

Cohésion économique et sociale: rêve ou nécessité communautaire?

*Alberto Gil Ibañez
Chargé de cours, IEAP*

Parler de cohésion économique et sociale en ce moment de turbulences monétaires et politiques peut paraître risqué. Il n'en demeure pas moins que ce principe a été l'un des principaux thèmes des discussions de la Conférence intergouvernementale qui devait déboucher sur le Traité de Maastricht. En fait, dans le fond de la discussion de ce principe on rencontre implicitement la question du modèle que l'on souhaite pour la Communauté de demain. Cet article se propose d'analyser, d'une part, les vicissitudes qu'a connues la mise en pratique de cette idée après sa formulation et, d'autre part, les raisons qui ont plaidé en sa faveur ou contre elle.

Une voie encore longue et difficile

En janvier 1991, le gouvernement irlandais mit sur la table de la Conférence intergouvernementale le problème de la cohésion. Concrètement, il proposait d'effectuer des examens périodiques du niveau de développement et de vie des Etats membres, laissant à la Commission le soin de formuler des propositions tendant à réduire les écarts. De même, cette cohésion devait, selon lui, être rattachée à l'Union monétaire, suggérant la nécessité d'adopter les mesures nécessaires avant les deuxième et troisième phases. Immédiatement, cette position fut défendue également par le Portugal, la Grèce et l'Espagne.

Cependant, de ces pays, ce fut l'Espagne qui adopta peut-être la position la plus belligérante sur ce thème, menaçant même de mettre son veto au Traité de Maastricht si on ne trouvait pas une solution satisfaisante. Déjà en septembre 1991, lors d'un entretien avec le président de la Commission, Jacques Delors, le ministre espagnol des Affaires étrangères de l'époque, Francisco Fernández Ordoñez, déclara que "si l'Europe est seulement un marché, l'Espagne n'a pas beaucoup à gagner dans cette aventure". De fait, on a pu observer comment la relation économique de l'Espagne avec la Communauté a évolué, donnant lieu à une situation de plus en plus défavorable pour la première. En effet, si en 1989 l'Espagne a reçu 187,362 millions de pesetas (1.453 millions d'écus) de la part de la Commission, elle ne recevra que 30.000 millions (233 millions d'écus) en 1992. Si le système ne change pas, on peut d'ores et déjà prévoir que l'Espagne sera un contributeur net dans la Communauté en 1993, ce qui ne correspondra pas à sa véritable situation économique par rapport aux autres pays communautaires.

Cependant, en réalité, l'Espagne a toujours présenté sa position comme autre chose qu'une simple question d'argent, comme une question de principe et de conception de la Communauté qu'elle souhaite. Concrètement, dans la proposition officielle présentée le 5 mars devant la Conférence intergouvernementale (Doc. CONF-UP-UEM 2004/91), on mentionnait le fait que les Etats membres considérés comme fédéraux consacrent environ 25% de leur dépense publique à la correction des déséquilibres régionaux. S'il est clair que la Communauté est malheureusement encore loin d'être ce que nous entendons par Etat fédéral (que l'on songe à la polémique suscitée par l'introduction de l'expression "à vocation fédérale" dans le projet de Traité sur l'Union européenne, qui finalement fut enlevée), tout aussi évident est le fait que le budget communautaire ne représente pas plus de 1,13% du PNB communautaire - toujours selon la proposition espagnole - ce qui équivaut à 2,3% du total des dépenses publiques de tous les Etats membres. Si l'on déduit les montants consacrés à la politique agricole, aux Fonds structurels, les dépenses opérationnelles et les remboursements, la marge disponible pour les autres politiques représente exactement 0,11% du PNB communautaire. Une telle situation ne permettra pas à la Communauté d'appliquer le principe de solidarité, exerçant ainsi son rôle de correcteur des écarts existant entre les Etats membres.

En ce qui concerne les mesures concrètes suggérées par l'Espagne, on rencontre d'une part la création d'une cinquième source économique, proportionnelle à la capacité économique de chaque Etat membre et d'un fonds spécial pour contribuer au développement de mesures de cohésion sociale destinées à compenser les écarts entre les Etats membres. D'autre part, la TVA était considérée comme une taxe régressive et non proportionnelle, dès lors qu'elle se base sur la consommation, ce qui implique que l'Espagne, pays ayant un niveau de consommation élevé et un secteur touristique important, payera de nouveau plus que ne l'exige sa véritable situation économique. Enfin, il faudrait ajouter à cela un accroissement substantiel des Fonds structurels qui doivent s'appliquer avec une plus grande souplesse en fonction des caractéristiques et possibilités concrètes de chaque pays.

Cette idée fut aussi appuyée par tous les partis politiques représentés au Parlement espagnol. Tandis que le gouvernement tentait de convaincre ses collègues du Conseil de la nécessité d'avancer sur la voie de la cohésion, les partis firent de même avec leurs homologues européens. Ainsi, au terme de sa réunion tenue à Bruxelles les 3 et 4 décembre 1991, la Fédération des partis socialistes et sociaux-démocrates de la Communauté et de l'Autriche déclara que l'Union économique et monétaire devait se faire en assurant "un niveau élevé d'emploi et de cohésion". Même José María Aznar, chef de file de l'opposition, réussit à convaincre ses collègues du Parti populaire européen à la réunion de La Haye de décembre 1991, de modifier la déclaration finale afin d'y inclure la cohésion sociale comme un principe à défendre en vue de la réalisation de l'Union politique et économique de la Communauté, ce qui est d'une importance particulière si l'on considère qu'appartiennent à ce parti, entre autres, le chancelier allemand, Helmut Kohl et le Premier ministre néerlandais, Ruud Lubbers. Paradoxalement, ce fut pourtant le ministre néerlandais des Affaires étrangères, à l'époque Président du Conseil des ministres, qui recommanda à l'Espagne de retirer sa proposition afin d'empêcher que les négociations n'échouent à Maastricht, ce qui finalement ne fut pas nécessaire.

La Commission quant à elle, bien qu'en proie à un certain doute initial, fut parmi les premières à appuyer la proposition espagnole, notamment à partir de la réunion tenue à l'initiative de la Commission le 10 novembre 1991 avec les pays directement bénéficiaires de la cohésion (l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande). Finalement, après une négociation difficile, le Traité de Maastricht retiendra ce principe, même si ce n'est pas dans toute l'étendue proposée. Concrètement, l'article 2 inclut "la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres" comme un des principaux objectifs de la Communauté, et l'article 3 j) prévoit le "renforcement de la cohésion économique et sociale" dans les activités de la Communauté; les dispositions du Titre XIV fournissent la base juridique nécessaire pour consolider le développement futur de l'action communautaire dans ce domaine, y incluant la possibilité de créer de nouveaux fonds; l'article 130 d) établit qu'avant le 31 décembre 1993 un nouveau fonds de cohésion sera créé, "qui contribue financièrement à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux transeuropéens en matière d'infrastructure des transports".

Enfin, l'annexe I contient le protocole sur la Cohésion économique et sociale, qui tient compte de la volonté d'une plus grande souplesse dans l'octroi des crédits en provenance des Fonds structurels et de moduler les niveaux de la participation communautaire dans le cadre des programmes et des projets des fonds structurels. Le protocole fait également référence à l'intention de tenir davantage compte de la capacité contributive des différents Etats membres au système des ressources propres. L'Allemagne et d'autres pays du nord de l'Europe insistèrent pour que ce point fut inclus dans une simple déclaration. Cette différence n'est pas négligeable car, comme on le sait, alors que le protocole fait partie intégrante du Traité (article 239 CEE), la déclaration n'implique aucune procédure de contrôle judiciaire, mais est seulement l'objet de la volonté politique des Etats en tant qu'indicateur de leur action future. Le résultat de Maastricht fera déclarer au Président du gouvernement espagnol qu'une "logique

impeccable et implacable" a forcé sept Etats membres à modifier leur position sur la cohésion.

Cependant, les problèmes ne faisaient que commencer. La première initiative positive après le traité de Maastricht est à mettre à l'actif de la Commission. En effet, cinq jours après la signature officielle du Traité de Maastricht (le 7 février 1992), la Commission rendit public à Bruxelles le "Paquet Delors II" (COM (92)2000), qui détaille le modèle de financement de la Communauté pour les années 1993 à 1997, reprenant en partie les principes stipulés à Maastricht. Le fait le plus frappant était peut-être la nécessité d'accroître les ressources propres de la Communauté pour les porter de 1,2% à 1,37% du PNB, ainsi que le doublement des Fonds structurels. Après sa présentation, alors que le ministre espagnol de l'Economie et des Finances qualifiait ce paquet de "peut-être insuffisant, mais cependant raisonnable", le ministre français Charasse le considérait comme "exagéré", défendant avec ses collègues néerlandais et belge, le maintien du pourcentage actuel. Certains sont même allés jusqu'à affirmer qu'il était absurde de proposer une augmentation du budget de la Communauté alors que la Commission n'était même pas arrivée à dépenser complètement les fonds que lui avait affectés le "Paquet I".

Pour sa part, Delors prétendit que maintenir le montant actuel pourrait permettre tout au plus de faire face à la nouvelle orientation de la PAC, le Fonds de cohésion et les moyens de politique extérieure, mais non aux politiques internes ni à l'accroissement des fonds structurels. Cependant, il acceptera par la suite au cours de la réunion du Conseil européen de Lisbonne, le maintien de 1,20% jusqu'en 1995, avec le compromis de l'augmenter progressivement par la suite jusqu'en l'an 1999. En ce qui concerne les fonds destinés aux pays appelés "pays de la cohésion", au lieu de parler de leur doublement, on pensera à les augmenter de façon "appropriée" à chaque cas. Cette solution de compromis fut rejetée par l'Espagne et l'Irlande. Ainsi, après la réunion, Felipe Gonzalez déclara à la presse qu'il était déçu par le résultat, mais qu'il espérait arriver à un résultat satisfaisant lors du sommet d'Edimbourg. Cette déception sera également partagée partiellement par Jacques Delors qui n'exclut pas un changement de stratégie de sa part.

Le pour et le contre d'une Europe solidaire

Le principe semble clair: si l'Europe est uniquement un marché, nombreux seront les pays et citoyens à se sentir frustrés dans leurs aspirations de voir une Communauté unie possédant une entité propre et non pas une simple "Europe des marchands". D'autre part, il semble logique que, puisque les entreprises des pays les plus riches seront celles qui en fin de compte bénéficieront le plus de l'ouverture d'un marché unique, ces pays contribueront à pallier les effets que cette libre concurrence aura pour les pays en retard de développement. Si l'on ajoute à cela le principe de solidarité qui doit présider à la construction européenne, on pourra admettre sans mal l'opportunité d'une telle mesure.

Cependant, on pourrait aussi se demander si l'Europe est réellement préparée pour se lancer dans une entreprise d'une telle envergure. Il faut savoir que même dans les Etats fédéraux, les fonds de compensation inter-territoriale suscitent toujours une certaine résistance de la part des régions les plus riches qui voient à contre coeur une partie de leurs impôts servir au développement d'une autre région. Toutefois, force est de constater que l'Europe n'est pas encore une seule nation, mais une union de pays de création relativement récente. Il ne faut pas oublier que ce groupe représente une mosaïque constituée de pays avec un passé propre et indépendant, qui n'ont pas toujours été amis.

Ainsi, il est difficile d'expliquer à l'Européen moyen qu'il doit faire preuve de solidarité avec ses pairs du Sud de l'Europe. La nécessité d'une telle solidarité est paradoxalement mieux comprise par les grandes entreprises qui sont les bénéficiaires directs du marché unique et qui sont pleinement conscientes du rapport coûts-avantages qu'il représente pour elles. En

revanche, pour le citoyen moyen la Communauté risque d'apparaître seulement comme une réalité de plus en plus exigeante, qui de plus érode progressivement la souveraineté nationale de son pays - surtout s'il s'agit d'un petit pays - à travers le cadre qui détermine la participation de chaque Etat au processus de décision communautaire. Cet état de choses permet peut-être d'expliquer le résultat du référendum danois.

Par ailleurs, d'autres éléments rendent encore plus incertain le sort de la cohésion. La cohésion va-t-elle réduire vraiment les différences ou, en d'autres termes, pourra-t-on résoudre les différences existantes simplement en mettant de l'argent sur la table? Y a-t-il un lien direct entre une augmentation des dépenses et une amélioration de l'efficacité de l'action entreprise? Les structures actuelles des Etats éventuellement bénéficiaires du Fonds de cohésion et de la Commission elle-même permettent-elles de satisfaire au critère d'efficacité des dépenses et de leur contrôle? Quels seront les indicateurs d'évaluation à appliquer si l'on introduit - comme cela a été proposé - le critère de capacité de gestion comme facteur déterminant pour l'octroi de fonds? Qui va juger de la prétendue incapacité d'un pays par rapport à un autre?

D'autre part, cette mesure arrive à un moment de reprise de la récession économique où toute augmentation des contributions nationales au budget communautaire apparaît comme une hérésie. De même, il s'avère pratiquement impossible de rouvrir des chapitres polémiques comme "la correction des déséquilibres budgétaires entre les Douze" (euphémisme utilisé pour désigner le "chèque" britannique approuvé en 1984). Récemment, Jürgen B. Donges, membre du Conseil allemand de conseillers économiques (les cinq sages qui conseillent le gouvernement allemand en matière économique) a déclaré dans le quotidien espagnol "El Pais" que le Fonds de cohésion doit être le plus restreint possible car la résolution des problèmes de chaque économie incombe à chaque pays séparément. De même, le Fonds de cohésion doit être davantage un complément de la politique nationale qu'une panacée.

Par ailleurs, la locomotive économique traditionnelle de la Communauté a rencontré sur sa route un Est qui exige une grande part de ses excédents économiques. Même si l'ancienne Allemagne de l'Est est incluse dans les régions bénéficiant du Fonds de cohésion, il convient de se demander si ce n'est pas là un cas où le principe de subsidiarité trouve à s'appliquer.

Mais au-delà des rêves fédéralistes ou des problèmes latents, une chose est certaine: il est difficile de parler de libre concurrence entre différents pays sans une égalité relative des règles du jeu. Il est clair qu'il n'y aura jamais une égalité absolue, mais dans ce cas il faut au moins des mécanismes correcteurs qui assurent le fair play. Car autrement on perdrait une occasion historique de créer une véritable Union d'Etats européens, et non pas une sorte de scène propice à la réapparition d'anciennes gloires impérialistes, cette fois de nature économique, sur le sol européen.

En outre, le Traité de Maastricht impose aux pays économiquement mal lotis une condition sévère pour être incorporés à l'Union monétaire. Dans la majorité des cas, cet effort passe au moins par un plan de rigueur budgétaire destiné à réduire le déficit public et l'inflation. Dans de telles conditions, créer les infrastructures nécessaires pour se hisser au niveau de ses partenaires du Nord est pratiquement impossible sans l'aide communautaire. D'autre part, c'est là un objectif qui non seulement bénéficiera aux Etats directement concernés, mais aussi à toutes les entreprises qui désirent exporter et distribuer leurs produits dans ces pays.

On peut dire sans se tromper qu'il n'existe pas de marché efficace qui puisse fonctionner sans un réseau adéquat d'infrastructures. Cette nécessité devient encore plus aiguë lorsqu'il s'agit des Etats périphériques ou à caractère insulaire, si l'on prend comme référence le centre de la Communauté. Il faudra peut-être un jour parler aussi des coûts que représente pour ces pays le déplacement de milliers de fonctionnaires, entrepreneurs, etc., vers le centre de décision, Bruxelles, comparé à d'autres pays plus proches.

Enfin, on ne peut malheureusement pas partager l'optimisme de ceux qui proposent d'attendre l'élargissement de la Communauté pour résoudre ce problème (en effet, les prochains pays qui adhéreront à la Communauté seront des contributeurs nets au budget). Cette stratégie peut avoir un effet de boomerang, puisque après ces pays riches en viendront d'autres qui, à leur tour, demanderont de l'aide pour s'adapter à un mécanisme de marché qui ignore les différences. A ce moment-là, il se peut que même les actuels pays de la cohésion commencent à critiquer cette mesure dont ils bénéficient aujourd'hui dès qu'ils seront devenus des contributeurs nets par rapport à ces nouveaux parents pauvres de la Communauté.

La vague de doute politique qui s'est abattue sur l'Europe dernièrement et les difficultés économiques que celle-ci traverse peuvent faire courir le risque de remettre sine die le principe de cohésion économique et sociale. Cela pourrait signifier aussi remettre en question les principes qui ont présidé jusqu'à présent à la construction européenne. Espérons que le bon sens commun l'emportera finalement et que la Communauté trouve l'équilibre adéquat entre les raisons des uns et des autres pour faire face à ce défi certes difficile à résoudre, mais nécessaire pour une Communauté qui se veut être un modèle pour les autres régions du monde.