

4 mars 2002

FAIRE DE LA GRANDE EUROPE
UN ESPACE DE SOLIDARITE ET DE COOPERATION

Jacques Delors, ancien Président de la Commission européenne

A mesure que se rapproche l'échéance de 2004, je suis de plus en plus convaincu que la réussite de l'élargissement vers l'est constitue le plus grand projet et le plus exaltant pour l'Union européenne dans les 15 prochaines années. En disant cela, je suis parfaitement conscient du manque d'enthousiasme de nos opinions publiques. Souvent les citoyens des Quinze craignent qu'en accueillant 10 ou 12 nouveaux membres la grande Europe se transforme en une simple zone de libre échange et qu'elle ne soit plus fidèle à la vision que nous avons forgée pour l'Union européenne à Maastricht. Cette vision était basée, je le rappelle, sur un équilibre dynamique entre la compétition, la coopération et la solidarité. Il est vrai que les critères de Copenhague, comme l'attention des négociateurs européens, ont eu tendance à pousser les gouvernements des pays candidats à concentrer leurs efforts sur la transition vers l'économie de marché, une fois la démocratie consolidée. Des inquiétudes comparables sont perceptibles dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Alors que le but est proche, on sent poindre une certaine lassitude, notamment parmi les jeunes. Ils nous demandent souvent « Tous ces efforts chèrement payés par un creusement des inégalités sociales et régionales sont-ils vains ou plutôt insignifiants au regard du chemin restant à parcourir ? », « L'Union européenne ne tiendra-t-elle pas ses promesses en devenant soudain avare, au moment de notre intégration ? »

Pour donner les meilleures chances de réussite à l'élargissement, nous devons prendre ces craintes au sérieux et proposer des réponses cohérentes. Il faut établir un diagnostic objectif des obstacles et des opportunités que l'Union à 25 ou à 27 rencontrera dans les 10 ans à venir. Puis, ayant pris la mesure des problèmes mais aussi des atouts pour la cohésion de l'Union, on pourra ébaucher des solutions. En un mot, nous devons préparer sans tarder l'après-élargissement si nous voulons faire de la grande Europe un espace de solidarité et de coopération.

C'est dans ce but que le groupement d'études et de recherches¹ « Notre Europe », que je préside, a organisé un séminaire à Varsovie avec la Fondation Lucchini et les autorités polonaises, les 21 et 22 février derniers.

1 - Tout d'abord, quels sont les problèmes ?

Sur plan économique, il est probable que « l'effet du grand marché unique » qui a été si bénéfique lors de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal ne sera pas aussi spectaculaire après 2004. Les PECO devraient tout de même enregistrer une augmentation de leur taux de croissance de 1 à 2% par an grâce à leur intégration. En fait, la libéralisation des échanges a déjà eu lieu au cours des années 90 et elle a produit l'essentiel de ses bienfaits, avec la réorientation du commerce des pays candidats de l'est vers l'ouest. De plus, ces pays ont connu avec les privatisations un afflux d'investissements directs étrangers provenant de tous les pays occidentaux développés, surtout de l'Allemagne et de l'Autriche. Ces investissements ont facilité les reconversions et la modernisation de leurs économies.

Par contre, on peut s'attendre à une seconde vague de restructuration consécutive à des choix stratégiques faits par les multinationales qui compareront les performances de leurs

¹ Website : <http://www.notre-europe.asso.fr>

différentes implantations dans un grand marché de 500 millions de personnes et de 4 millions de Km² (productivité du capital et du travail, coût de la main d'œuvre et disponibilité des ressources financières ou naturelles, taille du marché national). Ainsi les 267 régions de la grande Europe, positionnées sur les mêmes créneaux ou dans les mêmes secteurs industriels (textile et habillement, mobilier, automobile, ...) seront mises en concurrence. Ceci risque de provoquer des licenciements et un surcroît de chômage parmi les travailleurs non ou peu qualifiés, si les responsables politiques ne préparent pas le tissu économique et social à absorber un tel choc par des mesures adéquates de soutien à l'innovation des entreprises et de formation du personnel.

Sur le plan social, sans vouloir surestimer le danger, les pressions à l'émigration risquent de croître. Heureusement les accords négociés en 2001 pour ménager une période transitoire de 3 à 7 ans permettront d'éviter un traumatisme au lendemain de l'élargissement. Cependant, il faut être conscient que le fossé mettra des décennies à se combler et que les flux migratoires concerneront encore longtemps deux types de personnes : d'une part des travailleurs frontaliers effectuant des navettes quotidiennes sur des distances susceptibles d'augmenter avec le chômage, d'autre part des travailleurs hautement qualifiés en général des jeunes attirés par des niveaux de salaires bien supérieurs et des offres d'emploi plus nombreuses à l'ouest, compte tenu de l'évolution démographique.

Sur le plan territorial, la Commission européenne vient de donner des chiffres impressionnants sur les inégalités : l'écart entre les régions les plus et les moins prospères (les 10% extrêmes) passera de 2,6 dans l'Union actuelle à 4,5 dans une Union à 25, et même 5,8 à 27. Du point de vue des handicaps structurels, on peut identifier 4 types de territoires problématiques :

- les régions les moins développées, des actuels et des futurs Etats membres, qui continueront à souffrir de sérieux retards économiques, sociaux et institutionnels et seront directement en concurrence pour la distribution des Fonds structurels,
- les zones situées à la périphérie d'un nouvel espace européen élargi. Celles qui sont situées au bord de l'Atlantique et dans le sud de l'Europe voient s'éloigner le centre de gravité économique de l'Union vers l'est et doivent faire face à des tensions avec les pays du sud de la Méditerranée. Celles qui appartiendront à la nouvelle frontière orientale de l'UE subiront une rupture avec leurs zones traditionnelles d'échanges, du fait de l'instauration de la « frontière Schengen ». A terme, elles verront également les pressions augmenter du fait d'un écart croissant entre elles et les pays de l'ex-URSS, sur les plans économique, social, environnemental, politique, etc.
- les actuelles frontières externes qui deviendront des frontières internes. Les acteurs locaux économiques, sociaux et politiques devront gérer de manière quotidienne des écarts de revenus importants et des différences administratives substantielles des deux côtés de la frontière.
- les zones en reconversion industrielle et agricole des PECO où les besoins en formation, en gestion publique et privée, et en investissement de modernisation seront immenses.

Je ne voudrais pas noircir inutilement le tableau mais je mentionnerai deux questions supplémentaires, d'ordre culturel et institutionnel, qui m'apparaissent comme des sources d'incertitude, voire d'inquiétude. Au cours des premières années de leur adhésion, les responsables politiques des PECO seront sûrement agacés par les exigences réglementaires du marché unique et les interventions de l'administration bruxelloise. Les susceptibilités nationales pourraient s'exacerber, d'autant que certains discours populistes risquent de trouver un auditoire attentif parmi ceux dont la situation économique sera déstabilisée par

l'élargissement. Un autre problème pourrait émaner des faiblesses administratives et institutionnelles des pays candidats face à ces nouveaux défis ; je pense principalement à la fragilité des autorités locales et régionales naissantes. Leur légitimité est encore questionnée par les populations des PECO et elles disposent souvent de moyens financiers et humains insuffisants.

En résumé, les besoins de l'après-élargissement sont à la fois quantitatifs et qualitatifs. Ils correspondent d'abord au retard de développement régional, aussi bien que national, au soutien à l'activité économique, à la modernisation des équipements d'environnement et aux infrastructures de transport. Ce sont ensuite des besoins en matière de reconversion agricole et industrielle. Dans les zones rurales, à mon sens, il faut bien dissocier les besoins liés à l'activité agricole (modernisation, commercialisation, équipements) et ceux qui touchent au développement des autres activités (tourisme, services aux populations, petites industries, etc). L'accompagnement des restructurations industrielles passe quant à lui par la modernisation des équipements et surtout par une politique plus fine de soutien aux entreprises destinée à faciliter leur ancrage territorial grâce à une amélioration du niveau des équipements et de la main d'œuvre, de l'accès aux financements et à la R & D, et à la création d'un environnement favorable à l'innovation. Sur le plan qualitatif, les besoins concernent l'efficacité des services publics et la formation des ressources humaines, non seulement pour acquérir un niveau technologique correct, mais aussi développer des capacités manageriales et entrepreneuriales.

2 - Etudions maintenant les opportunités offertes par l'élargissement.

Incontestablement, la future Union disposera de très nombreux atouts, car à son expérience passée viendra s'ajouter celle des pays candidats. Quatre exemples me viennent immédiatement à l'esprit : la méthode communautaire, la politique de cohésion, l'expérience de la coopération et la diversité culturelle.

Tout d'abord, l'Union européenne peut s'enorgueillir de sa capacité renouvelée à valoriser la participation des petits pays. Conscients de leurs limites individuelles, ils sont parvenus à se surpasser en tant que membres de l'Union. L'exemple historique des trois pays du Benelux est bien sûr le plus connu ; mais dans les années 90, chacun dans leur style, l'Irlande et le Portugal ont tracé leur voie et fait reconnaître leur talent spécifique au sein de l'Union. Plus récemment, les trois pays de la Baltique ont su se mobiliser pour promouvoir sur l'agenda européen des thèmes qui leur étaient chers, tels que l'égalité homme-femme, le développement durable et la transparence de la gestion publique. A mon avis, nous devons cette expérience formidable à la méthode communautaire et plus précisément au rôle d'initiative confié à la Commission. Bien souvent, cette institution originale a su éviter la domination des grands Etats sur les petits, sans pour autant provoquer la cacophonie et aboutir à la paralysie. Pour une Union à 25 ou 27 Etats membres, cette méthode qui a fait ses preuves doit sûrement être adaptée, mais pas remise en cause.

Pour ce qui est de la politique de cohésion économique et sociale, je ne voudrais pas négliger l'importance des transferts financiers dont ont bénéficié la Grèce, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne. Cependant, à mon avis, la principale raison du succès des Fonds structurels vient des principes de base fixés en 1988 : la concentration des aides, l'additionnalité, la programmation pluriannuelle, le partenariat. Ces conditions imposées pour l'octroi des Fonds ont joué un rôle essentiel dans le changement des méthodes de gestion publique dans les régions des Etats membres, puis des mentalités, et finalement des performances obtenues.

L'obligation de faire un diagnostic des atouts et faiblesses d'un territoire, de définir des priorités et de monter des programmes de développement régional pluriannuels a introduit une rigueur et une stabilité bénéfiques. Les Fonds structurels ont également permis la mise au point de « modèles » propres à l'UE, qui ont aidé certains territoires ruraux, urbains, industriels en déclin ou frontaliers à résoudre leurs problèmes structurels.

On peut considérer que 40 ans de construction européenne, complétées par une douzaine d'années d'interventions structurelles, ont forgé une certaine culture de la coopération, qui s'est répandue à tous les niveaux géographiques et auprès de multiples acteurs économiques, politiques et sociaux européens. La valeur ajoutée communautaire s'illustre particulièrement dans la pratique du partenariat, dans l'intégration des politiques sectorielles et dans la coopération transnationale basée sur de nombreux réseaux entre régions, villes, entreprises, syndicats et associations issues de la société civile. Ces coopérations sont un facteur fort et informel de la cohésion européenne. Elles ont déjà trouvé un prolongement naturel avec les jumelages destinés à renforcer la capacité institutionnelle des pays candidats. Elles doivent encore être approfondies.

Le dernier atout me paraît être la richesse culturelle de l'Europe. Nous avons déjà su tirer parti de la richesse de nos terroirs, créer des appellations d'origine pour valoriser les produits de qualité, développer des formes de tourisme basés sur notre histoire, notre architecture, notre culture et nos paysages, stimuler l'innovation grâce aux technologies de communication au point d'en faire de nouvelles industries – je pense notamment au design italien, au multimedia britannique, au cinéma français. Ces réussites sont le fruit des échanges d'expériences entre des régions et des personnes. A l'avenir, elles serviront de base pour définir ensemble ce que sont les meilleures pratiques démocratiques, la meilleure façon de promouvoir le développement durable, de valoriser les zones rurales polonaises, lituaniennes ou roumaines, de respecter les minorités ethniques mais aussi de ne pas s'enfermer dans des localismes surannés, intransigeants et égoïstes.

L'élargissement vers l'est constitue une formidable opportunité pour les gouvernements et les populations des anciens Etats membres. Elle nous met au défi de regarder vers l'avant c'est-à-dire de nous mobiliser pour aider les pays candidats à devenir les nouveaux champions de l'Europe du XXI^{ème} siècle. Nous devons leur donner les instruments qui leur permettront, non pas de suivre de manière accélérée et souvent douloureuse sur le plan social le chemin emprunté par les Etats membres les plus développés et les plus riches, mais de sauter quelques étapes pour arriver de plein-pied dans la société de la connaissance. Le dynamisme qu'ils ont montré au cours des années 90 et l'extraordinaire capacité de la plupart d'entre eux à combiner modernité et tradition doivent nous faire réfléchir. Ils doivent surtout nous convaincre de tenter le pari avec eux, d'une part, de leur faire confiance en leur apportant une aide financière et, d'autre part, d'améliorer leurs chances de réussir en leur fournissant une assistance technique.

3 - En définitive, dès maintenant, nous devons préparer l'après-élargissement.

Je reprends volontiers l'expression de Bronislaw Geremek « C'est une urgence ! ». Je ne pense pas seulement aux réformes institutionnelles sur lesquelles travaille la Convention, ni aux perspectives budgétaires – bien que les moyens financiers soient importants et que l'octroi de montants insuffisants risque de nourrir des rancœurs durables et de laisser des problèmes longtemps irrésolus. Je pense à trois chantiers sur lesquels nous devons nous mobiliser et qui sont à mon avis les conditions cruciales de la réussite de l'élargissement.

Premièrement, les Pays candidats doivent sans tarder choisir quel rôle ils entendent individuellement et collectivement occuper dans l'UE à 27. Il ne s'agit pas de savoir s'ils feront entendre la voix du nord, du sud ou de l'est, il s'agit pour eux de répondre à la question : « Quel développement économique et social voulons-nous promouvoir pour notre pays, nos régions et nos villes ? ». Cette capacité de projection dans l'avenir est le point de départ d'une mobilisation de la population et des acteurs économiques et politiques. Elle est une condition nécessaire sans laquelle les Fonds structurels et les autres transferts de l'UE ne serviront à rien et risquent au contraire de les placer dans une logique de dépendance de manière durable.

Deuxièmement, l'UE doit renforcer son message et sa pratique en matière de coopération : je retire de nombreuses discussions sur l'élargissement avec des représentants des Etats membres et des pays candidats que cette dimension de la construction européenne est mal connue et mal comprise. Il ne s'agit pas pour l'Europe de se mêler de tout, mais d'encourager tous les acteurs à tous les niveaux à travailler ensemble pour progresser. Je crois que l'analyse de 1986 qui consistait à considérer la politique de cohésion comme une condition nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur reste pleinement valable. S'il faut l'actualiser et l'approfondir c'est en ayant conscience que sa réussite ne tient pas seulement à des transferts de fonds mais bien à des méthodes de travail. Donc la solidarité doit être accompagnée de la coopération.

Troisièmement, - il s'agit plus d'un défi pour l'Europe que d'un chantier – nous devons parvenir à combiner la valorisation des diversités avec la maîtrise des dérives nationalistes ou populistes. Il importe de sauvegarder l'acquis communautaire en tant qu'émanation d'une pratique qui a su transcender ces égoïsmes et ces fiertés mal placées parfois arrogantes ou obtuses. Nous devons nous méfier de la tentation, sous couvert de préserver les identités ou les finances nationales, de revenir en arrière sur les acquis de la pratique communautaire. Renationaliser les politiques communes serait à n'en pas douter un recul pour la maturité politique de l'Europe et pour sa compétitivité économique.

Je suis persuadé qu'en ouvrant ces trois chantiers et qu'en anticipant les problèmes, nous parviendrons à surmonter les obstacles. Ainsi, nous ferons œuvre utile pour que l'Union européenne de demain demeure un grand espace combinant la compétition, la coopération et la solidarité, un exemple aussi de gestion des interdépendances et de maîtrise de la globalisation.