumis son entrée définitive dans l'Euro à la qualification de l'Italie, de l'Espagne et du Portugal et il fustige les préjugés des milieux d'affaires du Nord de l'Europe qui appréciaient alors ces pays pour y passer leurs vacances mais les jugeaient peu crédibles pour partager une monnaie commune. Ne pas les admettre, dès lors qu'ils respectaient les fameux critères de Maastricht, aurait été, dit-il, “ politiquement contestable et économiquement absurde car les avantages que nous attendons de l'unification monétaire sont directement proportionnels à la dimension de l'espace économique auquel l'euro sera adossé ”.

Estimant que les politiques communes doivent concourir plus directement qu'elles ne le font à l'approfondissement de la cohésion, Moscovici invite à :

- y englober la politique de grands travaux proposée à Essen par Delors,
- remettre le Fonds social européen au service de la convergence des politiques de l'emploi,
- orienter la réforme de la Politique agricole commune vers la défense du modèle agricole européen,
- définir la place que l'Union entend réserver aux services publics dont la légitimité, note-t-il, a été reconnue par le Traité d'Amsterdam.

#### Une logique des droits acquis

Passant en revue “ les nouveaux défis ” auxquels la cohésion est confrontée, Moscovici prévient qu'il faudra accepter “ les adaptations indispensables ”.

“ Les pays de la cohésion se situent assez nettement dans une logique de droits acquis qui conduirait à raisonner par accumulation successive des mécanismes de redistribution communautaire, sans modification des équilibres géographiques actuels, ” dit-il, en signalant que cette logique risque d'entrer en collision avec la réalité économique.

La solidarité communautaire a tourné à plein régime, note-t-il, en signalant les 14.000 kilomètres de grandes routes construites ou réaménagées en Espagne, l'installation de systèmes d'épuration des eaux dans les villes grecques, les aides dont bénéficient les jeunes irlandais pour prolonger leurs études au delà de la scolarité obligatoire. Il prend note aussi des observations des pays qui se définissent comme “ contributeurs nets ” et constate : “ La problématique de la remise en cause absolue du Fonds de cohésion est désormais posée ”.

Sensible aux arguments des partisans d'une convergence réelle qui insistent sur les écarts persistants entre les niveaux de prospérité, Moscovici entend “ nuancer ” le point de vue des plus réticents et il défend “ une approche souple, excluant à la fois tout phénomène de rente ou d'abonnement, en même temps que tout phénomène de couperet ”. Il souhaite qu'on revienne “ à un contenu distributif plus fort ” de la politique régionale et que la réforme des fonds structurels “ marque un coup d'arrêt à la dérive qui a vu une part croissante de la population communautaire (aujourd'hui, près de 50%) couverte par ces fonds ”.

“ La politique des fonds structurels, poursuit-il, doit se recentrer sur sa vocation propre, qui est de réduire les écarts de richesse dont souffrent les régions accusant un net retard de développement, ainsi que les régions frappées par un problème manifeste de reconversion industrielle ou de désertification rurale résultant de la polarisation géographique au sein du marché unique. Il faut laisser par ailleurs aux États membres la responsabilité d'assurer un développement équilibré de leur territoire national, à travers une politique autonome d'aménagement du territoire, seule à même de traiter au plus près les réalités locales ”.

## **L'Europe qui change de nature**

Abordant enfin le défi que représente pour la politique de cohésion l'élargissement à l'Est, Moscovici explique que l'Europe, en passant à 30, va changer de nature. “ C'est une autre Europe que nous bâtissons mais qui suppose aussi une politique de cohésion à l'horizon 2003, 2004 ou 2005, ” dit-il, en notant qu'en tout état de cause, ce sera après le prochain paquet budgétaire, mais que cela viendra vite et mérite qu'on y réfléchisse dès maintenant. “ Prenons garde que pour les économies d'Europe centrale et orientale l'adhésion ne soit pas un choc et que pour nous, elle ne signifie pas la destruction des politiques communes ”.

“ Les besoins sont considérables et pourtant la ressource financière sera contrainte avec la discipline budgétaire que nous impose le pacte de stabilité et de croissance et que nous acceptons. Il faudra donc faire mieux avec autant d'argent. Ce ne sera pas facile. Et comme la cohésion ne se limite pas au Fonds de cohésion, conclut Moscovici, il faudra aussi sortir d'un prisme trop exclusivement budgétaire, en réorientant l'ensemble des politiques communautaires dans un sens favorable à la cohésion économique ”.

A propos des droits acquis auxquels Moscovici vient de se référer, Pedro Solbes propose de distinguer entre les situations qui génèrent des droits acquis - par exemple celle des régions à revenu per capita inférieur au critère de 75% du PIB moyen communautaire, qui les rend éligibles aux fonds structurels ou celle des pays au revenu inférieur à 90% qui leur ouvre le fonds de cohésion,. “ ce qui ne veut pas dire, ajoute-t-il, que ce droit soit acquis pour toujours ” - et celles qui laissent une certaine marge d'appréciation. Ainsi lorsqu'on passe au dessus des 75% ou des 90%, on sort des critères d'éligibilité, quitte à bénéficier d'une période de transition pour s'adapter à la nouvelle situation.

Ce qui inquiète manifestement Solbes, c'est de savoir si le plafond budgétaire de 1,27% du PIB laisse à l'Union une capacité financière suffisante pour faire face aux besoins futurs, y compris ceux de l'élargissement. Que se passerait-il, se demande-t-il, si la croissance économique était inférieure à celle qui a été retenue pour le scénario budgétaire ou encore si les économies qu'on se propose de faire sur la politique agricole ne sont pas à la hauteur des calculs ? Il rappelle que suivant l'année retenue pour servir de base au calcul, le 1,27% théorique peut fondre pour se retrouver à 1,06%.

Certes, il admet que les pays de la cohésion payent leur part de l'élargissement mais, demande-t-il, quel modèle de cohésion retiendra-t-on pour l'appliquer aux nouveaux arrivants ? “ Certains diront que le modèle actuel est trop généreux pour une Communauté élargie, d'autres qu'il ne l'est pas assez pour des pays dont les revenus sont largement inférieurs à ceux des bénéficiaires du système actuel de cohésion.

## Baigner dans la non cohésion

Miguel Arias Canete estime, lui, qu'on ne peut pas parler de droits acquis pour refuser l'accès des fonds aux pays de la cohésion. “ Il faut parler, dit-il, des obligations souscrites par les signataires du Traité d'Union pour réduire les disparités régionales, aussi contraignantes que celles qu'ils ont acceptées en matière de marché intérieur ou de monnaie unique ”. Et d'appuyer son argumentation sur l'analyse des différentiels de croissance qui s'imposent aux pays de la cohésion pour réduire les disparités qui subsistent. “ Pour gagner 20 points, la différence de croissance avec les pays les pays plus développés doit être de 1,75% pendant 20 ans, ce qui n'est pas facile, dit-il, sur un fond de globalisation et d'intégration des économies ”.

Or, dit Arias Canete, en reprenant un de ses arguments favoris, “ la masse critique des fonds structurels n'est pas suffisante et les politiques communautaires ne baignent pas dans la cohésion., elles baigneraient plutôt dans la non cohésion ! ” A l'exception de la France, accuse-t-il, les projets de cofinancement de la politique agricole intéressent tous les pays de la cohésion et ce sont pour eux que ce cofinancement, en termes relatifs, sera le plus lourd.

“ Nous sommes donc en train d'introduire des éléments anti-cohésion dans le rééquilibrage budgétaire que certains gouvernements proposent ” dit-il, en affichant son scepticisme sur l'avenir de la cohésion. Scepticisme qu'il justifie avec d'autres exemples : la politique de l'environnement, notamment, mais surtout celle des réseaux transeuropéens dont les critères intègrent plus facilement les zones qui affichent le plus gros trafic, mais refusent les zones périphériques parce qu'elles ne sont pas rentables. “ Qu'en sera-t-il, ajoute-t-il, avec l'élargissement, lorsqu'il faudra concevoir des éléments de cohésion qui permettent aux pays dont le PIB ne dépasse bien souvent le 1/4 de celui des pays riches de s'intégrer pacifiquement dans le marché intérieur ! ”

Quant on pense à la Grèce, on imagine mal que le ministre des Finances envisage sereinement l'interruption de la stratégie de cohésion. Lui, encore moins. La Grèce dépend entièrement des fonds européens pour ses investissements publics, dit Papantoniou, pour qui la pression sur le budget deviendrait “ intolérable ” s'il fallait contenir le déficit public et supporter en même temps une réduction des fonds structurels. Il craint qu'avec l'union monétaire les disparités n'augmentent et que le capital ne se concentre dans les zones les plus compétitives. Pour renverser si nécessaire la tendance, il ne voit pas d'autre schéma que celui déjà évoqué par Barca, d'un transfert de fonds extérieurs qui retiendrait et fixerait le capital dans les zones menacées.

Les Irlandais - on l'a compris - sont plus sereins. Succès oblige. Ruari Quinn reconnaît que l'Irlande a suffisamment de ressources pour financer une partie de ses besoins, mais fait état d'un déficit d'infrastructures qui reste “ important ”. Comme Papantoniou - et quelques autres - il s'inquiète surtout des effets de la monnaie unique - “ C'est un voyage du côté de la face cachée de la lune ”. dit-il.

Quinn s'inquiète aussi de l'achèvement des négociations budgétaires sur l'Agenda 2000. Finiront-elles en mars (selon les intentions affichées par la prochaine présidence allemande) ? demande-t-il à Moscovici qui lui répondra : “ C'est indispensable, et il serait dangereux de procéder autrement. Ne pas terminer sous présidence allemande signifierait qu'on reporte la décision à la fin de 99 (avec une Commission en fin de parcours et un nouveau Parlement). Ce serait fâcheux pour l'Union dans un contexte où elle a besoin aussi de réformer ses institutions et de mettre en œuvre le Traité d'Amsterdam ”.

## **Un tabou provisoire qui a la vie dure**

Du côté du gouvernement italien, on estime absolument nécessaire de réengager une stratégie de la cohésion au moment précisément où l'euro se lance. C'est ce que déclare le ministre pour les politiques communautaires Enrico Letta qui fait par ailleurs quatre remarques :

- A propos du lien entre cohésion et élargissement, il signale que les pays qui ont une frontière commune avec un pays candidat à l'adhésion - c'est le cas de l'Italie, avec la Slovénie - s'inquiètent d'une possible délocalisation de leurs entreprises. " C'est un problème sérieux ", dit-il.

- Toujours à propos de l'élargissement, il invite à en approfondir le contexte institutionnel. Il déplore le retard qu'on a pris en " laissant dans les tiroirs, dit-il, tout ce qui avait été dit sur le précédent élargissement et qui s'impose encore plus pour le prochain.

- Parmi les changements envisagés dans la politique des fonds structurels, il propose de ne pas oublier des changements thématiques dans l'affectation des ressources et de rechercher les secteurs où l'investissement est le plus nécessaire, par exemple, dit-il, le développement technologique.

- A titre personnel, il croit indispensable de mettre sur la table, sans plus la considérer comme tabou, la question du plafond de 1,27% et des ressources de la future Union.

Sur ce dernier point, Moscovici lui répondra que, pour la période 2000-2006, le plafond peut être tenu. " Chacun sait aujourd'hui, dira-t-il, que l'élargissement, sans être reculé, s'inscrit dans une perspective un peu plus longue qu'on ne le pensait et que le paquet Santer est, pour l'essentiel, sinon pour la totalité, un paquet à quinze. Cela ne veut pas dire que ce soit un chiffre intangible pour l'éternité, ni qu'on ne doive pas penser à ce que sera l'Europe à 20, 25 ou 30 ".

Du côté portugais, on est très attentif aux incidences de la monnaie unique et à celles de l'élargissement sur le budget et sur les investissements nationaux. " Il est important que l'union monétaire soit un succès pour tous les pays et que tous en ressentent les effets positifs, " fait remarquer Cavaco Silva car, dit-il, des effets négatifs chez l'un des partenaires - baisse de l'emploi ou de la croissance - provoqueraient des commentaires hostiles à la monnaie unique de la part des hommes politiques, et des acteurs économiques ou sociaux et une atmosphère d'instabilité se répandrait alors chez les Onze.

L'ancien premier ministre ne partage pas l'opinion de ces économistes américains qui pronostiquent un désastre pour certains pays de l'Euroland. Il croit au contraire le succès possible pour tous mais estime que " tout dépendra des politiques d'accompagnement ". Et là, il retrouve le besoin de cohésion : Comment mettre en œuvre le pacte de stabilité et maintenir un niveau élevé d'investissements publics ? demande-t-il, en rappelant qu'au Portugal le taux d'investissement de 4,2% du PIB est nettement supérieur à celui de la moyenne communautaire, inférieur à 3% du PIB. D'où sa conviction : " Au début, il sera indispensable de maintenir la cohésion économique et sociale en parallèle à l'union monétaire, surtout dans les étapes initiales ".

## **La force du lien monétaire**

Pour Cavaco Silva, l'union monétaire incite à une certaine forme d'optimisme " car, dit-il, pour la première fois les citoyens vont avoir une même monnaie ce qui est un lien extrêmement fort. De la Finlande au Portugal, de Madrid à Rome, tout le monde va partager le

même intérêt, celui de conserver à cette monnaie son pouvoir d'achat. Ce qui nous obligera à coordonner fortement nos politiques et ce qui augmentera chez tous le sentiment d'appartenir à une même communauté ”.

Il reconnaît que nous sommes encore sous l'influence des restrictions budgétaires et que, dans certains pays, les leaders politiques ont pris l'habitude de défendre les intérêts de leurs contribuables pour mieux gagner leurs voix en demandant bruyamment “ qu'on leur rende leur argent ”. Il faut résister à cette dérive, affirme-t-il, “ aller de l'avant et faire en sorte que le produit qu'on propose au public soit politiquement acceptable ”.

Il demande surtout qu'on ne présente pas la Cohésion comme de l'assistance sociale, alors que les systèmes de welfare sont partout en crise. “ Il faut lier, dit-il, croissance et redistribution, expliquer que tout le monde y gagne, que c'est un objectif qui intéresse tous les pays, et pas seulement ceux du Sud, puisque les autres profitent largement aussi des retombées de la cohésion ”..

Dans le même registre, Cravinho se déclare préoccupé par les phénomènes d'opinion publique dans les pays de l'Union où les hommes politiques accordent de plus en plus d'importance aux réactions négatives. L'opinion est-elle correctement informée ? demande-t-il. Manifestement il en doute. “ Aujourd'hui, nous sommes en train d'évaluer les bénéfices et les coûts de nos politiques en termes strictement budgétaires, ce dont les journaux parlent aux gens, c'est de leurs impôts uniquement.” Cravinho le déplore, appelle à un changement radical dans la présentation de ces questions. Il voudrait que le public comprenne que l'union monétaire, l'élargissement, le marché intérieur sont profitables, mais entraînent également des coûts qu'il faut traiter en mettant en avant un concept dynamique de l'équité et en se demandant ce qui est équitable pour les générations à venir.

Le Portugal souffrira de l'élargissement, toutes les études l'indiquent mais pour Cravinho, ce n'est pas une raison pour s'y opposer. “ Nous sommes pour, en raison de notre histoire. Nous y voyons un objectif politique extrêmement important pour l'Europe et nous sommes prêts à en payer le prix économique ”, assure-t-il en annonçant que le gouvernement portugais pourrait proposer au Conseil des ministres de l'Union de créer un fonds spécial. Les pays cotiseraient sur la base de leur population. On calculerait le coût de l'élargissement par tête d'habitant et les Portugais, affirme-t-il, sont disposés à payer autant que les Allemands ou les Britanniques.

### **La bataille du 0,46%**

A propos des ressources financières et des changements à apporter au contenu de la politique régionale, Landaburu va faire deux observations :

- Il défend le plafond choisi par la Commission pour les fonds de la politique structurelle, qui se réfère au budget de 1999 et au taux de 0,46% du PIB communautaire. De tout cœur, il souhaite que ce soit cette proposition qui soit discutée et non pas la proposition plus réductrice faite par les Néerlandais et les Allemands.
- “ Puisqu'il faut concentrer, tâchons, dit-il, de devenir un instrument de convergence réelle pour l'avenir, ce qui suppose que soient définies des priorités politiques claires ”.

Landaburu est d'accord pour reconnaître que la Commission n'est pas une administration ayant vocation à la gestion directe. “ C'est, dit-il, une administration d'animation, mais encore faut-il qu'elle puisse compter sur une décentralisation très forte et

cela implique, en contrepartie, des méthodes d'évaluation sérieuses et un système de sanctions pour tous ceux qui ne respectent pas la destination des fonds ”.

Deux choses inquiètent Landaburu : Chacun revient à ses vieilles habitudes qui consistent à gérer un instrument en fonction de politiques sectorielles, en oubliant qu'il faut intégrer les programmes. Chaque ministre veut son fonds ou ses ressources pour les besoins particuliers de son administration, s'éloignant ainsi d'une vision territoriale à laquelle doivent concourir tous les instruments européens, nationaux, régionaux et autres. Par ailleurs, il fait siennes les remarques d'Arias Canete et déplore le peu de contribution des autres politiques à la politique de cohésion économique et sociale.

Enfin, en réponse à une question de Delors, Landaburu confirme que la seule façon de consolider le budget de la cohésion et de maintenir les ressources structurelles au niveau de 0,46% du PIB, c'est de prendre comme base le budget de 1999, qui comprendrait alors, avec le solde du paquet Delors 2, le montant des sommes qui n'ont pas encore été engagées. “ Mais, dit-il, si c'est la moyenne des dépenses entre 1994 et 1999 qui est prise en compte, comme le proposent l'Allemagne et les Pays-Bas, nous ne serons pas en état de maintenir notre effort pour les transferts financiers vers les pays du Sud, ni de faire un geste pour l'élargissement ”.

A la proposition de la Commission, Moscovici reconnaît “ le très grand mérite de poser le problème globalement, puisqu'il ne s'agit pas, dit-il, de résoudre tel ou tel problème de déséquilibre qu'un État ou un autre soulève - le solde net allemand ou néerlandais - mais de tout remettre à plat, en considérant que rien n'est tabou ”. Il ne cache pas pour autant que le gouvernement français considère la proposition sur les fonds structurels trop généreuse parce que, dit-il, “ ces fonds ont déjà été doublés dans le paquet Delors 2, que toutes les ressources n'ont pas été utilisées, et qu'il est nécessaire de limiter les zones couvertes par les fonds comme de concentrer les objectifs ”.

### **La dérive sectorielle**

Après Landaburu, Robert Savy, s'inquiète lui aussi de la dérive vers une spécialisation par secteur. Même la Commission, note-t-il n'échappe pas à la maladie. “ Il faudrait être très exigeant sur la procédure d'utilisation des fonds structurels, imposer, en préalable, aux États et aux régions une réflexion prospective sur les priorités stratégiques et imposer aussi une approche intégrée du développement, mais il faut bien voir que tous les mécanismes de gouvernance des territoires vont contre cette approche intégrée. C'est pourquoi, dans les prochains programmes pour le Limousin, je demanderai aux autorités de mon pays que la région soit chargée de la gestion du programme communautaire parce qu'elle est moins prisonnière de cette approche sectorielle que d'autres structures administratives ”.

En fait, pour Savy, c'est l'idée même de cohésion qui est en recul. “ Je suis frappé de voir les comportements de la Catalogne, de la Lombardie, de la Flandre, ou de quelques régions fortes qui voient dans la subsidiarité un prétexte commode pour s'arranger elles-mêmes avec leurs importantes ressources ”.

“ Les pays de la cohésion sont-ils en mesure de maintenir la poussée vers la convergence réelle avec des financements européens réduits ? ” La réponse d'Alogoskoufis est - Non. “ Clairement non, insiste-t-il ”. dans ce cas, dit-il, ces pays vont arrêter de croître aussi

rapidement qu'ils l'ont fait et leur success story ne sera plus la même. Quant à la Grèce, qui n'a pas eu de success story, ses problèmes seront beaucoup plus graves.

Parle-t-on des fonds nécessaires à l'élargissement ? Alogoskoufis pose alors la question : - A qui va bénéficier cet élargissement ? Est-ce que ce sont d'abord les pays de la cohésion ou bien la Communauté dans son ensemble ? Si cette dernière hypothèse est la bonne, dit-il, il n'y a aucune raison pour que la Communauté se décharge du fardeau sur les pays de la cohésion, qui ne représentent que 17% de la population de l'Union et qu'elle ne finance pas sur son budget général l'élargissement en augmentant s'il le faut ses ressources. Sinon, note-t-il encore, il faudrait autoriser les pays de la cohésion à emprunter davantage pour financer eux-mêmes leurs investissements en les dispensant des contraintes du pacte de stabilité.

### **Les villes oubliées**

Maire de Rome, Francesco Rutelli est venu à Madrid pour y faire entendre la voix des villes oubliées. “ S'il faut concentrer les ressources et changer les priorités pourquoi ne pas parler de politique urbaine ”, annonce-t-il en proposant “ la dimension urbaine “ comme un outil essentiel à la cohésion dans une Europe où près de 80% de la population vit dans les villes.

“ Les villes sont une des forces de l'Europe à laquelle elles ont servi de berceau. Pourquoi, du monde entier, les gens viennent-chez nous, sinon pour connaître et visiter nos villes ? ” dit Rutelli qui voit dans les villes les lieux de toutes nos contradictions - immigration, exclusion, pauvreté -, mais aussi des moteurs irremplaçables du développement. Il déplore que l'Europe n'ait pas fait jusqu'à maintenant une priorité de cette dimension, regrette que le Comité des régions qu'il a fréquenté pendant quatre ans, mais auquel il a renoncé, ne soit qu'une “ combinaison de la bureaucratie des régions et de celle des partis politiques ”.

Rutelli estime qu'une politique de cohésion basée sur le développement urbain donnerait des résultats plus rapidement que des politiques fragmentées entre différents secteurs. A l'intention de Delors pour qui la ville reste “ un grand sujet d'aménagement du territoire ”, Rutelli ajoutera qu'il faudrait choisir en Europe 20 ou 30 lieux pour y mener des opérations de cohésion, parce que, dit-il, ce sont les endroits où les contradictions vont éclater et où les potentialités de créativité sont les plus fortes.

C'est au secrétaire d'état espagnol au Budget, José Folgado que revient la tâche de clore le débat sur les perspectives qui s'offrent à la politique de cohésion à l'horizon 2000. “ Dans le Traité, prend-il le soin de souligner, rien ne permet de dire que les pays qui entrent dans la monnaie unique devraient renoncer à profiter du Fonds de cohésion.

Tout en notant les différences d'approche sur le montant des ressources et sur l'éligibilité des régions, Folgado relève une “ convergence des opinions pour que les ressources mobilisées produisent tous leurs effets potentiels, en s'appuyant sur des structures administratives solides dans les pays et les régions bénéficiaires, ainsi que sur un climat macro-économique qui facilite la croissance de la richesse, en même temps que celle de l'emploi ” Pour cela, explique-t-il, les pays doivent appliquer des politiques économiques correctes, de stabilité, de croissance et de flexibilité structurelle.

## **Des retombées substantielles**

“ Les effets bénéfiques de la cohésion ne se concentrent pas seulement dans les pays qui reçoivent les ressources les plus importantes ” poursuit Folgado en signalant qu’on estime à 25 à 30% du financement communautaire destiné aux pays les moins développés la part qui revient finalement aux autres partenaires sous forme de retombées en achats d’équipements et de technologies ou du fait de la croissance du volume global des exportations. Il exclut toute politique réductionniste qui , dit-il, “ nous ramènerait en arrière ”.

“ Aucun des pays de l’Union n’en profiterait, ajoute-t-il, et dans un contexte où ni la politique monétaire, ni le taux de change ne peuvent être utilisés comme instrument d’ajustement pour gagner en compétitivité, les politiques de cohésion sont d’autant plus nécessaires ”.

Le PIB moyen par tête d’habitant des 25 régions les plus riches est encore deux fois et demi plus élevé que celui des 25 régions les plus défavorisées, observe-t-il, et “ l’effort de cohésion est donc toujours aussi nécessaire pour réduire ces déséquilibres, ou du moins pour empêcher qu’ils s’aggravent ”.

Folgado appelle de ses vœux le jour où les pays - dont le sien - aujourd’hui récepteurs nets de ressources au titre des fonds structurels ou du Fonds de cohésion, se trouveront dans la situation où ils n’auront plus à recourir à ces transferts. Enfin, abordant la perspective de l’élargissement il conclut : “ L’effort que nous devons fournir devra être distribué de façon équilibrée entre tous les États membres en fonction des possibilités de chacun et des situations ”.

\*

## CONCLUSION

La cohésion économique et sociale ne se réduit pas aux politiques structurelles. Encore moins à leur financement, observera Jacques Delors en tirant devant la presse les enseignements du séminaire. Des débats, dira-t-il, ressort un bilan de dix ou douze années de cohésion “ globalement positif ”, eu égard aux motivations originelles de cette politique : la justice sociale, le rattrapage des handicaps structurels, la prévention des tensions politiques et sociales qui auraient pu être générées par la mise en place du marché intérieur et la croissance, le développement d’un sentiment d’appartenance.

Il y aurait certes des nuances à indiquer. Mais “ ce bilan permet à l’Union européenne de disposer d’un atout solide pour affronter l’avenir, sachant que les conditions du succès sont étroitement liées à la politique macro-économique de chaque pays et à la méthodologie ”. La cohésion n’est pas une politique d’assistance, mais “ une politique qui vise à faire de tous les citoyens européens des membres à part entière de l’aventure collective, les 15 pays se trouvant dans le même bateau ”.

Aujourd’hui, la politique de cohésion est face à deux perspectives nouvelles : l’élargissement d’un côté, la réalisation et la réussite de l’UEM, de l’autre.

Pour Delors, il a été réconfortant de constater sur le premier point que même ceux qui ont encore du retard à rattraper sont prêts à contribuer aux charges de l’élargissement. Il a souligné que des pays comme l’Irlande, l’Espagne, le Portugal et la Grèce, représentés à Madrid par des ministres en exercice ou des hommes politiques responsables n’ont pas fui cette question, mais l’ont affrontée.

Sur l’UEM, les pays riches craignent le dumping fiscal et social, alors que les pays de la cohésion redoutent une concentration de la richesse, et s’inquiètent de la poursuite de l’effort de solidarité. Si l’espace couvert devient plus dynamique et compétitif, plus que jamais alors la question de l’aménagement du territoire se pose : un grand effort de réflexion s’impose à cet égard, selon Delors.

Tout au long du séminaire, la cohésion économique et sociale a donc été replacée dans l’ensemble de la politique européenne. Chacun a pu constater que la PAC et la politique de cohésion ne sont pas suffisantes pour permettre à l’Europe d’affronter les défis de demain, ceux de la globalisation, du progrès technique, de l’environnement, et d’aujourd’hui, celui de l’emploi. D’où les questions posées : ne faut-il pas élargir le champ couvert par les politiques structurelles ? Quelles autres politiques communes développer, par exemple en matière de recherche, de réseaux transeuropéens, d’autoroutes de l’information ? Quel type de développement pour les années à venir ? Quel contenu donner au “ pourquoi nous combattons, pourquoi nous voulons vivre ensemble ? ”.

## ANNEXE 1

### **Extraits de l'Acte unique (qui a défini les principes de base de la cohésion économique et sociale et ses modalités d'application - 1987)**

#### Article 130 A

- Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale.
- En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisés.

#### Article 130 B

Les États membres conduisent leur politique économique et le coordonnent en vue également d'atteindre les objectifs énoncés à l'article 130 A. La mise en œuvre des politiques communes et du marché intérieur prend en compte les objectifs énoncés aux articles 130 A et 130 C et participe à leur réalisation. La Communauté soutient cette réalisation par l'action qu'elle mène au travers des Fonds à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie, section "orientation", Fonds social européen, Fonds européen de développement régional), de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants.

#### Article 130 C

Le Fonds européen de développement régional est destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin.

#### Article 130 D

Dès l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, la Commission soumet au Conseil une proposition d'ensemble visant à apporter à la structure et aux règles de fonctionnement des Fonds existants à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie, section "orientation", Fonds social européen, Fonds européen de développement régional) les modifications qui seraient nécessaires pour préciser et rationaliser leurs missions afin de contribuer à la réalisation des objectifs énoncés aux articles 130 A et 130 C, ainsi qu'à renforcer leur efficacité et coordonner leurs interventions entre elles et avec celles des instruments financiers existants. Le Conseil statue à l'unanimité sur cette proposition dans un délai d'un an, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social.

#### Article 130 E

- Après adoption de la décision visée à l'article 130 D, les décisions d'application relatives au Fonds européen de développement régional sont prises par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et en coopération avec le Parlement européen.
- En ce qui concerne le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section "orientation", et le Fonds social européen, les articles 43, 126 and 127 demeurent respectivement d'application.

## **ANNEXE 2**

### **DOCUMENT INTRODUCTIF**

#### Table des matières

Introduction

L'Acte unique européen - le tournant

Les Paquets Delors - principe et pratique

La cohésion économique et sociale – évaluation encourageante

Le Fonds de Cohésion - Instrument communautaire ou outil de négociation intergouvernementale ?

Des solidarités de fait aux solidarités voulues - l'avenir de la politique de Cohésion

## **INTRODUCTION**

Le concept de la cohésion économique et sociale ne se limite pas à une répartition équitable des ressources entre les régions. Il implique de doter les régions en retard de moyens supplémentaires pour participer à l'effort collectif de l'intégration européenne. La Cohésion n'est pas une approche minimaliste de la politique régionale limitée au strict nécessaire, mais une stratégie collective pour maximiser les bénéfices de la Communauté pour tous ses membres.

La politique de cohésion est la contrepartie naturelle du marché intérieur. Le programme du marché unique, bien qu'il ait eu des effets positifs en termes de promotion du commerce et de la création d'emplois, a encore souligné les handicaps pour les périphéries et les régions moins développées dans une Union élargie. La perte de vitesse (bienvenue) des politiques protectionnistes a mis en relief le rôle indispensable de l'intégration positive dans la suppression des barrières commerciales comme les coûts élevés de transport et une main-d'œuvre peu qualifiée, permettant à tous les États membres de réaliser des bénéfices et des économies d'échelle dans le commerce intracommunautaire dans le but d'une croissance et d'une stabilité renforcée pour tous. Aujourd'hui, l'union économique et monétaire qui réduit le pouvoir des États membres de préserver les revenus locaux par l'intermédiaire des taux de change et de la dépense publique et les coûts sociaux associés, rend la pression en faveur de la convergence d'autant plus forte.

Les élargissements successifs ont encore mis en valeur l'importance de la politique de cohésion. Les premiers élargissements à l'Irlande avec son faible niveau de PIB par habitant et au Royaume-Uni ont mis en relief les disparités régionales et la nécessité d'un effort commun pour affronter les zones à problèmes. L'élargissement à la Grèce en 1981 et à la péninsule ibérique en 1986 a augmenté la poussée vers un "level playing field". Une pression supplémentaire sur la politique régionale est venue de l'Est avec l'intégration des 5 nouveaux Länder de l'ancienne République démocratique allemande.

Comme le souligne le rapport sur la cohésion de 1996, le modèle social européen est le cadre le plus approprié pour affronter les grands défis de la globalisation, de l'évolution technologique rapide, de l'UEM et de l'élargissement. La cohésion économique et sociale réconcilie d'une part les forces du marché et l'initiative entrepreneuriale nécessaires pour saisir de nouvelles opportunités et d'autre part la solidarité, une base également importante pour le progrès, non seulement pour des raisons sociales mais également pour l'optimisation des bénéfices économiques en général, étant donnés les effets négatifs de l'inégalité sur la croissance. Le cercle vertueux de la cohésion économique et sociale est résumé par le triptyque delorien : compétition pour stimuler l'économie, coopération pour renforcer l'Union et solidarité pour unir les peuples d'Europe.

### **1-L'ACTE UNIQUE EUROPEEN LE TOURNANT**

Avec l'article 130 A, l'objectif clair était que la Communauté "développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale". Il a établi l'approche méthodologique de la cohésion économique et sociale (affiné par le Traité sur l'Union

européenne) en termes de “ développement harmonieux ” dans le but de “ réduire l’écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions moins favorisées, y compris les zones rurales ”. Cette disposition a marqué un tournant pour deux raisons. Elle représente premièrement la première codification officielle de l’acquis communautaire existant et fragmenté et a confirmé la cohésion économique et sociale comme un principe politique au plus haut niveau. Deuxièmement, elle marque un changement d’accent : d’une politique régionale de la première génération limitée au cofinancement des politiques nationales, on évolue vers une politique régionale plus consciente politiquement avec une vision supranationale à l’échelle communautaire. L’intégration européenne se renforçant, il est inévitable que l’Union partage de plus en plus la responsabilité avec les États membres pour maintenir le modèle européen de société. Les politiques de cohésion sont les moyens à la disposition de l’Union. Citons les propos avisés de Jean Monnet : “ Là où la solidarité est évidente, elle n'est pas pour autant naturelle. Il faut donc l'organiser ”.

Aujourd’hui, les politiques de cohésion de l’Union se traduisent par le Fonds de cohésion et les Fonds structurels, divisés entre les politiques du marché du travail (Fonds social européen) et les politiques régionales (Fonds européen de développement régional et Section Orientation du Fonds agricole, le FEOGA) avec le soutien supplémentaire de la Banque européenne d’investissement. Ces différents instruments se sont développés progressivement avec l’intégration grandissante et l’expansion de la Communauté. A la suite du premier élargissement, les premiers pas allaient dans le sens d’une politique régionale formelle avec la création en 1975 du FEDER , en complément du FSE établi en 1958. Sous la pression du programme du marché unique et de l’élargissement à la péninsule ibérique, il est devenu évident que la Communauté ne pouvait plus compter sur la croissance économique et les instruments limités de politique pour réduire les disparités régionales. La Communauté a répondu avec les perspectives financières de 1988-93 (Paquet Delors I). Le Paquet révisé Delors II (1993-99) a augmenté le plafond budgétaire pour l’Union dans son ensemble et a prévu des ressources supplémentaires pour la réunification allemande. Parallèlement, le Fonds de cohésion a été créé pour fournir une contribution financière dans les domaines de l’environnement et des réseaux transeuropéens de transport en Grèce, Espagne, Portugal et Irlande dans le but de pouvoir correspondre aux critères de convergence de l’UEM.

Aujourd’hui, si l’Union doit s’attaquer au Paquet de l’Agenda 2000 sur la réforme de la PAC, la réforme des Fonds structurels et la renégociation des perspectives financières en vue de l’expansion possible à 20 ou 25 membres, il est impératif que l’Union réponde à la question : la politique de cohésion demeure t-elle la pierre angulaire de l’intégration européenne ?. Inutile de dire que l’Union n’est pas une organisation vaguement intergouvernementale, mais une Communauté dans laquelle la cohésion économique et sociale est un principe juridiquement obligatoire pour ses membres. La Commission est-elle prête à faire l’investissement aujourd’hui pour continuer à profiter des bénéfices de l’adhésion dans l’avenir ? La section suivante évalue l’impact de la politique de cohésion à ce jour et présente les défis pour l’Union de demain.

## **2-LES PAQUETS DELORS : PRINCIPE ET PRATIQUE**

Les “ Paquets Delors ” sont importants à plusieurs titres : financier, organisationnel et politique. Deux doublements des ressources communautaires ont donné un vrai poids à la politique régionale. Quatre fois supérieur au plan Marshall, le financement total est passé de 17,6 % du budget communautaire en 1996 à 27,8 % en 1992 et à 36 % en 1999.

L'établissement de principes clairs a fourni une structure et a introduit de bonnes pratiques de gestion à une distribution des fonds auparavant désorganisée et fragmentée. Le principe d'additionnalité garantit que la dépense communautaire a une vraie valeur ajoutée et ne devient pas un substitut des budgets régionaux au niveau national. L'aide est concentrée à la fois géographiquement (sur les 6 " objectifs ") et financièrement (70 % de l'aide était ciblée sur les régions les plus pauvres). La programmation pluriannuelle encourage la planification stratégique à long terme puisque le budget de développement régional est " dépolitisé " et, contrairement à la monnaie nationale, ne dépend pas des cycles annuels de dépense. Le partenariat encourage une plus grande coopération à la fois avec les gouvernements au niveau national et local, ainsi qu'avec d'autres intérêts comme les entreprises et les syndicats et, dans le cadre de l'Agenda 2000, les organisations de terrain telles que les ONG de planification, mise en œuvre et évaluation. Un effet indirect positif peut être une amélioration des relations entre autorités locales et centrales au sein des États membres (voir par exemple le Royaume-Uni).

Dans la pratique, il y a néanmoins eu des problèmes de mise en œuvre pour lesquels la Commission et les États membres doivent partager la responsabilité. La concentration géographique des fonds a été affaiblie au cours de la deuxième période de programmation (1993-99) de 43 % de la population couverte par les Fonds structurels à 50 %. Bien que cela puisse être attribué dans une large mesure à la réunification de l'Allemagne et à l'inclusion automatique des Länder de l'Est dans l'objectif 1, il y a également eu une pression politique de la part des autres États membres pour augmenter le seuil de l'objectif 1 (75 % du PIB communautaire moyen par habitant). Des pressions similaires, attisées par la conjoncture économique défavorable, ont existé pour les zones des objectifs 2 et 5b et ont milité en faveur de l'extension de la couverture géographique.

La vision stratégique de la programmation a été engloutie par la quantité absolue des programmes (aujourd'hui plus de 900) dont la moitié sont actifs dans le cadre des initiatives communautaires (seulement 9 % du budget total). Le contrôle de la Commission sur les projets individuels est limité en raison de la petite taille de l'administration bruxelloise. Une sur-réglementation peut être reprochée au système collégial lourd par lequel chaque modification, même légère, doit être approuvée par le collège dans sa totalité mais, parallèlement, certains États membres sont coupables d'utiliser Bruxelles comme bouc émissaire pour des réglementations nationales mal planifiées. L'agenda 2000 vise à corriger cette situation en donnant une plus grande responsabilité aux acteurs nationaux mais, en dernière analyse, c'est une question de confiance mutuelle. Un exemple de sur-réglementation est la multiplication des initiatives communautaires (13 en tout) qui reflète une forte tendance nationale à défendre les diverses industries nationales (RECHAR pour le charbon britannique, KONVER pour la défense allemande et RETEX pour les textiles portugais par exemple) et va à l'encontre de l'esprit transfrontalier des initiatives en alourdissant la bureaucratie. Il en résulte que les initiatives communautaires ont trop souvent dupliqué plutôt que complété les " objectifs " gaspillant des ressources, dévaluant l'intervention communautaire et créant la confusion. Néanmoins, des initiatives bien ciblées telles que la coopération transfrontalière peuvent avoir un impact positif mais, une fois encore, tout dépend de la volonté des États membres concernés.

On peut dire la même chose de l'additionnalité, un concept facile à comprendre mais difficile à mettre en pratique. Pour les grandes régions homogènes de l'objectif 1, le contrôle a été amélioré depuis le Paquet Delors I. Mais la situation est moins satisfaisante pour les régions

plus petites et fragmentées au niveau du territoire des objectifs 2 et 5b. Même lorsque les États membres fournissent l'information nécessaire, il est difficile de vérifier.

Le partenariat est plus fructueux lorsque les États membres s'adaptent aux "bonnes pratiques" administratives, associant les partenaires privés ou sociaux et intégrant les programmes communautaires aux plans de développement nationaux ou régionaux (comme l'a fait le Portugal avec le CCA 1993-99). Des partenariats faibles peuvent donner lieu à une dépendance trop grande vis à vis de l'aide et à un manque de cohérence si l'aide est trop dispersée et peuvent entraver "l'effet de levier" destiné à relancer le financement privé plutôt que simplement augmenter la dépense publique. Maximiser l'efficacité de la répartition des Fonds structurels et éviter l'écueil de la dépendance requiert en conséquence une concentration significative de l'aide, un meilleur ciblage des ressources pour réaliser une masse critique pour un impact maximum. Plus récemment, un élément de condition (liant l'aide à des secteurs spécifiques à des conditions prédéterminées) a été introduit dans les partenariats. A ce jour, cet élément est limité au Fonds de cohésion mais la Commission propose d'étendre la conditionnalité aux principaux Fonds structurels.

Dans l'ensemble, la contribution positive des Fonds structurels ne peut être niée. Ils sont devenus un élément concret dans le développement régional à travers l'Union et, bien que l'impact varie d'un pays à l'autre, la présence d'un interlocuteur indépendant et neutre garantit une politique régionale transparente et largement efficace à travers l'Europe. De plus, la visibilité accrue des dépenses de politiques régionales a créé un lien tangible entre l'Union européenne et les citoyens d'Europe, à la différence de la PAC étroitement ciblée. 72 % de la population pense que l'UE doit avoir une politique de développement régional pour les régions les moins favorisées et 77 % d'entre eux pensent que les régions doivent avoir un mot à dire sur la manière dont l'Union est gérée<sup>4</sup>. La Communauté a reconnu que vivre avec des disparités est parfaitement possible, mais que permettre à ces disparités de croître menacerait l'avenir du projet européen. En ce sens, les Paquets Delors ont représenté un "saut qualitatif" d'une politique régionale à une véritable politique de cohésion.

### **3-LA COHESION ECONOMIQUE ET SOCIALE : UNE EVALUATION ENCOURAGEANTE**

Le fait que la réforme de 1988 ait transformé la politique régionale pour le meilleur est indubitable, mais son impact exact est difficile à quantifier. Les résultats initiaux sont encourageants. Le premier rapport sur la cohésion publié en 1996 montre comment les quatre pays de la cohésion ont vu leurs PIB par habitant augmenter de 66 % de la moyenne communautaire en 1983 à 76 % en 1995 (ce chiffre devrait passer à 81,5 % en 1999)<sup>5</sup> Les Fonds structurels pour la période 1988-93 ont augmenté le taux de croissance d'un pourcentage estimé à 0,5 % par an dans les quatre pays de la cohésion, le faisant passer de 1,7 % à 2,2 %.

---

<sup>4</sup> Commission européenne, Études de développement régional, "La notoriété des politiques régionales en Europe", 1996.

<sup>5</sup> Ce chiffre est élevé en raison des niveaux considérables de croissance économique en Irlande. La moyenne de 1995 pour le Portugal, l'Espagne et la Grèce seuls est de 69,3 % et devrait passer à 73 % en 1999 (selon les prévisions de la Commission européenne, *EC Economic Data Pocket Book*, n° 5/1998).

Entre 1993 et 1999, une égalisation de revenus (en termes de PIB par habitant) de 5 % a été obtenue avec des transferts de seulement 0,45 % du PIB communautaire, ce qui met en valeur la valeur ajoutée d'une politique de cohésion communautaire. L'effet d'égalisation est équivalent à 10 fois le volume initial des fonds publics engagés. La politique de cohésion fournit également une approche à long terme à la régénération économique. Les transferts opérés par la Communauté ne sont pas simplement conçus pour transférer des revenus dans l'Union mais plutôt pour renforcer le potentiel productif dans les régions bénéficiaires, selon la logique maoïste pour laquelle il est préférable d'apprendre à un homme à pêcher plutôt que de lui donner un poisson. De plus, les bénéfices ne se limitent pas aux pays qui reçoivent l'aide. Il y a un important effet d'engrenage. Les estimations montrent qu'environ 30 à 40 % de l'aide financière attribuée aux pays les plus pauvres profite également aux plus riches grâce à l'achat de savoir-faire et de biens d'investissement. Par exemple, chaque fois que 100 écus des Fonds structurels sont dépensés en faveur des régions les plus pauvres, pour lesquels la France contribue à hauteur de 20 écus, la France reçoit 5 écus en revenu d'exportation supplémentaire.

Il existe des preuves encourageantes de l'amélioration des revenus des régions les moins prospères vis à vis de la moyenne communautaire. Cependant, parce que les régions plus riches prennent de l'avance par rapport à cette moyenne et s'enrichissent encore, les disparités de revenus entre les régions les plus pauvres et les plus riches, en particulier entre le centre et la périphérie, sont restées en grande partie les mêmes. Depuis plus de 10 ans, le PIB par habitant dans les 10 régions les plus riches est resté plus de trois fois supérieur à celui des 10 régions les plus pauvres. Les limites de la politique régionale en ce qui concerne le redressement des disparités régionales sont-elles simplement une affaire de temps ou y a-t-il des problèmes d'application plus fondamentaux ?

Les facteurs atténuants sont notamment les élargissements successifs à des régions avec des niveaux de PIB en dessous de la moyenne et la lutte continue contre les ralentissements économiques. Il ne faut pas non plus oublier que la cohésion ne se fera pas d'un coup et requiert un effort soutenu à long terme. De plus, nous ne sommes pas encore assez avancés dans le processus d'évaluation pour rendre un jugement définitif. Nombre d'études d'inspiration keynésienne se concentrent sur les effets à court terme sur la demande et ne prennent pas en compte les effets à plus long terme sur l'offre, qui sont décisifs dans le processus de rattrapage - améliorer la productivité, l'éducation et la formation professionnelle, les infrastructures, etc. Le succès de l'Irlande est un exemple flagrant de l'importance des effets au niveau de la demande.

De plus, les Fonds structurels sont souvent critiqués en raison de leur portée limitée en termes de PIB communautaire. Ces critiques ne sont pourtant pas fondées puisque l'aide est distribuée au niveau régional et se concentre sur les régions qui en ont le plus besoin. Il est vrai cependant que l'impact des fonds structurels est inégal. La politique régionale a le plus grand impact sur les régions de l'objectif 1 qui reçoivent la part du lion et, en particulier là où l'aide est à l'échelle du pays. De là, comme mentionné plus haut, l'aide communautaire a augmenté de manière substantielle le PIB par habitant des quatre pays de la cohésion. Les Fonds contribuent également de manière importante au but ultime de la convergence (qui consiste à amener les niveaux de croissance des régions en retard au dessus de la moyenne communautaire), à l'exception notable de la Grèce où, malgré des améliorations, la croissance demeure en dessous de la moyenne. Le cas de la Grèce met en lumière les enseignements essentiels qui disent que les politiques communautaires ne fonctionnent pas isolément et ne peuvent pas corriger les faiblesses des États membres. L'impact maximum peut uniquement

être atteint si l'on part d'une base administrative solide dans un climat macroéconomique favorable. En d'autres termes, la politique régionale communautaire et la planification du développement régional au niveau national doivent aller de pair pour que les Fonds structurels aient une valeur ajoutée.

#### **4-FONDS DE COHESION : INSTRUMENT COMMUNAUTAIRE OU OUTIL DE NEGOCIATION INTERGOUVERNEMENTAL ?**

Naturellement, il est impossible d'évaluer l'impact du Fonds de cohésion introduit par le Traité de Maastricht (1993) distinctement des Fonds structurels. Les progrès de l'Espagne, du Portugal et avant tout de l'Irlande sont la preuve du succès de la politique de cohésion au sens le plus large. Cependant, les effets du Fonds de cohésion ne peuvent être jugés selon les mêmes critères que les Fonds structurels, car les deux sont de nature radicalement différente. Les Fonds structurels ciblent volontairement les régions (directement à travers l'objectif 1 pour les plus grandes, 2 et 5b pour les plus petites ou horizontalement via les objectifs 3 et 4) et sont mis en œuvre en coordination avec les acteurs au niveau régional. Le Fonds de cohésion, lui, est distribué par l'intermédiaire des États membres. Il est également distribué dans des quantités beaucoup plus grandes - l'allocation minimum est de 10 millions d'écus.

Autre glissement philosophique : une plus grande " conditionnalité " de l'aide. Contrairement aux principaux Fonds structurels, le Fonds de cohésion cible à la fois des États membres et des secteurs spécifiques (infrastructures d'environnement et de transports) en vue de satisfaire aux critères de convergence de l'UEM. Cibler l'aide vers un objectif prédéterminé est en conséquence essentiel pour que les Fonds structurels aient un impact notable. Lier l'aide de cette manière renforce également l'assurance au sein des États membres que l'aide est destinée aux projets d'intérêt communautaire. L'efficacité avérée du ciblage de l'aide à l'échelle du pays soulève la question de savoir si une renationalisation partielle de l'aide de l'UE (enveloppes nationales avec une plus grande liberté de mouvement pour les États membres) ne constitue pas une méthode plus efficace. D'un autre côté, choisir cette option menace l'intervention ciblée à petite échelle qui s'est avérée efficace, en particulier dans le cas de l'objectif 5b. De plus, une redistribution intranationale simple de l'aide priverait également l'UE d'un outil de renforcement l'intégration communautaire qui consiste à identifier les régions éligibles et les actions communes. Il faut trouver l'équilibre entre cibler les États membres en retard de développement et soutenir la mobilisation régionale dans les autres zones de l'Union qui ont besoin d'une reconversion.

Le Fonds de cohésion pose également la question suivante : si l'aide conditionnelle a un cadre limité dans le temps - l'aide prendra t-elle fin une fois les objectifs atteints ? La réorganisation des fonds structurels dans l'Agenda 2000 suggère que l'aide aux régions qui ont atteint leurs objectifs soit progressivement supprimée. Le Fonds de cohésion, d'un autre côté, sera probablement renouvelé, bien que les pays bénéficiaires (à l'exception de la Grèce) participeront à la phase III de l'UEM. Logiquement, le Fonds de cohésion devrait perdurer tant qu'il a un véritable rôle. Son existence devrait être temporaire dans le sens que les bénéficiaires ne peuvent recevoir de l'aide indéfiniment, mais permanente du fait qu'il fait partie d'un mécanisme pour faciliter la transition de nouveaux États membres dans l'Union.

Il y a deux interprétations opposées des origines du Fonds de cohésion. La première est que le Fonds de cohésion n'était rien de plus qu'une concession aux États membres les plus pauvres, notamment pour apaiser l'Espagne. Cela expliquerait la présence du protocole n° 15 sur le

Fonds de cohésion au Traité de Maastricht, par la suite intégré dans le Traité d'Amsterdam. La deuxième interprétation dit que les fondements conceptuels du Fonds de cohésion datent déjà de 1991. Prenons par exemple la contribution de la Commission à la CIG qui souligne la dimension territoriale plutôt que régionale de la cohésion économique et sociale et qui se concentre sur des secteurs spécifiques (RTE) et sur les politiques communautaires. D'autres références sont faites dans le discours du Président de la Commission avant le Conseil européen de Luxembourg en juin 1991, qui proposait la création d'un fonds spécial pour l'environnement et l'aide aux pays en retard en termes de stabilité des prix et de balance des paiements pour promouvoir la convergence. En réalité, chacune des interprétations contiennent sans aucun doute des éléments de vérité. Mais, si le Fonds de cohésion continue à être perçu comme une mesure ad hoc pour combler les écarts ou un élément de négociation politique dans le dialogue intergouvernemental, il sera dénué d'importance économique véritable. Pourtant, le fait que l'aide de pré-adhésion aux pays "in" (ISPA) soit modelée sur le Fonds de cohésion vient soutenir la deuxième interprétation, suggérant que le Fonds de cohésion peut et doit se développer au sein d'un instrument communautaire flexible qui complète les Fonds structurels.

L'interprétation du Fonds de cohésion a, nous le voyons, des implications importantes sur la future direction de l'Union. Face à l'élargissement, la politique de cohésion sera-t-elle réduite à une solution pour faire taire les États membres plus pauvres plutôt qu'un instrument pour renforcer le bien-être économique et politique de l'Union dans son ensemble ? D'un point de vue pratique, l'Union peut-elle mener les réformes internes nécessaires et s'étendre à l'Est tout en étant entravée par les contraintes budgétaires du plafond de 1,27 % ? D'un point de vue plus philosophique, la solidarité communautaire, un des piliers essentiels des traités communautaires, ne risque-t-elle pas d'être obscurcie par les intérêts économiques à court terme ? La cohésion est-elle devenue un moyen économique et a-t-elle perdu son objectif politique ?

## **5« DES SOLIDARITES DE FAIT AUX SOLIDARITES VOULUES », AVENIR DE LA POLITIQUE DE COHESION**

Paradoxalement, au moment même où l'Union transformait sa politique régionale restreinte en une politique de cohésion plus large, les États membres adoptent une optique étroite de comptable de la cohésion. L'insistance sur le plafond de 1,27 % marque une cassure majeure avec les élargissements passés pour lesquels le budget des fonds structurels a été considérablement augmenté. Au fil des années, la politique régionale est peu à peu devenue le liant de l'intégration européenne, la mettant sur le devant de la scène. Dans une Union à 20 ou plus, la cohésion sera cruciale. Nous commençons déjà à voir les bénéfices de l'engagement dans l'Union économique et monétaire dans le climat global actuel d'instabilité économique. Améliorer les finances publiques, action nécessaire pour étendre cette zone de stabilité, ne réduira pas les problèmes des disparités régionales. Au contraire, l'interdépendance économique croissante impliquera que les contributeurs nets paieront un lourd tribut pour les États membres en retard de développement.

Pour récolter tous les bénéfices de l'interdépendance, les États membres doivent garder une vue à long terme, mais également une vue élargie de la cohésion. La cohésion économique et sociale ne se limite pas aux Fonds structurels et de cohésion. La cohésion est un objectif à multiples facettes et les opportunités de synergie entre les politiques de l'Union doivent être maximisées pour que les États membres profitent complètement des bénéfices de l'Union.

Certaines politiques telles que la PAC, la recherche et la concurrence peuvent avoir un impact négatif sur la cohésion puisque, dans la poursuite de l'objectif de compétitivité, elles peuvent bénéficier de manière disproportionnée aux États membres les plus prospères. Il faut prendre davantage en compte les régions de tous les États membres en dehors des ceintures les plus riches de l'Union - l'objectif 5a, qui cible les régions rurales les moins favorisées est l'exemple d'une approche plus équilibrée. De même, il faut placer davantage l'accent sur l'amélioration des infrastructures d'environnement, des télécommunications et de transport pour promouvoir le développement harmonieux de l'ensemble de l'Union. Le rapport sur la cohésion de 1996 identifie les priorités clés pour assurer une politique de cohésion plus efficace : meilleur ciblage des ressources limitées, degré plus élevé d'orientation de performance, utilisation accrue de prêts et de financement privés, réseaux de bonnes pratiques, simplification et subsidiarité renforcée. L'Agenda 2000 ajoute la nécessité d'une plus grande concentration, d'une gestion plus décentralisée et d'un partage de responsabilités plus équitable pour l'évaluation et le contrôle des fonds.

Pourtant, à la place, les États membres essaient de bâtir une nouvelle aile à la maison européenne sans utiliser de ciment pour faire adhérer les briques les unes aux autres. L'Union ne peut être évaluée comme une société en termes d'actif et de passif. La solidarité communautaire bénéficie de manière intangible à l'Union toute entière. Le succès du modèle européen a toujours été fondé sur la performance économique associée à la solidarité communautaire. Les Fonds structurels constituent le fondement d'une Europe sociale. L'aide régionale est une force mobilisatrice dans l'Union. Elle est une preuve tangible et concrète des réalisations de l'Union, d'où le soutien populaire. Le choix réside entre une Europe politique et une immense zone de libre échange. Pour reprendre les propos de David Allen : “ l'économie de l'UE pourrait probablement survivre sans l'effet de redistribution des Fonds structurels. Par contre, il n'est pas évident que le système de gouvernance de l'UE puisse survivre<sup>6</sup> ”.

Maastricht a témoigné d'une vision faible de l'Union politique, avec l'introduction de la PESC, de l'UEM, et de la politique de cohésion économique et sociale. Cependant, à l'aube de l'UEM et avec l'élargissement aux voisins d'Europe centrale et orientale, les États membres rechignent à fournir les moyens financiers pour réaliser leurs ambitions. Au moment crucial, l'Union renie ses responsabilités non pas une fois, ni deux fois, mais trois fois. Ainsi, la PESC vacille face aux crises de la politique étrangère, l'UEM boite sur une seule jambe monétaire et dans l'Agenda 2000, l'élargissement avance sur un raisonnement purement budgétaire. Philippe de Schoutheete, ancien représentant permanent de la Belgique auprès de l'UE, annonce les conséquences d'une telle myopie : “ En occultant les objectifs pour se concentrer sur les instruments, l'Europe s'est privée d'une justification, donc d'une part de légitimité ”.<sup>7</sup>

L'Europe est maintenant face au choix entre “ les solidarités de fait ” et “ les solidarités voulues ”.<sup>8</sup> En d'autres termes, il s'agit d'un choix entre d'une part une approche minimaliste où la politique de cohésion est considérée comme un remboursement dans un processus de négociation au niveau national et, d'autre part, une stratégie pour maximiser les bénéfices

---

<sup>6</sup> D. ALLEN, “ *Cohesion and Structural Adjustment* ”, in: Wallace H et Wallace W, *Policy-Making in the EU*, OUP, Oxford, 1996, 3<sup>e</sup> édition., p. 231

<sup>7</sup> Philippe de Schoutheete, “ *Une Europe pour tous* ”, Éditions Odile Jacob, Paris, 1997, p. 152.

<sup>8</sup> Jacques Delors, “ *L'Union européenne entre l'unité et la diversité* ”, Keynote address, Prix Latsis Universitaires 1997, Fondation Latsis Internationale, no. 7, p. 12.

économiques et politiques de l'Union pour tous les États membres, leurs régions et les citoyens individuels. C'est en faisant le choix que l'Europe définira son avenir.

N. B. : Ce document a été élaboré avec le concours de Lissa Bradley, chargée de mission au Groupement d'études et de recherches Notre Europe.

## **ANNEXE 3**

### **LES RAISONS D'ÊTRE DE LA COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE (Résumé)**

**Aníbal Cavaco Silva**

1. Dans la Communauté européenne, le concept de cohésion économique et sociale (CES) désigne habituellement l'objectif qui vise à réduire les écarts de développement entre les diverses régions ainsi que le retard des régions les moins favorisées.

Si la CES possède une dimension de redistribution, elle veille aussi à la bonne affectation des ressources au niveau de la Communauté dans son ensemble. Cette redistribution est de nature interrégionale (des régions les plus riches vers les régions les plus pauvres) et non interpersonnelle, même si la CES a indéniablement une incidence sur la redistribution entre personnes. Mais la CES veille aussi à une meilleure affectation des ressources au niveau communautaire dans la mesure où elle prend la forme d'un soutien financier à la fourniture de biens et de services publics.

La réduction des écarts de développement entre les régions n'est pas une compétence exclusive de la Communauté. On peut même affirmer, à la lumière du principe de subsidiarité, que le rôle des politiques nationales y est aussi important que celui de l'action communautaire.

2. Les Fonds structurels, y compris le Fonds de cohésion, constituent l'instrument fondamental de promotion de la CES. D'autres politiques et actions communautaires peuvent également y contribuer, comme les interventions de la Banque européenne d'investissement, l'achèvement du marché intérieur, la politique agricole commune, la politique sociale, la politique de recherche et de développement technologique ou la mise en place des réseaux transeuropéens, mais leur importance est nettement moindre.

Quant aux recettes du budget communautaire, elles ne se fondent pas à proprement parler sur des considérations liées à la capacité de paiement des États membres et n'ont pas de vocation redistributive.

3. L'idée de CES figurait déjà dans le Traité de Rome, mais celui-ci ne définissait pas de politique régionale communautaire. C'est au milieu des années 70 que les chefs d'État et de gouvernement ont explicitement reconnu que la politique régionale communautaire était un élément indispensable au renforcement de la Communauté et qu'ils ont approuvé les moyens nécessaires à sa concrétisation.

Néanmoins, c'est l'Acte unique européen qui a donné à la CES son impulsion majeure en ajoutant à la troisième partie du Traité instituant la Communauté européenne un nouveau titre consacré à la "cohésion économique et sociale". L'objectif de cohésion a par la suite été renforcé de manière significative par le Traité de Maastricht. Le renforcement de la CES apparaît donc associé au lancement de deux nouvelles phases de l'intégration européenne :

l'achèvement du grand marché intérieur (Acte unique), puis la réalisation de l'union économique et monétaire (Traité de Maastricht).

4. Diverses raisons ont été avancées pour justifier l'inclusion de la CES parmi les objectifs communautaires.

Il y a, d'une part, une raison d'équité dans l'ensemble de la Communauté. L'existence de disparités marquées dans le développement des diverses régions et, notamment, de régions très pauvres, est considérée comme injuste et inacceptable sur le plan social.

De ce point de vue, le concept d'équité possède non seulement une dimension nationale, mais aussi une dimension communautaire. Les valeurs égalitaires ou humanitaires en vertu desquelles les individus se préoccupent d'une répartition équitable ne s'arrêtent pas aux frontières nationales, mais s'étendent à l'espace communautaire tout entier, voire au delà, même si personne ne nie que le degré de solidarité envers autrui est fonction de la proximité géographique. La dimension communautaire de l'équité peut être considérée comme le reflet d'une certaine culture d'unité et un sentiment d'appartenance à une même communauté de la part des citoyens de l'Union européenne.

Bien que la redistribution entre personnes constitue la meilleure solution en termes d'équité, la redistribution interrégionale – celle envisagée par la CES – peut être considérée comme un "second best".

L'équité de distribution est une question importante dans la Communauté européenne. L'écart entre les niveaux de développement des régions est grand. Le revenu par habitant de la région la plus riche, Hambourg, est quatre fois et demi plus élevé que celui de la région la plus pauvre. Le revenu moyen par habitant des dix régions les plus pauvres atteint seulement 30 % du revenu moyen par habitant des dix régions les plus riches. Par ailleurs, plusieurs régions peuvent être considérées comme très pauvres. Vingt-quatre régions ont un revenu par habitant inférieur à 60 % du revenu moyen communautaire par habitant. Il s'avère en outre que les écarts de développement entre régions n'ont pas diminué au cours des dix dernières années.

5. Autre raison d'être de la CES : les retards structurels de certaines régions

Si l'intégration européenne génère des avantages nets en matière de bien-être pour l'ensemble de la Communauté, ceux-ci ne sont pas automatiquement répartis de manière équitable entre les diverses régions. Les régions les plus pauvres en profitent moins, une situation due à leur retard dans le domaine des infrastructures physiques, des technologies de pointe, de la qualification des ressources humaines, de la capacité de gestion des entreprises, de l'efficacité de l'administration publique ou de la qualité des services publics, ce qui les rend moins attractives pour l'implantation d'activités économiques. Ces handicaps structurels sont responsables du faible niveau de productivité et leurs conséquences négatives s'aggravent dans les zones périphériques. Les régions les plus pauvres n'ont pas la capacité financière suffisante pour remédier au manque de facteurs de production dont elles souffrent. La plupart des auteurs considèrent qu'en l'absence de politiques communautaires correctrices, les écarts de développement entre régions tendraient à augmenter.

Cette deuxième raison d'être de la CES s'inspire du concept d'égalité des chances. La Communauté doit intervenir afin d'améliorer la compétitivité des régions les plus pauvres en ce qui concerne les infrastructures physiques, les ressources humaines ainsi que la recherche

et le développement technologique, de manière à atténuer les handicaps à la croissance économique dans un marché ouvert et concurrentiel.

Bien que l'aide communautaire destinée à combler les retards structurels des régions les plus pauvres se présente clairement comme une redistribution entre régions, cette aide peut être également considérée comme un moyen de garantir la bonne affectation des ressources au niveau de la Communauté dans son ensemble, principalement pour les externalités qui lui sont associées.

6. Troisième raison d'être de la CES : les tensions sociales et politiques qui découlent des disparités de développement entre régions et les difficultés qui peuvent en résulter pour le processus de construction européenne

Avec la libre circulation des personnes, les habitants des régions plus pauvres tendent à émigrer vers les régions riches. La politique de CES est donc nécessaire pour limiter cette tendance et éviter d'aggraver les problèmes de logement, d'embouteillages, de pollution, de toxicomanie et de criminalité dans les zones urbaines des régions les plus riches. De cette façon, la CES améliore le bien-être non seulement dans les régions bénéficiaires, mais aussi dans les régions contributrices.

Les écarts de développement entre régions peuvent également donner lieu à des tensions politiques. Si les États membres les plus pauvres ne retirent que peu d'avantages nets d'une intégration plus poussée, ils auront tendance à opposer une plus vive résistance au processus et les tensions politiques s'accumuleront au sein de la Communauté. Les disparités régionales, probablement plus que les inégalités entre personnes, constituent une menace pour la cohésion politique nécessaire à l'intégration européenne.

7. Une intégration européenne plus poussée et l'élargissement de l'Union mènent-ils au renforcement ou à l'affaiblissement des bases de la CES ?

7.1 En ce qui concerne l'équité communautaire, la question est de savoir si une intégration plus poussée et l'élargissement renforcent ou affaiblissent le sentiment d'appartenance des citoyens européens à une même communauté, ce que l'on peut désigner sous le nom de citoyenneté commune européenne.

Nombreuses sont les avancées vers une plus grande intégration qui contribuent au renforcement du sentiment de citoyenneté commune. En général, les avancées politiques de l'intégration renforcent la solidarité entre les Européens et la dimension communautaire de l'équité.

Les coûts financiers d'une intégration plus poussée et de l'élargissement peuvent donner lieu à des réactions contraires dans les pays contributeurs nets au budget communautaire et porter préjudice au sentiment de citoyenneté commune européenne.

En principe, l'élargissement de l'Union à l'Europe orientale, en intégrant dans la Communauté des régions particulièrement pauvres, rendra les inégalités en son propre sein plus intolérables encore sur le plan social.

7.2 L'effet sur les retards structurels de la poursuite de l'intégration européenne, à laquelle s'ajoute le phénomène de mondialisation dans la mesure où il favorise les économies

d'échelle et où il intensifie la concurrence, renforce d'autant la pertinence de la politique de CES.

La mise en place de la monnaie unique, en contribuant de manière décisive à la pleine intégration des marchés et à la réduction des coûts du commerce interrégional et, partant, à l'intensification de la concurrence, justifie qu'on accorde une plus grande attention aux retards structurels dont souffrent certaines régions de manière à atténuer le handicap dû à la localisation des activités économiques. Le rapport sur l'UEM dans la Communauté européenne est très clair lorsqu'il affirme qu'il faudra accorder une attention particulière à une politique communautaire ayant pour objectif la réduction des disparités régionales et structurelles et la promotion d'un développement équilibré dans toute la Communauté.

Si, en matière d'infrastructures physiques et de ressources humaines, les handicaps des régions des pays candidats à un premier élargissement de l'Union vers l'Est ne sont peut-être pas supérieurs à ceux des pays qui bénéficient actuellement du Fonds de cohésion, l'élargissement se soldera néanmoins par l'intégration de régions dont les entreprises sont démunies face à la forte concurrence du marché intérieur, ce qui accentuera les conséquences négatives de leurs retards structurels.

7.3 Les grands écarts de développement provoquent l'insatisfaction dans certains États membres, fragmentent la société européenne, portent préjudice à la cohésion politique de l'Union et rendent difficile le consensus nécessaire à une intégration plus poussée et à l'élargissement.

Une intégration plus poussée, dans la mesure où elle permet une plus grande facilité de circulation des personnes et l'accès aux avantages sociaux du pays de résidence, stimule les déplacements au sein de la Communauté et, en raison des tensions sociales qu'elle accentue, justifie la CES. L'élargissement de l'Union va dans le même sens en augurant avant tout d'une plus grande propension des citoyens des futurs États membres à émigrer vers les pays plus riches.

8. Le degré de cohésion socialement souhaitable est le résultat d'un processus politique de décision communautaire où interagissent électeurs, gouvernements nationaux, institutions communautaires et fonctionnaires. Pour la CES, les décisions les plus importantes concernent les perspectives financières et les règlements des Fonds structurels.

Les raisons avancées pour justifier la CES influencent naturellement le résultat du choix politique. Celui-ci peut cependant être influencé par de nombreux autres facteurs tels que le processus décisionnel au niveau communautaire, la situation économique et politique de certains États membres, la popularité du processus de construction européenne ou l'efficacité de l'action communautaire en faveur de la CES. Or, il n'est pas évident que ces facteurs favorisent la demande politique de réduction des écarts de développement entre les régions de la Communauté.

9. En résumé, des raisons économiques, sociales et politiques ont toujours justifié une redistribution entre les régions de la Communauté et tout indique qu'elles ne feront que s'affermir à l'avenir.

## ANNEXE 4

### UN BILAN DE LA COHESION ECONOMIQUE ET SOCIALE

**Ruairi Quinn**

Je voudrais remercier les organisateurs de cette conférence de m'avoir invité à m'exprimer ici devant un auditoire si prestigieux. Au moment où nous réfléchissons à un nouveau cycle des fonds structurels et du Fonds de cohésion, qui prennent leur origine dans le marché unique, il me paraît opportun de discuter des résultats des 10 premières années du marché unique.

En tant que socialiste, il est naturel que je sois en accord avec le titre de ce séminaire. Traditionnellement, nous avons soutenu la cohésion économique à la fois au sein de nos pays et mondialement. Mais il ne s'agit pas simplement d'éthique, comme vous le savez. Sans cohésion économique, le marché unique ne fonctionnera tout simplement pas.

Pour commencer, permettez-moi de concentrer mes commentaires sur le pays qui m'est le plus familier. Dans cette courte intervention, je passerai en revue l'impact du marché unique, des fonds structurels et de la monnaie unique sur le terrain en Irlande. Mais je voudrais également traiter l'impact important qu'a eu à mes yeux l'engagement de l'Europe vis à vis de l'Irlande au niveau de la formulation de la politique intérieure.

Vous savez naturellement que l'Irlande est aujourd'hui l'économie à la croissance la plus rapide en Europe. La Commission européenne a estimé la croissance économique cette année aux environs de 11 %. J'ai tendance à croire que ce chiffre surestime la performance économique réelle d'au moins 1 %. Un récent rapport a suggéré qu'en raison de notre dépendance par rapport à l'investissement étranger, la différence entre le PIB et le PNB pourrait être d'au moins 15 %. Néanmoins, la tendance est claire. Même quand les chiffres de croissance sont révisés à la baisse pour 1999 et 2000, comme ils l'ont été récemment, ils demeurent à des niveaux élevés que l'on peut qualifier d'historiques.

Une telle croissance a attiré l'attention internationale sur l'Irlande. Tous les commentateurs économiques ont été amenés à examiner ce qui est désormais connu comme le tigre celtique. Parmi les raisons qu'ils invoquent, deux se détachent : le soutien européen, principalement à travers les fonds structurels et le Fonds de cohésion et le partenariat social, tel que pratiqué en Irlande.

#### OÙ NOUS SOMMES AUJOURD'HUI

Le dernier pan du marché unique est pratiquement achevé. Dans deux mois, l'euro aura une existence. Dans trois ans, les billets et pièces en euro seront introduits dans les 11 pays participants. Pour ceux d'entre nous qui ont fait campagne en faveur son introduction, ils est parfois difficile de réaliser que ce fameux jour est finalement arrivé.

Comme vous le savez, l'Irlande sera un des pays participant à la zone euro. Nous nous sommes maintenus dans les critères de qualification de Maastricht depuis plus de six années successives. Sur le sujet qui nous préoccupait, le ratio dette/PIB, certains de nos commentateurs prévoient qu'il baissera en dessous de 40 % à la fin de l'année, ce qui est bien en dessous des 60 % prônés par Maastricht. Sur le plan intérieur, seule l'inflation nous pose soucis, ce qui est bien compréhensible dans une économie qui croît aussi rapidement que celle de l'Irlande.

La participation de l'Irlande à l'euro est le point culminant d'un objectif politique long et mené passionnément par les politiciens de tous bords dans la République. Depuis l'avènement du marché unique et les débats originaux sur la monnaie unique, l'Irlande était déterminée à participer au projet d'intégration.

Une telle stratégie n'était pas sans risques. Comme l'a prouvé la crise de dévaluation de 1992/93, de nombreuses personnes pensaient que l'économie irlandaise était liée de manière inextricable à celle de son voisin britannique et que l'Irlande ne serait pas en mesure de participer à la monnaie unique sans la Grande-Bretagne. En dépit de l'importance croissante de l'Europe continentale dans le commerce de l'Irlande et le déclin relatif de notre dépendance traditionnelle envers la Grande-Bretagne, les sceptiques sont demeurés.

Pour comprendre ce phénomène, il faut prendre conscience de l'étendue de notre dépendance vis à vis du commerce avec la Grande-Bretagne. En 1949 par exemple, jusqu'à 90 % de nos exportations étaient écoulées directement sur le marché britannique. En 1997, ce chiffre était de 24 %. C'est un revirement spectaculaire, mais néanmoins, la préoccupation concernant la participation à l'euro sans la participation britannique est demeurée, en particulier parce qu'on croyait que les petites industries locales étaient particulièrement exposées aux dangers associés au taux de change de la livre sterling. Chez nous, cette question a alimenté les propos de nombreux eurosceptiques. Heureusement, de récents sondages sur la monnaie unique en provenance du Royaume-Uni sont encourageants.

Le partenariat social a été au centre de notre succès économique. Pardonnez-moi de m'éloigner de notre sujet un instant, mais comme je l'ai signalé tout à l'heure, les deux thèmes sont étroitement liés dans le contexte irlandais. A mes yeux, ce n'est pas une coïncidence que la forme actuelle de partenariat social et l'Acte unique européen soient nés au même moment, en 1987.

Le partenariat social en Irlande a été conçu en période de crise économique. Son introduction nous a permis, en tant que nation, de contrôler l'inflation et d'entreprendre la tâche difficile qui consiste à réduire notre ratio dette/PNB. Pendant les années qui ont suivi, il nous a permis une compétitivité économique continue.

L'hypothèse de base est simple. Les niveaux de salaire sont maintenus légèrement au-dessus du taux d'inflation, les travailleurs bénéficient d'une rémunération augmentée grâce aux réductions de charges et leurs représentants bénéficient d'un rôle accru dans l'établissement de l'agenda politique national. Le résultat a été un climat de relations industrielles paisible qui est venu compléter nos avantages existants dans la bataille pour un investissement étranger de qualité.

Le succès du partenariat social est évident. Les salaires des travailleurs ont augmenté considérablement. Le chômage a baissé. Les impôts sur le revenu individuel, autrefois les plus élevés d'Europe, ont été réduits considérablement.

L'élan initial donné à l'économie nationale à la fin des années 80, alors que nous commençons à reprendre le contrôle de nos finances intérieures, a été complété par la publication du premier plan national de développement supporté par l'UE en 1989.

Le succès économique de l'Irlande qui en a découlé est bien connu. Récemment à Cork, deuxième ville d'Irlande, la Commissaire Wulf Mathies a décrit l'Irlande comme le meilleur élève de la classe cohésion de l'Europe.

Le progrès au cours de ces dernières années a été rapide et complet. Un des plus grand bénéficiaire de l'aide communautaire à la fin des années 80 et au début des années 90, l'Irlande deviendra probablement contributeur net au budget communautaire dans la première décennie du prochain millénaire.

Cette éventualité est source de préoccupation dans mon pays. Sans aucun doute, l'Irlande sera bientôt capable de se tenir debout sur ses deux jambes. Le surplus projeté du Trésor cette année s'élèvera à plus de 3 milliards d'écus. Mais dans un pays qui est fier d'avoir pu attirer les fonds communautaires et de les avoir utilisés à bon escient, c'est une grande étape à franchir que de prévoir simplement leur retrait.

Le succès de l'Irlande n'est qu'un exemple du succès de la cohésion et du financement structurel depuis le début après l'Acte unique européen. Comme la Commissaire l'a également souligné à Cork, des progrès ont été faits ailleurs. En 1985, les quatre pays de la cohésion, l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Irlande avaient un revenu par habitant moyen de 66 % de la moyenne communautaire. Ce chiffre s'élève aujourd'hui à 76 % - une hausse de 10 %. Placé dans un contexte historique propre, c'est une énorme augmentation.

Dans le cas de l'Irlande, cette hausse est encore plus significative. Le revenu par habitant est autour de la moyenne communautaire. Calculés à nouveau sur la base du PIB, ces chiffres surestiment la réalité. Cependant, même le PNB, calculé sur la base de la parité de pouvoir d'achat, reflète une hausse de près de 30 % depuis 1986. De plus, les études en Irlande indiquent que l'impact des fonds structurels sur l'économie irlandaise ont été de l'ordre de 2,5 à 3 % du PIB. Ces chiffres ont récemment baissé mais il s'agit davantage de la fin de notre croissance remarquable que d'un déclin de nos recettes.

Il n'est pas étonnant, dès lors, qu'une forme de dépendance se soit développée vis à vis du financement structurel. Le financement structurel n'a jamais été prévu pour être permanent. La commissaire Mathies l'a clairement précisé à Cork. L'intention a toujours été d'augmenter le potentiel productif des pays bénéficiaires. C'est précisément ce qui a été réalisé en Irlande, bien que cela soit difficile à mesurer. La plupart des études en circulation se concentrent sur les effets immédiats des transferts côté de la demande.

Pour ceux d'entre vous qui ont visité l'Irlande au cours de ces 10 dernières années, et en particulier ceux d'entre vous qui ont fait un peu de tourisme, l'amélioration de nos infrastructures physiques a été considérable. Les opposants à l'intégration européenne en Irlande avaient l'habitude de soutenir que notre isolement géographique signifierait que nous ne serions jamais capables de surmonter notre statut périphérique. De récentes améliorations

dans l'infrastructure nationale de transports et une réelle concentration par nos agences de développement industriel sur la haute technologie et les autres industries telles que le télémarketing ont aidé à minimiser l'importance de notre situation géographique. La politique industrielle qui acceptait le marché unique et qui visait à maximiser l'avantage compétitif de l'Irlande en son sein, a été couronnée de succès.

Mais il y a encore beaucoup de chemin à parcourir. La croissance économique pose autant de défis qu'elle ne résout de problèmes. Il y a eu par exemple une augmentation massive du nombre de voitures sur la route. En conséquence, nombre des améliorations de ces dernières années, en particulier le long du littoral Est le plus riche montrent déjà des signes de pression. Il y a encore beaucoup à faire. Et je vous préviens que l'Irlande utilisera tous ses talents de négociation pour faire en sorte que soit disponible un niveau maximum d'aide de l'UE. Des partenariats public-privé, pendant si longtemps caractéristiques des améliorations d'infrastructures publiques dans des pays comme le Royaume-Uni et plus loin, la Nouvelle-Zélande, forment aujourd'hui une part importante des débats sur la politique publique en Irlande.

Il ne serait pas juste d'attribuer exclusivement tout le récent succès économique de l'Irlande au financement structurel et de cohésion. Il y a également d'autres facteurs importants. Le profil démographique de l'Irlande, notre régime d'impôt des sociétés, notre tradition anglophone ont tous contribué à nous rendre attractif vis à vis des investisseurs étrangers. Et indubitablement, l'investissement étranger a été le moteur de la croissance économique. Mais les choix de politique publique aussi ont joué. Même dans les jours les plus noirs de la récession économique dans les années 80, la priorité a été donnée au maintien des standards au sein de notre système d'éducation. Ces dernières années, notre système de partenariat social national a attiré une grande attention.

Pendant ce temps-là, l'Europe était en arrière-plan. L'adhésion aux critères de Maastricht a influencé la politique économique nationale depuis le début. Cela a été possible parce que tous les partenaires sociaux, les syndicats comme les groupes d'employeurs soutenaient l'entrée dans l'UEM. La participation à la monnaie unique est devenue un impératif national.

Naturellement, cela a donné lieu à un débat sur la perte des intérêts de politique économique clés comme la politique des taux de change et des taux d'intérêt. Cependant, l'Irlande a eu une expérience de l'économie keynésienne gouvernée par la demande, conformément aux principes de Keynes tels que pratiqués dans les années 70, et non tels que conçus dans les années 30. L'expérience des fonds structurels nous a appris l'importance de l'innovation côté de l'offre. Au cours de nos deux plans nationaux, l'Irlande a consacré un plus grand pourcentage des Fonds structurels alloués à l'investissement dans le capital humain qu'aucun des quatre pays de la cohésion. Cet investissement a beaucoup rapporté.

En dépit du débat pour savoir si l'Irlande essaiera de se régionaliser pour attirer davantage de fonds dans la prochaine période des fonds structurels, l'Irlande recevra moins de la moitié des fonds reçus au cours du plan national précédent. La perte de ces fonds pose des défis pour les années à venir. Mais des indices montrent que ces défis peuvent être relevés. Une conséquence découlant de cette baisse des fonds européens est une prise de conscience de l'importance de la planification stratégique.

En Irlande, en particulier, cette capacité de choisir et de planifier des priorités sera encore plus importante dans les années à venir.



## ANNEXE 5

### Intervention de M. Pierre MOSCOVICI, Ministre français pour les affaires européennes

Il n'est jamais aisé de rejoindre un séminaire en cours de route. Je sais que vos travaux, commencés hier, ont été très riches, et j'espère contribuer à faire en sorte que ceux de cette matinée permettent de poursuivre la réflexion aussi utilement que possible.

Mais je voudrais tout d'abord remercier très chaleureusement Jacques DELORS, ainsi que José Angel SANCHEZ ASIAIN, qui ont joint leurs énergies, que l'on sait grandes -bien que s'exerçant dans des registres différents- pour organiser ce forum informel.

Ce type d'initiatives est indispensable au progrès de l'Europe. En effet, celui-ci ne peut dépendre seulement de la lourde machinerie des institutions communautaires et des rencontres bilatérales officielles, certes indispensables, mais qui nous renvoient toujours à l'Europe du possible. Or, notre mission d'hommes politiques est aussi de nous projeter dans une Europe de l'idéal, jamais atteint, sans doute, mais qui doit nous guider et orienter notre action au quotidien, en lui donnant du sens. Cet idéal européen se nourrit largement de la réflexion, émanant des cercles les plus divers, mais qui ont en commun de fédérer les énergies des hommes de bonne volonté qui partagent le souci d'une Europe qui fonctionne mieux, qui soit mieux acceptée par les citoyens, et dont les bénéfices soient mieux répartis entre toutes les couches de la population.

J'en viens au sujet qui doit nous occuper ce matin, en esquissant tout d'abord un rapide bilan de la cohésion - sur lequel je ne m'appesantirai pas trop, car je sais que vous y avez consacré l'essentiel de vos travaux d'hier -, puis, surtout, en insistant sur les perspectives offertes à la politique de la cohésion, qui doit être capable d'apporter des réponses exigeantes aux défis de l'avenir.

La politique de cohésion a représenté l'un des succès les plus nets de l'Union européenne au cours des dix dernières années:

Chacun se félicite à juste titre des progrès de l'Europe sur la voie de l'Union économique et monétaire, alors que nous allons basculer dans l'euro dans à peine un mois. Pourtant, ce que je voudrais souligner, en premier lieu, c'est le tribut que ce succès d'une intégration économique réussie doit à la politique de cohésion. Il y a pour moi un lien tout à fait direct entre la politique de cohésion et l'union économique et monétaire.

Le marché unique a, en effet, eu des effets intégrateurs extrêmement puissants.

Rappelons-nous les craintes formulées, ici ou là, il y a dix ans. Certains redoutaient un scénario où la théorie des avantages comparatifs jouerait à plein, au sein d'un espace européen marqué par des conditions objectives de production très différentes, de la Rhénanie à l'Andalousie ou aux Pouilles. Les pays ou les régions les moins avancés se seraient vus rejetés dans leurs spécialisations traditionnelles, à faible valeur ajoutée, alors que de puissants

courants d'échanges intracommunautaires se seraient développés au bénéfice quasi-exclusif des pays les plus avancés du coeur de l'Europe.

Il n'en a rien été, au contraire. L'explication en revient au mécanisme correcteur d'accompagnement qu'a représenté la politique de cohésion. En une douzaine d'années, des pays comme l'Irlande, l'Espagne et le Portugal ont réussi à s'intégrer pleinement au marché européen. Le taux d'extraversion de leurs économies a considérablement progressé, pour égaler ou dépasser celui de pays comme l'Allemagne ou la France, même s'il est exact que ces économies restent marquées par une certaine dualité entre les secteurs pleinement intégrés au marché européen et des secteurs plus traditionnels, plus fragiles, et encore un peu en marge des courants d'échange.

Ensuite, le processus d'unification monétaire aurait été rendu impossible sans la politique de cohésion.

Le fonds de cohésion a été créé en 1992, précisément pour assurer cette convergence économique indispensable à un fonctionnement harmonieux de l'Union économique et monétaire. L'Espagne, le Portugal et l'Irlande ont gagné leur place dans le premier train de l'euro au prix d'un exercice d'ajustement interne très important, mené dans la durée, avec constance, et qui a permis en quelques années à l'escudo portugais ou la peseta espagnole d'atteindre une stabilité quasi-équivalente à celle du mark ou du franc.

Là encore, le moins que l'on puisse dire, c'est que ce pari n'était pas gagné d'avance. Grâce à la solidarité communautaire qui s'est exercée à travers le fonds de cohésion, grâce aussi à la politique économique courageuse que ces pays ont menée depuis le début de la décennie, nous serons Onze au rendez-vous de l'euro, le 1er janvier prochain.

Vous le savez, le Gouvernement auquel j'appartiens, avait conditionné en juin 1997 l'entrée définitive de la France dans l'euro à la qualification de l'Italie et de l'Espagne, mais aussi du Portugal. Dès lors que ces pays respectaient les critères de convergence, d'inflation, de taux d'intérêt, de déficit des finances publiques, il n'aurait pas été acceptable de les exclure sur la base d'un " sixième critère caché ", plus ou moins inavouable, car reposant sur de vieux préjugés, que nourrissent encore parfois les milieux d'affaires du nord de l'Europe à l'encontre des pays latins. On se souvient de cette terminologie qui parlait de pays du " Club Med ", comme s'il était agréable d'y passer des vacances, mais pas crédible de faire une monnaie avec eux. Cela est heureusement derrière nous. Nous avons refusé, en France, de cautionner une telle attitude, qui aurait été à la fois politiquement contestable et économiquement absurde.

Politiquement contestable, car elle aurait conduit à ramener l'Union européenne plus de dix ans en arrière, en réintroduisant une ligne de séparation entre l'Europe du Sud et l'Europe rhénane, construite historiquement autour de la France, de l'Allemagne et du Benelux.

Economiquement absurde, car les avantages que nous attendons de l'unification monétaire sont directement proportionnels à la dimension de l'espace économique auquel l'euro sera adossé. Avec onze pays, représentant un poids démographique de près de 300 millions de personnes et un poids économique au moins équivalent à celui des Etats-Unis, l'euro sera bien l'instrument dont nous souhaitons disposer, à la fois pour nous protéger des

turbulences monétaires extérieures et aussi pour créer une dynamique de croissance autonome qui permette aux Européens d'espérer de résorber une partie de leur sous-emploi massif.

Cet instrument, extrêmement puissant, existe dès à présent, de facto, entre nos mains. Il produit déjà ses effets, aussi bien sur le plan externe -on le voit avec le faible impact de la crise asiatique sur les monnaies de l'euro- mais aussi sur le plan interne avec une consolidation, un peu partout en Europe, des perspectives de demande interne, qui viennent opportunément compenser les pertes de débouchés sur les marchés des pays émergents.

Il faudra aller au-delà dans les semaines et les mois qui viennent, en approfondissant la coordination des politiques économiques dans le cadre du Conseil de l'euro - c'est un thème auquel nous tenons beaucoup, nous Français - et aussi en réglant, dans des conditions satisfaisantes pour tous, la question de l'affirmation de l'euro sur la scène internationale. Sur ces questions, je dois dire que je partage très largement les vues exprimées par " Notre Europe " dans un document d'orientation récent, extrêmement intéressant, même si je n'irai pas jusqu'à reprendre à mon compte -réserve gouvernementale oblige- le titre un peu provocateur, puisqu'il est intitulé " La crise actuelle: une chance pour l'Europe ".

Tous ces résultats, passés ou en cours, absolument décisifs pour l'avenir économique du continent, nous les devons à une volonté politique commune. Nous les devons aussi à la clairvoyance des leaders politiques -et je pense en premier lieu à Jacques DELORS- qui ont compris avant beaucoup d'autres que ces résultats ne seraient possibles qu'à condition d'y intéresser le plus grand nombre d'Européens, notamment par le biais de mécanismes de solidarité communautaire.

Toutefois, la politique de cohésion est confrontée désormais à de nouveaux défis.

Tout d'abord, la cohésion doit s'inscrire désormais au coeur même du projet européen.

Le Gouvernement de Lionel JOSPIN milite fermement, depuis un an et demi, pour le rééquilibrage de la construction européenne, dans un sens favorable à la croissance et à l'emploi.

Notre volonté est de faire de l'euro un instrument au service d'un modèle de croissance équilibré, soutenable dans la durée, créateur d'emplois et autorisant un juste partage social des richesses produites. Cet objectif est mobilisateur et permettra d'assurer à l'euro le succès politique qu'il mérite dans l'opinion et qu'il commence à avoir, en tout cas dans mon pays.

Dans ce contexte, la responsabilité de l'Union est aussi de faire en sorte que les politiques communes qu'elle met en oeuvre concourent plus directement à l'approfondissement de la cohésion. Car la cohésion économique et sociale dépasse largement le cadre de la politique de cohésion, entendue strictement au sens de l'article 130 A du Traité.

Elle englobe tout autant la politique de grands travaux, définie à Essen sur la base des propositions de Jacques DELORS. Il est temps de surmonter la contradiction qui consiste à saluer régulièrement le rôle central de la mise à niveau des infrastructures de transport et

d'amélioration de l'environnement, qui sont financées par le fond de cohésion, pour assurer le rattrapage économique des pays du Sud, et en même temps à marquer un certain scepticisme sur les effets d'une telle politique, qui serait pratiquée désormais au niveau de l'Union tout entière. Personnellement, je suis toujours plongé dans un trouble profond lorsqu'on m'explique que le pont Vasco de Gama sur le Tage, financé en grande partie par le fond de cohésion, est une réussite absolue, mais que, en revanche, un TGV Lyon-Trieste ou un TGV de l'arc méditerranéen, financés partiellement par un emprunt européen, seraient nécessairement une catastrophe pour les finances de l'Union...

La cohésion, entendue au sens large, exige aussi de remettre le Fond social européen au service de la convergence des politiques de l'emploi, ainsi que nous nous sommes efforcés de le faire dans les propositions contenues dans notre plan national d'action pour l'emploi, comme dans celui présenté par l'Espagne.

Quant à la réforme de la politique agricole commune, elle ne sera admise par l'opinion publique que dans la mesure où elle se tournera résolument vers la défense du modèle agricole européen, soucieux d'une occupation harmonieuse de l'espace rural et de la défense des activités et de l'emploi en milieu rural.

Et je pourrais prendre encore bien d'autres exemples, comme la place que l'Union entend réserver aux services publics, dont la légitimité est désormais reconnue solennellement par le traité d'Amsterdam, afin de favoriser une meilleure cohésion économique et sociale en Europe.

Dans ce contexte, la politique de cohésion doit participer de ce mouvement général, en acceptant les adaptations indispensables:

La politique de cohésion doit faire montre d'une certaine plasticité, d'une certaine capacité à se réformer, sous peine de donner prise à la critique. Nous avons engagé les premières réflexions dans ce domaine il y a un peu plus d'un an, dans le cadre de l'Agenda 2000. Nous en sommes encore à un stade assez préliminaire, il faut en convenir. Mais, pour autant, on discerne déjà assez nettement les fondements des approches en présence.

Je dirai, pour simplifier - ce sera peut-être un peu provocateur, mais je crois que nous sommes ici pour parler librement - que les pays de la cohésion se situent assez nettement dans une logique de droits acquis, qui conduirait à raisonner par accumulation successive des mécanismes de redistribution communautaire, sans modification des équilibres géographiques actuels.

Cette logique risque de se heurter à l'appréciation objective de la réalité économique. En effet, la politique de cohésion a été à l'origine d'une dynamique de croissance très forte dans la plupart des pays de la cohésion, notamment l'Espagne, le Portugal et l'Irlande. Le "déficit de croissance" dont l'Europe a souffert au cours de la dernière décennie, a épargné les pays de cohésion, qui ont enregistré en moyenne des taux de croissance de 4,5 % pour l'Irlande, de 3 % pour l'Espagne et de 2,6 % pour le Portugal.

La solidarité communautaire a tourné à plein régime. Elle recouvre des réalités concrètes, dont l'Union peut s'enorgueillir à juste titre:

- en Espagne, plus de 14 000 km de grandes routes auront été construites ou réaménagées d'ici 1999;

- en Grèce, le nombre de villes dotées d'un système d'épuration des eaux aura plus que doublé depuis l'adhésion;

- et en Irlande, la moitié des élèves qui poursuivent leurs études, au-delà de la scolarité obligatoire, ont bénéficié d'une aide de la Communauté.

Aujourd'hui, certains de ces pays, je pense notamment à l'Irlande, connaissent des situations d'ores et déjà équilibrées de leurs comptes publics, qui leur permettent d'envisager favorablement chez eux des stratégies ambitieuses de réduction des prélèvements obligatoires et des déficits.

Dans le débat sur la poursuite de la politique de la cohésion, d'autres pays, et je pense notamment à ceux qui se définissent comme " contributeurs nets " au budget européen, l'Allemagne, la Hollande, la Suède, par exemple, sont tentés, à rebours, de faire prévaloir une conception étroite de la conditionnalité. Dès lors que les résultats obtenus sur le chemin de la convergence seraient satisfaisants dans leur conception, il n'y aurait pas lieu de maintenir plus longtemps les outils communautaires mobilisés au service de cette convergence. Et la problématique de la remise en cause absolue des fonds de cohésion est désormais passée.

C'est évidemment un point de vue qui doit être fortement nuancé, puisque le fonctionnement harmonieux de l'Union économique et monétaire suppose que l'on s'achemine aussi vers la convergence réelle, et non plus simplement nominale. Or, les taux de croissance soutenus que la plupart des pays de la cohésion ont enregistré ces dernières années ne doivent pas occulter le fait que les écarts de niveaux de prospérité restent très substantiels dans l'Union.

Nous devons donc nous efforcer de faire prévaloir une approche souple, excluant à la fois tout phénomène de rente ou d'abonnement et aussi tout phénomène de couperet. Il y a là un équilibre à trouver, qui permette de tenir compte des progrès déjà accomplis sur la voie de la convergence et de ceux qui restent encore à accomplir.

Il en va de même de la réforme des fonds structurels proprement dit. A l'évidence, il convient de marquer un coup d'arrêt à la dérive qui a vu une part croissante de la population communautaire couverte par ces fonds. Aujourd'hui, plus de 50 % de la population communautaire bénéficie des fonds structurels à des titres divers. Une solidarité aussi large, s'exerçant de manière trop indifférenciée, finit par se diluer et par perdre de son efficacité initiale.

Il faut, par conséquent, revenir à un contenu redistributif plus fort de cette politique régionale, en acceptant une limitation globale de la population couverte et en assurant la sortie progressive des régions qui se rapprochent tendanciellement de la moyenne communautaire.

La politique des fonds structurels doit se recentrer sur sa vocation propre, qui est de réduire les écarts de richesse dont souffrent les régions accusant un net retard de développement, ainsi que les régions frappées par un problème manifeste de reconversion industrielle ou de désertification rurale, résultant de la polarisation géographique au sein du marché unique.

Par ailleurs, dans le respect du principe de subsidiarité, il faut laisser aux Etats-membres la responsabilité d'assurer un développement équilibré de leur territoire national, à travers une politique autonome d'aménagement du territoire, seule à même de traiter au plus près les réalités locales. Ce qui veut dire qu'il ne doit pas y avoir, pour moi, coïncidence absolue entre le zonage communautaire et les zonages nationaux. Il faut laisser aux autorités nationales des marges de manœuvre pour leur permettre de traiter aussi leur priorités nationales. Et cela, tout simplement parce que " la solidarité dans l'Union commence chez soi ", ainsi que le souligne justement la Commission dans son dernier rapport sur la cohésion.

Je voudrais, enfin, dire quelques mots sur le défi que le prochain élargissement à l'Est représente pour la politique de cohésion puisqu'en passant à 30, l'Europe va changer de nature. C'est une autre Europe que nous bâtissons, mais une autre Europe qui suppose aussi une politique de la cohésion à l'horizon 2003, 2004 ou 2005 peut-être. Sûrement après le prochain paquet budgétaire. Mais cela viendra vite et mérite d'être repensé.

Nous avons devant nous une entreprise historique, qui vise à rassembler le continent européen, près de dix ans après la chute du mur de Berlin et la réunification allemande. Cette réunification de l'Europe sera définitive quand les nouvelles démocraties de l'Est se sentiront pleinement impliquées dans un projet politique commun, centré sur des valeurs de liberté économique, d'approfondissement démocratique et de solidarité sociale, qui ont toujours été celles de l'Union européenne.

Pour l'heure, tous ces pays se trouvent dans cette période de transition où ils ont rompu leurs liens avec l'ancien système d'économie planifiée et de parti unique, mais où ils ne peuvent encore prétendre s'intégrer harmonieusement à l'ensemble occidental.

Ce processus prendra un peu de temps, chacun en a conscience aujourd'hui, nos amis polonais, hongrois ou tchèques sans doute de manière aussi aigüe que nous-mêmes. J'ai en tête, à cet égard, les réactions de Vaclav HAVEL lors de la visite à Prague de Lionel JOSPIN, il y a deux semaines, se gardant bien d'évoquer la date de l'an 2000 pour l'adhésion de son pays, mais soulignant, au contraire, son souci de mener à bien, sérieusement, les négociations d'adhésion et qui disait : " Bon, en 2003, si c'est possible, plus tard si c'est nécessaire ". Nous ne sommes plus dans cette problématique millénariste, mais dans une problématique réaliste que je crois juste car chacun connaît les difficultés économiques posées par ce nouvel élargissement. La politique de cohésion économique et sociale a été élaborée, à l'origine, pour un espace européen où les écarts de revenu entre régions étaient de 1 à 2. Peut-on considérer raisonnablement qu'elle a vocation à être transposée sans précaution à un ensemble européen où les écarts maximaux sont plutôt de l'ordre de 1 à 4 ?

A l'évidence, la réponse est non. Nous risquerions tout à la fois une explosion des finances communautaires et une stimulation aussi artificielle que déstabilisatrice de ces économies d'Europe centrale et orientale, dont on sait que les capacités d'absorption de l'aide extérieure ne sont pas illimitées. Prenons donc garde à ce que l'adhésion ne soit pas pour eux un choc et que pour nous, elle ne soit pas la destruction de politiques communes.

Nous devons donc rendre au temps sa fonction naturelle en économie, en procédant par étapes et avec méthode. La stratégie de pré-adhésion vise précisément à permettre progressivement à ces pays, à la fois de rapprocher leur système productif des normes de l'économie marchande de l'Union européenne et de renforcer leur capacité d'offre. Les priorités des stratégies de pré-adhésion ont été définies en conséquence: la reprise de l'acquis communautaire et le développement de l'investissement productif sont les deux axes

stratégiques qui doivent mobiliser l'essentiel des aides consenties dans le cadre de la pré-adhésion.

Il s'agit en tout cas d'un préalable indispensable pour pouvoir envisager le moment venu une greffe réussie de la politique de cohésion économique et sociale sur ces pays. Elle interviendra à son heure, selon des modalités qui répondront nécessairement à une double exigence: l'adaptation aux besoins réels des nouveaux Etats-membres de l'Union, d'une part, la préservation des politiques communes en vigueur qui bénéficient aux Quinze, d'autre part. C'est ce que nous avons résumé à Luxembourg, en décembre 1997, à travers le principe de double programmation, qui veut que le paquet financier dépende de la taille de l'Union au moment où il est présenté, qui a rencontré un large accord chez les Quinze, et qui doit nous prémunir contre le danger de construire quelque chose de nouveau en défaisant une partie de ce qui existe déjà.

\*

Pour conclure, j'ai envie de dire que la politique de cohésion est à la croisée des chemins: les besoins sont considérables et, pourtant, la ressource financière sera contrainte, avec la discipline budgétaire que nous impose le pacte de stabilité et de croissance - je dis "que nous impose", mais que nous acceptons également. Il faudra donc faire mieux avec autant d'argent, et ce ne sera pas facile.

Il faudra aussi sortir d'un prisme trop exclusivement budgétaire, en réorientant l'ensemble des politiques communautaires dans un sens favorable à la cohésion économique et sociale parce que, je le répète, la cohésion ne se limite pas au Fonds de cohésion.

C'est ce que nous avons commencé à faire à Amsterdam et à Luxembourg l'année dernière avec la résolution sur la croissance et l'emploi et la tenue d'un Sommet extraordinaire sur l'emploi.

C'est ce que nous devons poursuivre avec les échéances difficiles qui nous attendent, notamment sur l'Agenda 2000, mais aussi sur le renforcement du dialogue social européen, sur l'émergence d'une véritable citoyenneté européenne, et à travers elle d'une société civile européenne qui permettra, au moins autant que la future réforme institutionnelle, de remettre l'Europe en mouvement.

Je vous remercie de votre attention./.

\* \* \*