



GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
N O T R E E U R O P E
Président : Jacques DELORS

QUELLES PERSPECTIVES POUR LES FONDS STRUCTURELS ET LA POLITIQUE DE COHESION?

Séminaire organisé
par la Stiftung Wissenschaft und Politik et Notre Europe
à Paris le 31 janvier / 1^{er} février 2002
avec le soutien du Ministère des Affaires Etrangères

Compte-rendu rédigé par Jean-Louis Arnaud et Ute Guder

Mars 2002

ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS ET ALLEMAND
© *Notre Europe*, mars 2002

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et *Notre Europe* ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

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 été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de six chercheurs originaires de divers pays.

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. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le « Comité Européen d'Orientation » se réunit également au moins trois fois par an ; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.

Association Notre Europe
41, Boulevard des Capucines, 75002 Paris
tel: +33 (0) 1 44 58 97 97, fax: +33 (0) 1 44 58 97 99
www.notre-europe.asso.fr, notreeurope@notre-europe.asso.fr

Stiftung Wissenschaft und Politik

L'Institut allemand pour la politique internationale et la sécurité de la Stiftung Wissenschaft und Forschung SWP est un institut de recherche indépendant, conseiller du Bundestag et du gouvernement allemand pour toutes les questions concernant la politique étrangère et la sécurité à partir de ses propres recherches et études.

Depuis sa fondation en 1962 à Ebinghausen, près de Munich, la SWP a contribué à la construction des opinions politiques dans ces domaines de travail par ses publications, ses analyses et ses conférences organisées en Allemagne et à l'étranger.

Depuis janvier 2001, la SWP s'est installée à Berlin. Elle est financée par le budget fédéral. Pour l'année budgétaire 2002, les dotations s'élèvent à 9,8 millions d'euros. S'y ajoutent des financements accordés par des établissements de soutien à la recherche.

Avec plus de 150 collaborateurs, la SWP est le plus grand centre de recherche de l'Europe occidentale dans son domaine de travail.

Stiftung Wissenschaft und Politik /Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit
Ludwigkirchplatz 3-4, 10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0, fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org, swp@swp-berlin.org

TABLE DES MATIERES

COMPTE-RENDU DE LA 13^{ÈME} RENCONTRE
DU GROUPE DE REFLEXION FRANCO-ALLEMAND:

QUELLES PERSPECTIVES POUR LES FONDS STRUCTURELS ET LA POLITIQUE DE COHESION?

31 JANVIER / 1^{ÈR} FEVRIER 2002 A PARIS

SESSION I: BILAN	1
SESSION II: COHESION ET CONCURRENCE	8
SESSION III: AMELIORER PROCEDURES ET PERFORMANCES	11
<i><u>ANNEXES</u></i>	
<i>PROGRAMME DU SEMINAIRE</i>	<i>15</i>
<i>DISCOURS INTRODUCTIF DE JACQUES DELORS, LE 31 JANVIER 2002</i>	<i>17</i>

Français et Allemands n'abordent pas de la même façon les politiques structurelles de l'Union européenne. D'où l'intérêt de cette rencontre pour débattre des nuances ou des divergences. Le moment paraît d'autant plus opportun que la Commission européenne vient d'adopter un rapport intérimaire sur la politique régionale et la politique de cohésion, ainsi qu'un premier document de réflexion sur le cadrage du budget dans l'Union élargie.

La politique de cohésion, ainsi que l'a rappelé Jacques Delors la veille (texte en annexe), ne signifie pas seulement fixer et répartir une enveloppe de crédits entre régions des pays membres. C'est d'abord une politique qui, pour beaucoup d'Européens, nourrit leur sentiment d'appartenance à l'Union.

Le débat sera articulé en trois parties :

- Bilan et leçons de la politique de cohésion à la veille de l'élargissement.
- Rapports entre la politique de cohésion et la politique de concurrence.
- Comment améliorer à l'avenir les procédures et les performances des acteurs.

1 – BILAN

Du côté français, on retient trois enseignements de la politique suivie avant 2000 :

- Les disparités de PIB par habitant ont fortement diminué entre les pays mais elles restent considérables entre les régions et elles se sont même quelquefois accrues au sein d'un même pays.
- En dix ans, deux millions d'emplois ont été créés, mais les performances sont très inégales. Le taux de chômage va de 3% dans les régions les mieux situées à 23% dans les plus défavorisées.
- Entre 1989 et 1999 les sommes consacrées à la politique structurelle ont doublé, passant de 0,27% du PIB à 0,46, soit plus du tiers du budget communautaire.

Cependant :

- il n'y a pas de lien automatique entre la croissance, la création d'emploi et le taux de chômage. Il est difficile de mesurer l'impact des politiques de cohésion sur la croissance à long terme,
- le décollage d'un pays ne dépend pas seulement du soutien financier communautaire, mais aussi de la pertinence des politiques nationales. Il y a synergie entre les décisions communautaires, nationales et régionales.

La période 2000-2006 s'est caractérisée par la concentration des aides sur les zones de l'objectif 1, la réduction du nombre des programmes communautaires, le renforcement du partenariat avec les acteurs locaux et l'accent mis sur le contrôle et l'évaluation. Mais les politiques communautaires, PAC, politique structurelle, concurrence, environnement, souffrent d'une absence de cohérence. Les aides aux infrastructures sont prépondérantes mais ailleurs, il y a saupoudrage des financements et des actions. Enfin les procédures de décision et de contrôle sont trop lourdes pour laisser jouer la dynamique des projets locaux.

Dans la perspective de l'élargissement, on déplore que le problème soit le plus souvent abordé sous le seul angle économique et financier, laissant ainsi de côté l'enjeu politique majeur pour le projet européen.

A titre personnel, l'intervenant français plaide pour des projets communautaires, nationaux et régionaux convergents qui se substitueraient à des procédures technocratiques trop lourdes, et propose :

- un objectif de solidarité plus résolu à l'égard des pays adhérents, en augmentant si nécessaire le budget communautaire, comme ce fut le cas lors des élargissements antérieurs.
- une coordination entre PAC et fonds structurels pour concentrer les aides sur les zones dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire, ce qui reviendrait à faire passer les populations de l'objectif 1 de 71 millions d'habitants à 174 millions.
- de revoir les modalités de décision et de contrôle des fonds, par exemple en rendant responsables de leur emploi les gestionnaires des projets.

Du côté allemand, on reconnaît que le bilan de l'objectif 1 est positif et on approuve les principes de programmation et d'additionnalité des subventions européennes et nationales. Mais on souligne que le critère de 75% s'applique à des régions de taille très différentes (Val d'Aoste et Andalousie !) et que le calcul du PIB régional est peu fiable. Il devrait donc être appliqué de façon plus souple de façon à éviter les « effets de seuil » : les régions situées légèrement au dessus ne devraient pas être totalement exclues des programmes et celles légèrement au dessous ne devraient pas bénéficier de leur intégralité.

Quant aux objectifs 2 et 3, on estime qu'ils ne relèvent pas du niveau européen et masquent une volonté de faire bénéficier tous les Etats membres des fonds européens.

Pour l'intervenant, l'expérience de la réunification allemande n'est pas transposable à l'élargissement aux pays de l'Europe centrale et orientale. Il n'est pas envisagé d'appliquer brutalement les salaires et standards sociaux des Quinze aux pays candidats, pas plus que de surévaluer leurs monnaies. De plus, douze ans après la chute du Mur de Berlin, le processus de transformation économique des candidats est trop avancé pour que la comparaison avec la RDA de 1989 soit pertinente.

Quels sont les problèmes des PECO ? - D'abord le niveau d'éducation, les disparités en matière de développement régional, la prédominance de l'agriculture et le sous-développement du secteur tertiaire, mais aussi les infrastructures, l'environnement et la valorisation du capital humain. Dans ces pays, c'est le retard au plan national qui constitue le principal obstacle au développement et les régions et les centres les plus dynamiques entraîneront les autres : une aide qui se limiterait aux seules régions les plus pauvres n'exploiterait pas à fond le potentiel de croissance. C'est pour cela que l'intervention européenne doit viser en priorité la croissance nationale.

Pour cet intervenant allemand, c'est le PIB national qui doit être retenu comme critère d'éligibilité. Il propose 80% du PIB moyen de l'Union européenne comme critère et plaide pour que les aides totales n'excèdent pas 4 % du PIB national. Il lui paraît inévitable d'accepter l'effet dit « statistique »¹, avec des dispositions transitoires (« phasing out »), car l'objectif est de réduire les disparités relatives et non pas de lutter contre l'appauvrissement. Ce critère doit permettre la concentration des aides, ainsi que la réduction du volume des interventions au titre des objectifs 2 et 3.

Dans cette perspective, et au prix sans doute d'un certain nombre de compromis, l'Union devrait être capable de financer l'élargissement. L'intervenant écarte le recours à des systèmes de péréquations financières nationales ou de « dotations globales indépendantes » qui affaibliraient l'esprit des solidarités communautaires. Il écarte aussi le choix du taux de chômage comme critère d'éligibilité, en notant qu'il y a des régions à fort taux de chômage qui sont suffisamment riches pour s'aider elles-mêmes.

Représentant 3% de la population européenne et 5% du PIB communautaire, l'Ile de France est une de ces régions riches. Elle est cependant éligible aux fonds structurels au titre de l'objectif 2 pour une zone cumulant les handicaps, regroupant 27 communes. Tirant les enseignements de cette expérience, un des hommes de terrain souligne :

- l'intérêt de mettre l'ensemble des acteurs autour de la table pour établir un diagnostic partagé, (près de 80 participants à chaque séance),

¹ Lié à l'adhésion des PECO qui fait chuter brutalement la moyenne communautaire et rend artificiellement riches certaines régions des actuels Etats-membres.

- la possibilité de faire coller l'ensemble des politiques publiques aux enjeux du territoire, en procédant par consensus selon des méthodes partenariales.

Il signale toutefois que ce qu'il appelle la capacité d'ingénierie de projet s'est révélée assez pauvre. D'où les retards dans l'utilisation des crédits. La règle d'annulation des crédits non consommés appelle une programmation rapide des opérations qui s'accommode mal des lenteurs inhérentes à la concertation. Pour sa part, il approuve à 100% l'exigence d'évaluation des politiques publiques et les servitudes du contrôle de l'utilisation des fonds. La présence de la Commission et ses exigences sont des éléments positifs de l'apprentissage de la rigueur dans la gestion des politiques publiques.

Une politique d'aménagement du territoire européen est-elle possible ? Choisir d'une part la stratégie, de l'autre les secteurs de l'intervention communautaire, voilà qui paraît à notre intervenant un des enjeux majeurs de la redéfinition de la politique régionale de la Commission.

Du côté allemand, un chercheur universitaire éminent rappelle que la théorie économique classique écarte toute intervention au niveau régional et professe que la mobilité de la population et l'élasticité des prix remédient naturellement aux disparités qui peuvent apparaître sur le marché. Des travaux économiques plus récents insistent sur l'importance des infrastructures publiques dans le développement régional et mettent en doute l'efficacité des seuls mécanismes du marché, trop lents et trop imparfaits pour assurer la mobilité des facteurs de production. Ceci justifie une politique structurelle communautaire. Mais celle-ci doit intervenir de préférence au niveau national étant donné que la politique macro-économique conditionne les performances régionales : en témoignent les écarts observés entre l'Irlande et la Grèce, malgré des niveaux comparables de soutien.

L'action sur les infrastructures (34% des transferts financiers) doit être dirigée vers les secteurs où les goulots d'étranglement sont les plus manifestes, sans se référer directement à l'objectif de cohésion. Les actions sur le capital humain (24% des fonds structurels) ont des effets qui se manifestent plus sur l'ensemble de l'économie qu'au niveau régional où elles peuvent générer des effets pervers : les efforts énormes faits pour élever le niveau de la formation dans la Ruhr et en Allemagne de l'Est ont accéléré le mouvement d'émigration des jeunes. Les activités de recherche et de développement, qui ne mobilisent que 3,5% des fonds, sont en réalité concentrées dans dix régions de l'Union : il est plus important pour la cohésion d'assurer les transferts de technologie vers les régions qui en ont besoin que d'essayer d'y générer des pôles scientifiques.

On retiendra de ce plaidoyer pour une intervention recentrée sur le niveau national :

- la politique des fonds structurels vise surtout à développer le potentiel endogène des régions,

- elle ne traduit pas seulement un souci de péréquation mais, en agissant sur la productivité du travail, elle fait entrer les régions aidées dans la compétition générale,
- cette action sur la productivité est positive pour la croissance, pas nécessairement pour l'emploi,
- l'efficacité des interventions dépend largement des réformes structurelles, mais la Commission manque d'un instrument qui sanctionnerait la volonté et la capacité de réformes du récipiendaire.

Quant aux perspectives après l'élargissement, l'intervenant prévoit que les nouveaux pays membres seront tous éligibles aux interventions structurelles et que la Commission aura donc à examiner, arrêter et contrôler une quarantaine de programmes relevant de l'objectif 1. L'idée d'une allocation régionale qui couvrirait l'ensemble du territoire n'ayant pas de sens, sa préférence irait à des programmes nationaux, avec des objectifs précis, suivant la pratique qui est celle du Fonds de cohésion.

La suite du débat confirme que les Français retiennent plus volontiers les aspects positifs de la politique régionale alors que les Allemands insistent sur son inefficacité et voient dans l'élargissement une raison supplémentaire de mettre rapidement en chantier la réforme, tous objectifs confondus. Un intervenant souligne les dysfonctionnements dans des programmes qui relèvent de l'objectif 1 et plaide pour que l'allocation des fonds communautaires sanctionne à l'avenir l'échec plutôt que le succès. Il plaide aussi pour des interventions plus transversales et plus fonctionnelles.

Du côté français, on n'est pas hostile à une évolution du système mais on reste attaché à l'intervention au niveau régional. On insiste sur les réussites enregistrées au plan local, en milieu rural en particulier, et sur les transformations qualitatives très positives apportées par ces fonds depuis dix ans. De même, plutôt que de condamner les allocations au titre des objectifs 2 et 3, comme le suggèrent les Allemands, on propose d'élargir leur champ stratégique, pour en faire des instruments de soutien à l'emploi et à l'environnement pour l'emploi, ainsi que de soutien aux services publics, balayant ainsi plus largement la problématique du développement régional.

Du côté de la Commission, on précise que le document de cadrage budgétaire adopté à Bruxelles quelques jours plus tôt s'inscrit dans les montants retenus à Berlin en 1999, mais en revoit la répartition pour permettre aux pays candidats de bénéficier tout de suite de la PAC : les 10 milliards d'euros nécessaires sur trois ans (2004-2006), seront prélevés sur les fonds structurels, en ramenant les montants prévus de 30 milliards d'euros à 25 milliards. Les futurs Etats membres seraient intégrés dans l'acquis communautaire tel qu'il est, pour ne pas compliquer leur intégration. Afin d'améliorer chez eux les infrastructures de transports et d'environnement, il est prévu d'augmenter la part du Fonds de cohésion qui recevrait un tiers des 25 milliards d'euros destinés aux fonds structurels. A ce titre, les nouveaux membres recevraient au terme de la période

transitoire de 3 ans la moitié de ce que les membres actuels de l'Union reçoivent, soit 137 euros par habitant (contre 231), ce qui représente beaucoup au regard de leur capacité d'absorption (2,5 % du PIB contre 1,6% pour les actuels bénéficiaires). On rappelle également que le Traité oblige à raisonner dans le cadre régional, ce qui implique, sauf modification du Traité, que l'on continue à donner la priorité aux régions en retard de développement. Quant aux autres régions, la logique économique pousse, comme l'ont fait valoir plusieurs interventions, à une concentration. Mais la logique politique et l'intérêt collectif recommandent de ne pas abandonner certaines zones et certains problèmes dans les pays plus riches. C'est pourquoi la Commission propose d'identifier des thèmes d'intérêt commun, par exemple les difficultés urbaines. Qu'il faille simplifier la gestion, l'intervenant en est complètement d'accord, mais fait remarquer que la Commission a le devoir de savoir comment les fonds sont utilisés.

Au crédit de l'administration bruxelloise, un élu territorial français témoigne que la bureaucratie communautaire est plus ouverte aux critiques que l'administration française. Il regrette qu'on ait trop tendance à limiter la cohésion au problème de la politique régionale et des fonds structurels et souhaiterait qu'on évalue l'impact de l'ensemble des politiques communautaires sur les territoires : les fonds structurels peuvent jouer le rôle d'un analgésique qu'on administre aux territoires pour supporter les effets déstructurants des autres politiques. Prenant l'exemple de la politique de la recherche, il comprend que son objectif soit de renforcer les pôles existants, mais il rappelle que le développement économique suppose le recours à l'innovation, qui dépend directement des activités de recherche. Il faut veiller à ne pas priver le reste du territoire des capacités de recherche sans lesquelles leur développement économique ne serait pas possible. Le même raisonnement pourrait être tenu à propos de la politique des transports, de la politique de l'environnement et de la PAC. Il regrette d'autre part que l'élargissement soit traité quasi exclusivement sous ses aspects techniques et économiques alors que le sujet est très politique. Il regrette aussi qu'on fasse lanterner les candidats et que la cohésion de l'ensemble européen soit considérée comme une perspective à vingt ou trente ans. Il soupçonne une certaine dose de défiance de la part des occidentaux : doutes sur les capacités démocratiques des impétrants, craintes sur le pouvoir des mafias dans un système d'économie de marché et réticences à payer le prix de la cohésion.

Sur la même lancée, un autre acteur régional français déplore que ne soient pas présents, du côté allemand, les utilisateurs des fonds. Il affirme que, pour les collectivités territoriales françaises, la valeur ajoutée des fonds européens a été un « plus » financier et un outil de réduction des disparités économiques, mais aussi un facteur de modernisation administrative et d'acculturation européenne. On peut à bon droit, dit-il, se demander s'il est nécessaire de passer par Bruxelles pour donner quelques euros au café de Carpentras ou à telle ou telle charcuterie de la Bretagne profonde, se demander si le Fonds social européen est indispensable pour cofinancer les plans locaux d'insertion par l'économie, devenus plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE).

Mais il n'est pas indifférent, pour des responsables élus, comme pour des acteurs de la vie économique et associative, qu'on ait introduit dans la culture administrative française la notion de partenariat, celle de projet territorial et, plus récemment, les stratégies coordonnées en matière d'emploi et de lutte contre l'exclusion, dans la ligne définie au sommet de Lisbonne. Les idées allemandes, visant à donner une part plus grande aux Etats membres dans l'élaboration et l'application de la politique régionale, posent la question de la cohérence globale des politiques régionales nationales et de la possibilité de recours des territoires concernés contre les manquements de leurs Etats aux principes de cette politique européenne régionale, devenue éventuellement une politique d'aménagement du territoire.

A un diplomate allemand de faire ensuite un certain nombre de remarques :

- Tout le monde sait qu'il faut des réformes et on ne doit pas s'étonner de la vigilance des ministres des Finances dont c'est la tâche de savoir ce qu'on fait de l'argent des contribuables.
- On aurait mieux fait de s'attaquer dès maintenant à la réforme de la politique structurelle. Les discussions, déjà difficiles à quinze, le seront encore plus à vingt-cinq et la bataille sera rude sur la question de la répartition des enveloppes.
- Il est indispensable que l'échelon national soit davantage pris en compte. Il est important aussi de s'intéresser, au delà des frontières des Etats membres, à des projets de coopération transfrontaliers.

Au hasard de ce premier débat, on notera :

- Plusieurs interventions françaises comme allemandes en faveur d'une modification des critères d'allocation qui ferait la part plus grande au niveau national. Certaines relèvent que la taille relativement modeste de la plupart des pays candidats conduira à renoncer aux critères régionaux.
- Une observation allemande pour laquelle la persistance d'une certaine inégalité entre les régions devrait être acceptée comme une perspective réaliste, ce qui éviterait de perpétuer les subventions aux Länder de l'Est. Dans le même esprit, la suggestion d'introduire un élément de dégressivité dans les fonds structurels en supprimant au bout d'un certain temps l'aide aux régions qui n'ont pas su en tirer parti.
- Une remarque allemande qui voit dans les fonds structurels une petite souris qui cache mal l'éléphant de la politique agricole et un plaidoyer en faveur d'une politique de l'espace rural, qui renforcerait l'efficacité des fonds et supprimerait beaucoup d'autres problèmes.

- Le scepticisme du tout premier intervenant allemand sur la possibilité « d'améliorer » le système tel qu'il existe. Le renforcement des régions est un aspect positif de l'intervention des fonds mais, si un Etat membre décide de ne rien faire, est-il normal que l'Union prenne le relais ?, observe-t-il, avant d'affirmer que le chômage ne doit pas relever de la cohésion sociale car il n'est pas nécessairement lié à l'absence ou à l'insuffisance de transferts de la part d'un organisme central.

2 - COHESION ET CONCURRENCE

Comment concilier l'objectif de réduction des inégalités territoriales et la libre concurrence sur le marché intérieur? Faut-il clarifier la répartition des compétences entre les niveaux européen, national et régional ?

Du côté français, on souligne des incohérences entre politique de concurrence et politique de cohésion. L'intervenant en donne trois exemples :

- Une entreprise sidérurgique du Nord-Pas de Calais qui après avoir obtenu 1,6 millions d'euros du FEDER en 1995, sans réserve de la Commission, s'est vu obligée à les rembourser lorsqu'une autre Direction Générale a décidé en 1999 que cette aide était incompatible avec le Traité CECA et le code des aides à la sidérurgie de 1996.
- Les règlements sur les fonds structurels adoptés en juin 1999, stipulant notamment que les subventions allouées doivent respecter les règles relatives aux aides publiques aux entreprises, en contradiction avec les lignes directrices sur les aides à finalité régionale adoptées par la Commission en 1998.
- Le Conseil informel des ministres de l'industrie tenu en octobre 2001, qui se proposait d'un côté, de renforcer la politique de cohésion en réorientant les aides vers des projets d'intérêt commun, et de l'autre de réduire, au nom des règles de concurrence, les instruments au service de cette même politique de cohésion.

Et l'intervenant de constater :

- qu'on ne concilie pas ces politiques mais qu'on se contente de les juxtaposer, en évitant les interférences entre les deux, ce qui conduit à une gestion des fonds structurels peu ambitieuse puisqu'elle doit s'inscrire dans les aides nationales autorisées,

- que la politique de concurrence est un instrument qui va parfois à l'encontre du développement de l'Union.

Puis d'estimer que la conciliation n'est possible qu'en faisant travailler ensemble les directions générales concernées, en élevant le débat au plan politique et en évitant un traitement uniquement technique des dossiers.

Du côté allemand, l'analyse va porter sur la politique régionale et l'élargissement de l'Union, pour déboucher sur les problèmes urgents qui se posent à la République fédérale, ses Länder et ses communes.

Après avoir signalé que les chances et les risques de l'élargissement se répartissent par régions, par branches de l'économie et par segments de qualification sur le marché du travail, l'intervenant rappelle que les régions allemandes qui subiront la plus forte pression sont considérées comme défavorisées et bénéficient du programme d'initiative commune de l'Etat fédéral et des Länder intitulé « Amélioration de la structure économique régionale »². S'y ajouteront les zones rurales qui seront touchées par la réforme à venir de la PAC.

Jusqu'en 2006, les moyens nationaux et communautaires devraient suffire à surmonter ces problèmes d'adaptation. Mais après cette date, l'élargissement augmentera de façon significative la demande d'intervention en matière régionale :

- Mathématiquement, le PIB par habitant de l'Union diminuera . Celui des Länder de l'Est franchira le seuil de 75% et ces régions perdront leur éligibilité à l'objectif 1.
- Le budget pour les régions éligibles à l'objectif 2 diminuera également pour l'Allemagne. Vraisemblablement, les régions de l'Allemagne de l'Est qui auront perdu leur éligibilité à l'objectif 1 prendront la place des régions de l'Ouest dans le budget de l'objectif 2.
- Le plafond global pour des régions soutenues par le programme d'initiative commune pourrait diminuer de manière substantielle et près de la moitié des régions en Allemagne de l'Ouest et Berlin deviendraient inéligibles.

L'élargissement risque d'augmenter substantiellement les coûts de la politique structurelle surtout si les acquis en matière de politique régionale sont maintenus. L'intervenant est partisan du système des contributions nettes et la concentration des transferts sur les pays membres les plus faibles pour soutenir leurs régions les moins bien loties. Cette formule aurait l'avantage de la transparence et de la simplicité et diminuerait l'influence de la Commission sur des sujets qui, dit-il, ne la concernent pas. Les Länder allemands, en particulier ceux de l'Est, perdraient les allocations qu'ils reçoivent de Bruxelles, mais l'Etat fédéral s'y substituerait, au moins en partie. La solidarité européenne serait maintenue mais les moyens apportés par les plus riches

² Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe (GA) « Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. »

serviraient exclusivement les plus pauvres, à la différence de ce qui se passe actuellement.

Si les aides communautaires à l'Allemagne diminuent à partir de 2006, il faudra élargir la marge de manœuvre de l'Etat fédéral et des Länder, ce qui implique la réforme d'une partie importante du droit dérivé de la concurrence. Pour l'intervenant, l'adaptation aux défis de l'élargissement ne peut réussir que si les régions concernées assument elles-mêmes les transformations structurelles nécessaires. C'est pourquoi le programme allemand d'initiative commune (GA) doit être préservé.

L'intervenant insiste enfin sur les dangers d'une forte centralisation politique, même si certaines politiques (affaires étrangères, défense, harmonisation des impôts) méritent d'être menées plus vigoureusement depuis Bruxelles. Il plaide pour une décentralisation des compétences en matière de microéconomie, notamment la politique régionale. Il rejette enfin l'idée d'une politique communautaire d'aménagement du territoire en se référant à l'échec des expériences menées en Allemagne pendant les années soixante-dix.

Du débat on retiendra :

- Du côté allemand, L'intervenant sera amené à préciser qu'il est partisan que l'harmonisation de la TVA et de la fiscalité sur les revenus du capital relèvent du niveau communautaire, mais pas celle des impôts locaux. Il s'attend, après l'adhésion des premiers pays candidats, à une concurrence plus forte entre les régions défavorisées des Quinze et celles des nouveaux adhérents, notamment en ce qui concerne les produits peu élaborés qui ne requièrent pas d'investissement important en capital humain. Pour réagir à cette concurrence, la politique régionale allemande devrait inciter les régions concernées à investir davantage dans les productions qui demandent capital humain et technologie (secteur tertiaire pour l'essentiel). A la Commission, dit-il, de faire preuve de plus de souplesse, de ne pas juger que ces subventions sont contraires aux règles de la concurrence. En tous cas cette question sera sûrement discutée âprement pendant la Convention.

- Du côté français, on s'inquiète, dans l'hypothèse d'une réforme « à l'allemande », du sort des actions innovatrices qui passent outre la subsidiarité, mais qu'il faut mettre au crédit de la politique régionale. On note que le modèle de répartition stricte de compétences ne correspond pas à un idéal dans la plupart des pays membres. Il existe des zones de « recouvrement » où les autorités politiques de différents niveaux – du local à l'europeen – ont leur mot à dire. On s'inquiète, dans le cas d'une plus grande autonomie des politiques nationales, de difficultés accrues d'arbitrer les contradictions entre

politiques régionales et droit de la concurrence. Dans un système institutionnel qui n'organise pas ces arbitrages, les contradictions risquent de générer des disparités cumulatives entre régions des Etats riches et régions des Etats pauvres.

3 – AMELIORER PROCEDURES ET PERFORMANCES

Le débat est précédé par un seul exposé, celui d'un économiste français pour qui les choix de la politique régionale sont d'abord des choix politiques, formulés ensuite en termes techniques voire technocratiques. Il se propose donc de clarifier les concepts et les enjeux de ces choix politiques, non sans souligner auparavant la similitude entre la politique régionale et les questions de redistribution des revenus individuels : on est conduit, observe-t-il, à raisonner en termes d'arbitrage entre équité et efficacité, ainsi qu'entre différents niveaux d'intervention, mais la dimension spatiale, c'est à dire territoriale, est prééminente dans la politique régionale.

En ce qui concerne les objectifs, l'intervenant invite à distinguer cohésion (redistribuer aux régions et aux personnes les plus pauvres) et convergence (leur donner les moyens d'accélérer leur croissance pour rattraper les autres). Ce qui renvoie à la distinction entre le PNB (revenu des personnes) et le PIB (richesse des territoires), et à la proposition de la Commission d'utiliser le PNB par tête pour fixer les recettes du budget européen, et le PIB par tête pour les dotations au titre des politiques structurelle et régionale.

L'intervenant note aussi une certaine ambiguïté sur les objectifs: Ces politiques visent-elles à compenser des handicaps des régions en retard ou les effets négatifs de l'intégration européenne ? Il y voit un peu des deux, les objectifs 2 et 3 servant souvent à compenser les effets de l'intégration.

Le découpage territorial lui paraît plus ou moins arbitraire, dans la mesure où le choix de grandes régions gomme les disparités de revenus : si on laisse les Etats découper leur territoire comme ils l'entendent, on aboutira à une très grande inégalité dans l'attribution des allocations aux différentes régions.

En ce qui concerne les effets des politiques structurelles et leur évaluation, le problème est de savoir si elles donnent lieu à des situations de concurrence ou de synergie, en langage d'économiste, à des situations de « substituabilité » ou de complémentarité.

On se demandera également jusqu'où pousser la concentration tout en préservant une certaine visibilité : au-dessous de quel montant la politique de cohésion n'a-t-elle plus d'effet et donc plus d'intérêt ? Au-dessous de quel seuil de population les effets sont trop limités, voire négatifs ? De toutes façons, ces politiques sont trop récentes pour qu'on sache avec une absolue certitude si l'intégration encourage les phénomènes d'agglomération d'un côté, la désertification des zones rurales de l'autre. Selon les

études les plus récentes, ces effets dépendent de la nature des dépenses, en particulier des investissements. Des travaux récents sur la France ont montré que lorsqu'on développe les infrastructures de transport, on diminue les coûts de ces transports avec, dans la plupart des cas, un effet de concentration sur les pôles d'activité et d'exode accéléré des zones fraîchement désenclavées, ce qui n'est pas le cas des aides destinées à enrichir le capital humain.

En ce qui concerne les acteurs et les instruments, et par conséquent le partage des compétences entre les différents niveaux, l'analyse économique suggère qu'il y a deux types d'instruments dont les effets sont très différents :

- ceux qui modifient les incitations des acteurs en modifiant les prix relatifs,
- ceux qui ont des effets purement redistributifs et laissent une grande marge de manœuvre aux bénéficiaires.

L'intervenant observe qu'on rejoint là le débat sur la subsidiarité. Plutôt que de choisir entre les deux types d'instruments, il invite à un bon dosage, en insistant sur le caractère politique de l'exercice et sur l'incertitude quant à la mesure des effets de chacun d'eux.

Du débat, on retiendra les remarques suivantes :

- On peut imaginer des actions décentralisées qui s'inscrivent dans des objectifs définis par l'échelon supérieur, ce qui peut en accroître l'efficacité. Un intervenant allemand va jusqu'à s'interroger sur l'intérêt d'une proposition de la Commission en faveur d'un découpage régional adapté aux différentes actions structurelles.
- La théorie économique ne sait pas arbitrer entre équité et solidarité : les économistes ne peuvent pas définir l'équité mais peuvent établir les coûts des différentes options.
- Les études empiriques montrent l'importance des acteurs du niveau régional ou local alors que l'approche macro-économique reste muette sur ce sujet. Il importe donc d'accompagner les interventions structurelles par un appui méthodologique.
- Il serait illusoire de croire que les résultats en matière de développement sont acquis de manière définitive : l'expérience britannique avec d'anciennes régions en reconversion industrielle éligibles à l'objectif 1 pose clairement le problème du « policy mix »
- Une interrogation sur la capacité de la politique de cohésion à compenser les chocs asymétriques dans une Union monétaire qui n'autorise plus un pays membre à modifier son taux de change.
- Le processus de convergence des pays de l'élargissement prendra beaucoup de temps comme le démontre l'expérience de la

réunification allemande. Il importe donc de prendre en compte non seulement le montant des transferts vers les PECO, mais aussi la détermination politique à poursuivre dans le temps. Ce point de vue est contesté par un intervenant allemand qui défend une autre forme d'arbitrage : subventionner avec moins d'argent, en laissant plus de liberté pour chercher de nouvelles méthodes.

- La Commission mentionne les effets pervers des investissements dans les infrastructures de transport dans son deuxième rapport sur la cohésion, sans en tirer les conséquences puisque dans sa proposition vis-à-vis des pays candidats elle veut porter de 18% à 30% la part du Fonds de cohésion dans les fonds structurels, alors qu'ils favorisent les infrastructures lourdes de transport.
- Le paradoxe apparent de voir les Allemands, citoyens d'un Etat fédéral, défendre une « renationalisation » des politiques structurelles, et les Français, citoyens de l'Etat le plus centralisé de l'Union, plaider pour les régions. A quoi il sera répondu que, pour un Allemand, le niveau national intègre la forme fédérale de l'Etat, qui s'oppose au risque d'un centralisme au niveau européen. Il n'est par contre pas surprenant que, du côté français, l'intervention européenne soit perçue comme un recours face au centralisme excessif.

Parmi les réponses données à ces remarques, on retiendra :

- A propos de la réunification allemande : C'est par nécessité politique et avec le soutien électoral des 16 millions d'habitants de l'ex-RDA que le mark de l'Est a été échangé au taux de 1 pour 1 avec le mark occidental. L'équilibre national en a été affecté, mais la situation est tout à fait différente dans les PECO dont les monnaies sont sous-évaluées, quelquefois jusqu'à 75% de leur pouvoir d'achat. En 10 ans 80 milliards euros ont été transférés de l'ouest vers l'est, alors que pour le futur élargissement on parle de 30 milliards euros en 3 ans. Par ailleurs, la question d'un alignement immédiat des systèmes politiques et sociaux des Douze sur ceux des Quinze n'a pas de sens dans le cas de l'élargissement. Se posera par contre celle d'une adaptation des programmes existants et d'un renforcement des administrations récipiendaires : transférer beaucoup d'argent n'est pas forcément la bonne solution si l'on n'a pas analysé en détail la situation économique des PECO. En revanche, envoyer des gens compétents, voilà qui pourrait aider les Polonais, les Hongrois ou les Slovaques, encore qu'un participant invite à ne pas sous-estimer le coût de telles actions de soutien technique.
- Les perspectives financières 2004 – 2006 pour les PECO ne doivent pas être confondues avec le paquet financier 2006 - 2013 : celui-ci

devra inclure de nouvelles dépenses liées à la police européenne des frontières et à la force d'intervention rapide de l'Union Européenne. Il pourra aussi compter sur de nouveaux contributeurs.

Il reviendra à Jean Nestor, Vice-Président de Notre Europe, de conclure les travaux en tant que co-organisateur invitant.

Il soulignera le contraste, qui s'est manifesté tout au long de la journée entre :

- Une position allemande solidement construite, qui réclame une remise en cause importante des politiques actuelles, pour redonner aux Etats un rôle central en matière de gestion et de financement de la solidarité entre leurs régions et pour recentrer l'intervention communautaire sur des objectifs précis et limités. Si cette réorientation intègre un souci évident d'économies budgétaires, elle est d'abord motivée par le respect de la subsidiarité définie dans la loi fondamentale allemande.
- Une position française plus prudente dans laquelle, tout en admettant la nécessité de réformes et de limitation des coûts, on se préoccupe de sauvegarder les acquis des politiques actuelles en termes d'appui à la décentralisation et de rénovation des pratiques administratives.

Partant de ce constat, il insistera sur trois sujets de « méditation » que soulèvent, selon lui, les propositions allemandes pour une subsidiarité plus affirmée au bénéfice des Etats-membres :

- L'argument souvent invoqué, selon lequel l'UE n'a pas à intervenir pour la cohésion interne des Etats quand ceux-ci ne s'en préoccupent pas, ne prend pas en compte le fait nouveau que constitue l'UEM. Celle-ci fournit, dans le champ économique, de bonnes raisons de se soucier de ce que les Etats participants ne feraient pas spontanément.
- La tentation de laisser plus de liberté dans l'attribution des aides nationales ou régionales conduit à remettre en cause une partie du droit de la concurrence, ce qui peut conduire soit à une redéfinition radicale des compétences européennes, soit à transformer l'Etat fédéral allemand en gendarme des aides régionales, ce qui ne serait pas forcément plus compatible avec la loi fondamentale que le système actuel. Cette question risque de se révéler conflictuelle à la Convention.
- Transférer aux Etats la responsabilité de la solidarité entre leurs régions n'est pas adapté à la situation des pays candidats qui ne disposent pas de structures décentralisées efficaces, et peinent à les mettre en place.

PROGRAMME DU SEMINAIRE

13^{ème} réunion du groupe de réflexion franco-allemand sur la politique européenne

**QUELLES PERSPECTIVES POUR LES FONDS STRUCTURELS
ET LA POLITIQUE DE COHESION?**

31 janvier / 1^{er} février 2002 à Paris

31 JANVIER

20.00 h Dîner
Discours d'ouverture (Jacques DELORS)

1^{ER} FEVRIER

9h00 - 12h00 **SESSION I: Où en est la politique de cohésion à la veille de l'élargissement? Quels enseignements peut-on tirer du démarrage des programmes 2000-2006 ?**
Bilan critique des objectifs, des moyens et de la plus value de la politique de cohésion pour les quinze ensemble et séparément. Réflexion sur le défi de l'élargissement. La situation des nouveaux adhérents impose-t-elle une révision des objectifs et des moyens ? Quelles seraient les meilleures méthodes pour accroître les échanges d'expériences et stimuler l'innovation dans la perspective de l'élargissement ?

Intervenant 1 (15')
Intervenant 2 (15')
Débat

12h00 - 14h00 déjeuner

14h00 - 15h30 **SESSION II: Politiques de cohésion nationales et communautaire et politique de la concurrence**
Comment concilier l'objectif de réduction des inégalités territoriales et la libre concurrence sur le marché intérieur? Les relations entre la Commission, les autorités nationales et régionales doivent-elles être clarifiées ?

Intervenant 1 (15')
Intervenant 2 (15')
Débat

16h00 - 17h30 **SESSION III: Renouveler les procédures et les acteurs**
A quel niveau territorial mener les actions? Quelle incidence sur la répartition des compétences ? Quelles perspectives financières ?

Intervenant 1 (15')
Intervenant 2 (15')
Débat

17h30 - 18h00 CONCLUSION

L'EVOLUTION DE LA COHESION ECONOMIQUE ET SOCIALE

FACE AU FUTUR ELARGISSEMENT

Discours introductif de Jacques Delors, le 31.01.02

Chers amis allemands et français,

Je vous souhaite la bienvenue en me réjouissant que cette journée d'études franco-allemande se déroule très opportunément, deux jours après que la Commission a adopté un projet de position commune pour les Quinze vis-à-vis des douze pays candidats. La proposition concerne le budget pour la période transitoire, mais Allemands et Français sont mieux placés que les autres pour savoir pourquoi on n'a pas commencé par ce qui aurait paru logique, c'est-à-dire par s'interroger et débattre sur le devenir des politiques communes, politique agricole et politique structurelle, avant d'en fixer les montants.

Je n'ai pas l'intention d'anticiper sur vos débats ; les problèmes sont bien posés et vous permettront d'entrer dans un certain détail. Mais il me semble qu'en prélude à ces discussions, on peut se poser des questions sur l'évolution même du concept de cohésion économique et sociale, qui a figuré pour la première fois dans l'Acte Unique et qui a été repris dans le Traité de Maastricht. Et, bien entendu, le faire à la lumière des besoins et des problèmes des pays candidats, et donc des contraintes liées à l'élargissement.

1 – La cohésion économique et sociale, un pilier des traités

Je ne reprendrai pas ici l'histoire des fonds structurels. Simplement je noterai que le dernier créé, le Fonds européen de développement régional, le fut en 1975 après l'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark. Ceci avait sans doute déjà un rapport avec les soucis liés à l'élargissement ; nos amis anglais craignaient pour la reconversion des régions industrielles qui avaient été à la pointe de la deuxième révolution industrielle. Mais, bien sûr, la cohésion économique et sociale est inséparable d'une réflexion sur la façon de gérer ce grand espace économique commun. En d'autres termes, comment combiner les avantages d'un marché unique avec les objectifs d'un développement harmonieux de tous les territoires ?

Certains d'entre vous se rappelleront peut-être que j'avais demandé à Tommaso Padoa-Schioppa, qui est maintenant membre du directoire de la Banque Centrale européenne, de mener une réflexion générale et non idéologique sur les moyens de réaliser l'optimum d'un grand espace où les écarts de développement et de niveaux de vie, entre les Etats mais aussi entre les régions, étaient considérables. Je crois que c'est une question qu'il ne faut pas oublier, même si certains pensent que la mondialisation a relégué ce problème au second plan. Ce que pour ma part je ne pense pas.

Il y a eu deux facteurs générateurs de la politique de cohésion économique et sociale qu'il faut rappeler ici. Tout d'abord l'élargissement de Dix à Douze. Vous vous rappelez peut-être les craintes exprimées notamment en France vis-à-vis de l'élargissement aux pays méditerranéens. Le lancement des Programmes intégrés méditerranéens a donc été l'occasion de tester des programmes régionaux de développement et de cesser de juxtaposer une multitude de projets spécifiques, comme c'était le cas auparavant pour le Fonds régional. Alors, les fonctionnaires de la Commission traitaient 5000 dossiers par an. Ces programmes étaient destinés aux régions méditerranéennes des pays adhérents qui craignaient déjà les conséquences de la venue de l'Espagne et du Portugal – à tort d'ailleurs, comme l'a montré l'expérience des années suivantes -. Il est intéressant de noter que l'un des principaux responsables français, Pierre de Boissieu - je cite son nom d'autant plus volontiers que je ne partage pas toutes ses idées sur l'avenir de l'Europe - a participé très utilement à la conception des Programmes intégrés méditerranéens.

Le second fait générateur a été le grand marché de 1992 pour lequel, je vous l'ai dit tout à l'heure, on se demandait si toutes les régions pourraient en bénéficier. On voyait s'affronter deux thèses extrêmes, d'un côté les partisans de la théorie des avantages comparatifs soutenaient : « Vous n'avez pas besoin d'intervenir car, de toute façon grâce aux avantages comparatifs, le rééquilibrage se fera automatiquement ». De l'autre côté, il y avait ceux qui disaient : « Peut-être, mais il faut également des politiques de soutien à la fois pour des raisons psychologiques et politiques mais aussi pour des raisons objectives liées aux besoins spécifiques de certaines régions ».

Et ce fut donc le bond spectaculaire à partir de 1988. Je ne vous rappellerai pas les chiffres : du Paquet I au Paquet II, puis au Paquet III à Berlin. Il y a eu aussi la création du Fonds de cohésion qui a été l'un des points durs du Traité de Maastricht ainsi que de la négociation du paquet II à Edinbourg, puisque certains pays soutenaient qu'une aide à portée nationale devrait s'ajouter au financement des plans régionaux pour renforcer la compétitivité nationale (notamment par les infrastructures de transport et d'environnement). A mon avis, il est important de retenir de cette période les quatre principes qui ont fondé les politiques structurelles : la concentration des aides, la programmation pluriannuelle, le partenariat, sur lequel je reviendrai tout à l'heure, et l'additionnalité. Je crois que cette politique, même si elle a évolué et si elle est devenue trop soumise aux contraintes budgétaires, a eu un impact global important pour les pays bénéficiaires directs et pour ceux qui ont bénéficié du retour sur investissements ou sur exportations.

Je voudrais, à ce stade, insister sur l'importance que j'attache au partenariat. Lors du lancement de la politique de cohésion, la Commission souhaitait tirer le meilleur des expériences conduites au niveau régional et ensuite le rediffuser ailleurs. Autrement dit, elle voulait favoriser un échange nourri de bonnes pratiques, comme on dit aujourd'hui, pour tous les programmes, en plus des Programmes d'initiative communautaire qui sont un peu les jardins secrets de la Commission, mais qui peuvent donner de bons résultats et d'utiles enseignements pour l'avenir.

Ensuite il y a l'effet « Europe des Régions ». Je crois qu'en Allemagne on se rend moins compte qu'ailleurs qu'avec les programmes de développement régional la politique de cohésion a fortement diffusé l'idée européenne dans les régions. De plus, dans les pays à structure non fédérale comme la France, elle a mobilisé des dirigeants locaux et souvent des innovateurs locaux. L'effet a été très positif du point de vue du sentiment européen des citoyens et des responsabilités locales. C'est peut-être moins vrai en Allemagne, pays qui a un système fédéral et où les Länder ont beaucoup de pouvoirs.

Je crois que les difficultés sont venues, car je reconnais qu'il y a des difficultés, à la fois de l'emprise croissante du contrôle financier qui était nécessaire et aussi des méthodes de calcul des enveloppes nationales à partir du seuil d'éligibilité. Moi-même, lors des négociations du paquet II, j'ai utilisé ces seuils d'éligibilité pour pacifier des débats devenus très orageux. Mais je constate que plus tard, au Conseil européen de Berlin, après avoir clairement fait des calculs selon le seuil d'éligibilité, Monsieur Schröder a dû passer la nuit à recevoir les doléances des uns et des autres et à corriger les chiffres à la main. Bien sûr cette négociation est toujours difficile, mais on aurait intérêt à clarifier les contenus objectifs pour fonder la discussion technique, en préface à l'inévitable débat politique. Voilà donc l'évolution à mon sens de la cohésion économique et sociale, qui est considérée par la plupart des pays comme un des piliers de la construction européenne, un élément du contrat de mariage, à tort ou à raison, mais c'est devenu comme cela.

2 – Les problèmes posés par les pays candidats

Je vais avoir un réflexe très scolaire, mais je crois qu'il est intéressant de comparer la situation de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal quand ces derniers ont demandé leur adhésion et celle des 10 candidats qui pourraient adhérer en 2004, je mets à part la Bulgarie et la Roumanie comme l'a fait la Commission européenne dans son récent rapport.

Voilà ce que donne la comparaison : en ce qui concerne le territoire, plus 1/4 pour les 3 du Sud, plus 1/3 pour les 10 candidats actuels ; en ce qui concerne la population, plus 22% pour les 3 du Sud, plus 30% pour les candidats actuels ; pour la part du PIB que représentent potentiellement ces pays dans l'Union européenne, 10% pour les pays du Sud, 5% seulement pour les pays candidats. Pour le PIB par tête enfin, 66% en moyenne pour les pays du Sud et 38% pour les pays candidats. Ce sont des ordres de grandeur qui soulignent l'extraordinaire difficulté liée à l'adaptation des pays candidats à la donne communautaire.

Car le fossé est grand. N'oublions pas non plus que nous allons accueillir des pays qui pendant 45 ans ont connu la férule du communisme, une économie centralisée et une administration tout à fait différente de celle des démocraties occidentales.

Mais, pendant la période qui a suivi la chute du mur de Berlin, l'osmose s'est quand même faite. Je note qu'actuellement 70% des exportations des Dix vont vers l'Union

européenne, contre 48% en 1994. En ce qui concerne les importations 62% viennent de l'Union européenne contre 46% en 1994. Donc, le phénomène d'intégration joue et il joue là d'une manière positive.

Les exportations des Quinze vers les Dix candidats représentent 15% de notre commerce extérieur contre 4% seulement en 1992. Il faut quand même noter qu'en dix ans nos exportations ont été multipliées par 10 et que les leurs ne l'ont été que par 2. Par conséquent nous avons continué à asseoir notre domination. 2/3 des capitaux que les pays d'Europe centrale et orientale ont reçus venaient de l'Europe des 15, dont les 2/3 de l'Allemagne. Il ne faut jamais oublier ce dernier chiffre pour bien comprendre la suite. Quant à l'acquis communautaire, il progresse dans ces pays, mais c'est une question de temps, de culture et d'administration.

Que dire du défi économique pour ces pays ? Il concerne à la fois l'appareil productif et l'environnement de cet appareil productif. La Banque Mondiale semble donner un diagnostic à peu près analogue à celui que je dresse personnellement. Pour l'appareil productif, il faut créer des réflexes de marché. Si l'on regarde la courbe des créations d'entreprises dans ces pays, on voit qu'elle n'est pas excellente, surtout pour les petites et moyennes entreprises. Il faut donc que ces pays trouvent leur place à la fois dans la division européenne du travail et dans la division internationale du travail. Ils ont devant eux tous les problèmes qui sont les nôtres depuis vingt ans, et qui nous ont valu tant de soucis, de restructurations, de licenciements, de mesures sociales, d'interrogations sur l'avenir de tel ou tel type d'entreprise ou d'industrie. L'autre défi économique concerne l'environnement, l'éducation, les infrastructures et la santé. Vous allez me dire « Mais pourquoi mettez-vous la santé ici ? ». Parce que lorsque l'Europe de l'Ouest s'est redressée avec l'aide du Plan Marshall, les mesures qui ont été prises pour assurer la sécurité et la santé au travail ont été un des facteurs d'augmentation de la productivité. Il y a aussi le problème de l'équilibre entre capitaux privés et capitaux publics, qui n'est pas facile à régler.

Il ne faut pas négliger non plus l'agriculture, en Pologne et en Hongrie notamment, et les incertitudes qui pèsent sur les mouvements de main d'œuvre. A ce sujet il y a eu des campagnes de presse en Allemagne qui ont suscité beaucoup d'inquiétudes. Il ne faut pas simplement penser aux mouvements de main d'œuvre de ces pays vers les Quinze, mais aussi aux autres populations qui se trouvent à leurs frontières et qui peuvent venir. La question de l'immigration et des relations transfrontalières avec les pays extra-européens est de première importance. Nous devons prendre garde que cette Union à 27 ne recèle dans 10 ou 15 ans des maillons faibles qui seraient générateurs de troubles, pas simplement sociaux, mais aussi peut-être politiques. Voilà, en résumé brut, les principaux problèmes qui se posent à eux.

Je mentionnerai enfin une autre question dont nos amis allemands nous parleront sûrement demain et qui concerne le coût de la réunification de leur pays. Chaque année, si mes statistiques sont bonnes, le gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne consacre 4,5% de son PIB à l'aide aux nouveaux Länder et, sur ces 75

milliards d'euros, il n'en vient que 2,5 milliards de l'Union européenne. C'est un choix qui a été fait en son temps car le gouvernement allemand craignait qu'en demandant plus à ses partenaires européens il ajoute au traumatisme de certains face la réunification de l'Allemagne.

3 – Les options pour l'avenir

Je vous rassure tout de suite, l'option financière vient en tête. Bien sûr, certains penseraient que l'option financière doit découler d'une réflexion sur les finalités et les moyens de l'Europe. Mais en réalité, il y a toujours une dialectique entre les options politiques et techniques, d'un côté, et les contraintes financières, de l'autre. Il ne faudrait tout de même pas que ces dernières deviennent une obsession et un alibi. Parfois malheureusement, on a un peu cette impression. En dehors de cela, ce qui sera important, me semble-t-il, et apparaîtra en filigrane dans les discussions des années à venir, ce sera les conceptions respectives de la solidarité, de la subsidiarité et du développement.

En ce qui concerne la solidarité, on peut se demander si nous sommes toujours dans le climat de l'Acte Unique ? Sommes-nous toujours dans le climat qui a permis à la présidence allemande de faire en 1988 un arbitrage quasiment miraculeux sur le Paquet I, avec un doublement des fonds structurels ? Bien sûr, je ne demande pas à nouveau un doublement des fonds structurels. Mais, quand même, il faut savoir que si l'Europe a réussi à mener à bien une grande partie de ses projets depuis 1985, depuis le lancement de « l'objectif 92 », c'est parce qu'elle a su combiner la compétition qui stimule, la coopération qui renforce (c'est surtout là le point faible) et la solidarité qui unit. Quand on voit ce qui s'est passé au Portugal, en Espagne et en Irlande, on a davantage de raisons d'être satisfait que d'être critique. Cependant, je ne suis pas sûr qu'aujourd'hui la conception que l'on a de cet ensemble, si on en discute, soit favorable à la solidarité.

La subsidiarité demeure une notion confuse et discutée, aux yeux des pays membres. Quand je pense à la subsidiarité, j'englobe, dans un clin d'œil aux amis allemands, la politique de concurrence et le contrôle des aides régionales. Je le fais parce que, pour le dire en un mot, le marché intérieur étant réalisé à 95%, même si le marché financier n'est pas unifié, la Commission ferait une erreur en voulant s'occuper des détails à propos des Caisses d'épargne ou d'autre chose. C'est l'arbre qui cache la forêt des réussites et qui complique inutilement les rapports entre les institutions européennes et les régions. D'ailleurs, si les fonctionnaires de la Commission savaient tout ce qui se passe dans l'Union, il faudrait multiplier par dix le contrôle des aides, ce qui serait irréaliste. J'en reviens donc à la conception de la subsidiarité. D'abord, elle n'est pas la même dans les pays à structure fédérale et dans les pays à structure non fédérale. Je note quand même la poussée des régions dans plusieurs pays à structure unitaire, et pas simplement en France. Cette poussée est considérée par certains comme ambiguë et dangereuse, mais elle existe. En second lieu, il ne faut pas négliger l'effet de dimension

à 27. Comment pratiquer dans un tel grand ensemble une bonne gouvernance si l'on ne concilie pas le « bottom up » et le « top down » ?

Enfin, il faut débattre de la conception que l'on a du développement, dans le sens où l'on ne doit pas s'intéresser uniquement à la compétitivité mondiale de l'Europe, mais aussi à une répartition harmonieuse des activités et des populations sur le territoire communautaire. J'en reviens donc au « bottom up » et à l'importance du local. Je crois que l'expérience de ces 15 dernières années a montré que le niveau local recelait des trésors d'innovation, d'adaptation et de création de richesses. Bien entendu, on peut ramasser ces trésors au niveau national et les faire fructifier, mais il faut aussi que ces trésors soient connus et pris en compte par ceux qui ont la charge de décider au niveau européen et puissent continuer à les encourager. Je crois que c'est tout à fait intéressant de voir qu'en dehors des évolutions structurelles, face à la contrainte de la division internationale du travail, aux emplois et aux entreprises menacés par la concurrence mondiale, il y a au niveau local des gens capables d'inventer, de répondre à de nouveaux besoins, de créer des réseaux et des solidarités. Ce dynamisme et ces richesses locales, je crois qu'il faudrait davantage les prendre en compte et les encourager.

Comment ne pas évoquer, pour finir, le débat sur le compromis optimal à trouver entre le marché, les politiques publiques et la régulation ? On peut laisser de côté les traditions française et allemande, l'économie sociale de marché, etc, et simplement l'aborder du point de vue de la mondialisation : est-il envisageable aujourd'hui, avec ou sans Europe, d'avoir une pensée sur les politiques publiques et les choix politiques sans tenir compte des interdépendances et de la nécessité de gérer ces interdépendances ? Là où l'Europe a pris de l'avance et peut continuer à montrer qu'elle a compris ce qu'était la mondialisation, c'est précisément dans la gestion des interdépendances. Il va de soi que toutes les décisions qui seront prises, soit concernant la période transitoire, soit l'avenir, auront des conséquences sur le profil politique de l'Union européenne et sur son destin.

* * *

Vous êtes donc devant de redoutables problèmes techniques : Que faire ? A quel niveau d'engagement financier ? Et comment le faire ? La réponse à ces questions ne dispensera pas d'une discussion politique sur les finalités de la Grande Europe. En un mot, est-ce que la Grande Europe à 27, indépendamment de son organisation institutionnelle, est capable de réaliser toutes les ambitions qui sont dans les traités fondateurs, y compris dans le traité de Maastricht ? Pour terminer, parce que quand je rencontre des fonctionnaires ou des représentants des services d'Etat et qu'ils me parlent de l'élargissement j'ai l'impression qu'ils considèrent cela comme une menace comparable à un ouragan, je vous pose la question « Est-ce vraiment une contrainte ? Dans la corbeille de mariage des Douze pays candidats, n'y a-t-il vraiment que des épines ? Est-ce qu'il n'y a pas aussi des roses ? » Ce serait l'objet d'un autre exposé, mais je voulais simplement évoquer cette image car, pour moi, la réunion de l'Europe est un idéal et une priorité, pas seulement une addition de contraintes.

