

Extrait du Démocratie & Socialisme

<http://www.democratie-socialisme.fr>

Texte de la République sociale européenne

Le défi de la cohésion sociale après l'élargissement

- International - Europe -

Date de mise en ligne : jeudi 21 août 2003

Démocratie & Socialisme

1. Généralités

1.1 L'élargissement à 12 ou 13 nouveaux pays au cours des prochaines années est un défi majeur pour l'Union européenne. Pour son avenir, pour la sécurité et la paix sur le continent mais aussi pour le modèle politique et social de l'Union.

C'est un défi pour le fonctionnement de ses institutions en raison du risque de blocage, que les réformes adoptées à Nice ne permettent en rien d'éviter.

C'est un défi pour le modèle social européen dans une Europe à 27 ou 30 où les écarts de développement, de revenus et de salaires n'auront jamais été aussi grands et où l'absence de règles sociales et fiscales communes risque d'accroître la dérive vers une vaste zone de libre-échange soumise aux seules lois de la concurrence, au dumping salarial et aux délocalisations sauvages.

C'est un défi pour la politique de cohésion territoriale et la solidarité entre les régions riches et pauvres qui sont une des originalités de l'Union, faute de financements nouveaux et d'un budget européen permettant réellement de faire face aux besoins de rattrapage des régions les plus pauvres des pays candidats comme des pays déjà membres de l'UE.

Tous ces défis ne sont pas créés en soi par l'élargissement et sont déjà posés dans l'Union à 15. Mais l'élargissement les rend plus aigus et urgents à régler, au risque de voir l'Europe renoncer au projet politique et au modèle social qui sont au coeur de son identité.

C'est pourquoi l'élargissement crée une obligation supplémentaire aux socialistes européens d'apporter des réponses fortes et nouvelles à ces défis.

Les réponses aux défis de l'élargissement sont au coeur de l'intérêt général des peuples européens et de l'Union elle-même, et il est de la responsabilité de chaque Etat et de chaque citoyen d'assurer le succès de sa mise en oeuvre. Cette responsabilité implique des engagements précis et concrets permettant d'assurer la cohésion économique et sociale de la future Europe élargie.

1.2 Deuxièmement, on doit évoquer la nécessité d'une "cohésion croisée" entre les quinze et leurs régions, d'une part, et les pays candidats et leurs régions, d'autre part. Le territoire de l'Union élargie constitue un tout et son développement se doit, pour être durable, d'être équilibré. Il serait néfaste que les régions les moins prospères des quinze, qui ont vu leur situation s'améliorer en termes statistiques, mais qui restent confrontées à d'importantes difficultés en termes réels, soient abandonnées à mi-chemin. Toutefois, les priorités d'intervention pourraient être différenciées, selon les besoins spécifiques à chaque pays.

1.3 Si notre objectif est que l'acquis communautaire puisse avoir un contenu socialiste, l'enjeu n'est pas seulement de s'assurer de l'application de règles, conformément aux critères de Copenhague et aux critères économiques, mais de chercher à créer les conditions nécessaires pour atteindre les résultats sous-jacents à la notion de l'acquis communautaire. On ne peut pas se contenter de parler d'obligation de la part des pays candidats d'accepter l'acquis communautaire, il faut également insister sur l'obligation pour l'Union européenne permettre à cet acquis d'entrer dans la vie quotidienne des populations de ces pays candidats, ce qui a un sens complètement différent.

Ceci conduit l'Union européenne à une obligation de résultats, tant pour les régions défavorisées de l'Europe à 15 que pour les pays candidats. Finalement, pour que la cohésion sociale soit efficace, il nous faut une approche à la fois institutionnelle, sociale et économique. Sans cela, l'harmonisation risque d'entraîner la "vieille" et la "nouvelle" Europe vers le bas.

2. Une approche institutionnelle

2.1 Tout d'abord, il faut un nouveau partage des compétences entre l'Union, les Etats membres et les régions : un renforcement des pouvoirs de l'Union est indispensable.

Ainsi, l'enjeu de cohésion sociale lié à l'élargissement ne peut être séparé de la question des réformes politiques et du

renforcement de la méthode communautaire face à la méthode intergouvernementale. La gestion de questions économiques et politiques à 25 pays, présentant de fortes disparités et particularités encore plus accentuées qu'à quinze, est impossible sans une conception fédéraliste. L'élargissement sans approfondissement annulera toute perspective d'intégration européenne.

Il est donc indispensable de définir ce que l'on entend par coopération européenne, ainsi que les objectifs de cette coopération. En résumé, nous avons besoin d'une conception globale de la démocratie européenne ainsi que d'un nouveau concept de fédéralisme adapté au système communautaire et inspiré par la méthode européenne d'intégration.

Le projet de la constitution européenne a fait un grand pas vers la méthode communautaire surtout en renforçant le pouvoir législatif du Parlement européenne et par l'extension du vote à la majorité qualifiée qui doit être étendue à toutes questions sociales.

De la même manière, toute politique de cohésion est inconcevable sans de solides bases juridiques garantissant les différents types d'interventions publiques qui seront nécessaires. Ceci impose un affaiblissement de la vision néolibérale. Cette constatation nous amène à traiter de la dimension sociale de l'élargissement.

3. Une approche sociale

3.1 En ce qui concerne l'approche sociale, la seule voie qui permette d'assurer le succès de l'intégration effective des pays candidats et qui évite de compromettre la convergence réelle des quinze est la mise en oeuvre de la méthode socialiste. Les droits politiques et les droits sociaux sont indissociables.

La charte européenne confirme cette indivisibilité. Il nous incombe, maintenant qu'elle en a acquit une force obligatoire, d'en tirer les conséquences nécessaires.

Aux Etats-Unis même, les suites des attentats terroristes du 11 septembre ont démontré l'impasse à laquelle conduit la philosophie néolibérale et la tendance actuelle au démantèlement de la puissance de l'Etat au profit d'acteurs privés (entreprises multinationales, etc.). Pour la première fois depuis plusieurs années, aux Etats-Unis, les entreprises ont demandé à l'Etat d'intervenir fortement dans le champ économique pour tenter de maîtriser la situation, de limiter les conséquences pour certains secteurs, de relancer la croissance. Ainsi, c'est la première fois que le discours politique du président des États-Unis laissait transparaître la notion de solidarité. Finalement, ces événements renforcent la crédibilité de l'approche sociale.

Les grandes disparités entraînées par l'élargissement se matérialisent dans la relation suivante : alors que la superficie de l'Union augmentera d'un tiers et que sa population connaîtra une augmentation de cent millions d'habitants, le PIB n'évoluera que de 5%. Ce n'est pas en continuant à faire confiance à la loi du marché que ces disparités seront résolues, au contraire.

Qu'on le veuille ou non, l'Union Européenne est amenée, plus qu'avant, à prendre en compte les conceptions socialistes concernant le développement, conceptions adaptées bien évidemment aux exigences de compétitivité moderne indispensables au processus de croissance. Plus que jamais, l'Union européenne doit défendre son modèle social, tout en essayant de lui permettre de répondre aux nouveaux défis économiques.

A ce titre, le fait que l'article 3 par. 3 de la Constitution mentionne, parmi les objectifs de l'Union, une économie sociale de marché hautement compétitive constitue un succès des socialistes.

Toutefois, comme nous ne sommes pas de simples consommateurs mais également des citoyens exposés à une série de risques sociaux (maladie, invalidité, chômage, etc), l'approche socialiste ne se limite pas à des interventions fondées sur les transferts de fonds mais doit également viser à contrôler le pouvoir économique. En ce sens, elle doit viser à assurer la sécurité de l'emploi dans la nouvelle économie ainsi que les nouvelles exigences de qualité de vie.

Dans le cadre du nouvel élargissement, la politique de cohésion sociale doit faire face non seulement au développement accéléré des régions les moins avancées, mais également aux disparités supplémentaires qu'entraîne, avec l'adhésion à l'économie de marché, la transformation de l'économie des pays de l'ex bloc soviétique. La progression rapide du chômage dans ces pays, l'absence d'esprit d'entreprise et d'institutions adaptées aux exigences du marché diminuent la rentabilité des investissements et rendent toute tentative de développement durable difficilement réalisable.

Par ailleurs, l'entrée dans l'Union européenne des pays candidats va entraîner un déséquilibre des activités économiques des différentes régions de l'Union ; la politique de cohésion sociale devra en tenir compte. Ceci oblige

également l'Union à prendre des mesures dans un domaine qui n'est pas de sa compétence, c'est-à-dire à avoir une politique économique propre.

En raison de l'élargissement, la bataille contre la pauvreté et l'exclusion va prendre une importance sans précédent pour l'Union Européenne. En effet, c'est la première fois que nous serons confrontés à de telles disparités entre régions et entre personnes. Toute comparaison avec des élargissements antérieurs nous conduira à faire de mauvais choix. Ce nouvel élargissement va faire apparaître l'insuffisance des moyens politiques et juridiques utilisés jusqu'à présent. Faire prévaloir une politique qui veut assurer à la fois la capacité de l'intervention de l'Union, la flexibilité dans l'intervention et l'interdépendance des résultats obtenus d'un pays à l'autre, met en évidence la nécessité d'une nouvelle conception en ce qui concerne la manière, l'étendue et les buts des interventions de l'Union. En d'autres termes, il nous faut une nouvelle conception de la politique interventionniste.

3.2 Certains suggèrent, à juste titre, que pour assurer la solidarité entre l'ensemble des régions, il est nécessaire de renforcer le principe de complémentarité entre les politiques budgétaires, financières, structurelles, régionales (etc.) et qu'une nouvelle hiérarchisation des objectifs doit être effectuée.

Cette hiérarchisation doit passer par la définition de nouveaux choix et de nouveaux critères d'éligibilité, basés sur une nouvelle aspiration politique, par de nouvelles redistributions entre l'Union Européenne et régions, avec des accords communs et engagements horizontaux entre toutes les parties intéressées. Ainsi, la grande question d'une éventuelle planification, au niveau européen, des orientations sociales de chaque pays se pose, afin que dans l'avenir existe une complémentarité réelle entre les différentes politiques structurelles, les politiques visant l'ensemble de domaines socio-économiques ainsi que les politiques régionales.

En ce qui concerne la cohésion, mentionnée elle aussi dans les objectifs de l'Union et même renforcée par sa liaison avec l'obligation de solidarité entre les Etats-membres, elle ne pourra pas avancer sans tenir compte dans chaque cas des effets négatifs de politiques structurelles.

De ce fait, la complémentarité entre la transparence fiscale communautaire, une nouvelle articulation entre politiques nationales et européennes et une prise en considération de l'interdépendance des conséquences économiques et sociales pourraient servir à prendre davantage conscience des effets négatifs d'autres politiques effectuées par l'Union et à faciliter des mesures de compensation qui, de toute façon, devraient être réalisées, comme dit précédemment, par d'autres instruments que de simples transferts. Ainsi, l'exemple de la politique agricole montre que toute réforme de la politique agricole commune ne pourrait aboutir si elle n'était pas suivie de mesures permettant de préserver un modèle d'agriculture multifonctionnelle.

3.3 Le développement durable étant une des priorités de la politique sociale européenne, la préservation de l'acquis économique et social communautaire, au-delà de la préservation de l'acquis en lui-même, doit assurer la durabilité de cet acquis et doit faire prévaloir une conception évolutive de cet acquis, conception qui facilitera l'amélioration progressive du niveau de vie.

L'avenir de la politique de développement durable devra évoluer en fonction des besoins des nouveaux membres. D'ailleurs, le retard de ces pays, au lieu d'être stigmatisé comme une source des difficultés supplémentaires, peut être vu comme une excellente occasion d'expérimentation efficace de la politique de développement durable. Ainsi, ils peuvent, avec les soutiens appropriés, transformer positivement les perspectives de développement durable en opérations concrètes. De toute façon, l'évaluation du développement durable doit être mesuré après l'élargissement, à partir de critères et d'indices qualitatifs tels que le niveau de santé publique, un développement régional équilibré, le niveau de pollution de l'environnement, l'utilisation des ressources naturelles, etc.

Ainsi, avec l'arrivée de nouveaux pays, le concept de développement durable pourrait s'orienter davantage vers une conception égalitaire et devenir par ailleurs un développement équitable. En pratique, cela signifie qu'il faut davantage porter attention aux aspects sociaux comme par exemple l'insécurité sociale, la pauvreté et l'immigration, et surtout aux causes qui produisent ces effets.

L'élargissement constitue un défi pour les tenants de la solidarité parce qu'il donne l'occasion, avec son extension géographique, d'une internationalisation réelle de la solidarité, ouvrant ainsi la perspective que la solidarité puisse jouer son rôle dans les processus générés par la mondialisation. Le fait que l'élargissement ait lieu à l'ère de la mondialisation ne constitue pas une simple coïncidence. Au contraire, l'élargissement constitue la réponse à la mondialisation. Le combat pour une autre mondialisation ne sera pas possible sans un minimum de solidarité

extérieure aux Etats nations. Les socialistes doivent convaincre les européens que la solidarité élargie, malgré les coûts qu'elle entraîne, reste la seule voie pour éviter des grandes tensions sociales, promouvoir les sentiments de citoyenneté européenne et assurer la paix. Chaque euro dépensé ne constitue pas un coût et n'est pas un fardeau budgétaire mais un investissement rentable à long terme. La solidarité constitue le seul chemin sûr pour éviter l'emprise totale américaine, conçue exclusivement sur le concept de liberté, sans s'intéresser aux questions de l'exclusion, de la pauvreté, de l'emploi, du rôle des services publics et, plus généralement, des considérations d'équité. Il ne s'agit pas d'un sentiment anti-américain mais d'une solution nécessaire pour les deux côtés de l'Atlantique, la seule qui puisse établir un équilibre entre les deux systèmes. Ainsi, l'équilibre des deux systèmes passe par l'intégration réciproque des libertés et des droits sociaux.

4. Une approche économique

4.1. Nous en arrivons à la troisième dimension de l'élargissement, à savoir les aspects économiques, qui posent la question, au niveau quantitatif, de la nécessité de l'accroissement des sources de financement et, au niveau qualitatif, des réformes des politiques structurelles.

Les données sont connues. Le PIB moyen des pays candidats représente 32% du PIB moyen de l'Union alors que celui des quatre pays membres actuellement les moins prospères de l'Union s'élève à 74%. Ainsi, l'élargissement bouleverse les statistiques des disparités territoriales sans pour autant apporter une amélioration de la situation actuelle des régions défavorisées des quinze.

L'approche socialiste ne peut pas se contenter du fait que l'intégration du PIB de nouveaux Etats membres dans la moyenne communautaire augmente de façon purement statistique le PIB de l'Union. Sans nier la possibilité de modifications dans les priorités et les procédures de financement, de l'affectation des aides à des objectifs plus restreints ou de la non-débudgétisation des crédits non exécutés, on doit concentrer nos efforts afin de disposer des fonds nécessaires pour s'attaquer aux écarts de richesses entre pays et à l'intérieur de chaque pays.

Cela implique, d'une part une politique de redistribution bien structurée et, d'autre part, l'abandon des limites des plafonds actuels. Et, plus généralement, la décision finale concernant le taux nécessaire de financement doit être liée à une évaluation concrète des disparités régionales. Dans ce sens, le taux d'intervention prévu actuellement par l'Agenda 2000 (0,45% du PIB communautaire) ou le plafond des ressources propres fixé à 1,27% du PIB ne peuvent pas être intangibles, comme l'entendent certains, mais il doit pouvoir être augmenté à 0,50-0,60% du PIB. En ce sens, l'accord interinstitutionnel conclu en mai 1999 doit être revu.

Ceux qui veulent conserver à tout prix le taux de financement actuel commettent une faute et peuvent difficilement échapper à la critique et à la contradiction. En effet, à partir du moment où les autorités européennes ont pris la décision politique d'accélérer l'élargissement, et ce même si les conditions économiques et sociales requises ne sont pas remplies, elles sont obligées de payer le coût d'une telle décision politique et d'ajuster leurs décisions futures.

Ainsi, une grande partie des bouleversements sociaux futurs vont être la conséquence des pressions économiques du marché des quinze. Surtout, avec des plafonds intangibles, on diminue considérablement les possibilités de faire face à l'intégration efficace des nouveaux pays. Ainsi, la mise en oeuvre de la Politique Agricole Commune (PAC) dans les pays candidats ne doit pas être pervertie par des contraintes budgétaires incohérentes avec l'objectif politique d'intégration. Elle doit contribuer à une convergence vers le haut des niveaux de rémunération du travail agricole au sein de l'UE. Aussi, les aides directes de la PAC doivent très rapidement être accordées intégralement dans les pays candidats, et ce d'autant plus que la productivité du travail agricole y est généralement bien inférieure dans les pays candidats que dans l'Union à 15. C'est d'ailleurs aussi pourquoi les références historiques de production qui servent à déterminer les quotas ou les droits à primes doivent être suffisamment élevées pour permettre aux agriculteurs de ces pays d'améliorer leurs niveaux de productivité. Quand aux aides structurelles, elles sont bien entendu nécessaires. Cependant, il serait extrêmement dangereux qu'un des objectifs visés soit, comme il semble l'être aujourd'hui, une concentration rapide de la production dans un nombre réduit d'exploitations, laquelle se traduirait une diminution drastique de la population agricole et une croissance du chômage et de la pauvreté. En effet, il est fort improbable que les autres secteurs d'activité soient capables de capter un excédent considérable de main d'oeuvre d'origine agricole. Ajoutons à cela que, par ses effets induits sur le marché du travail, une croissance massive de cette population d'origine agricole au chômage ne contribuerait pas à l'élévation des niveaux de salaire et des niveaux de vie dans les pays candidats. Mais pour assurer des financements appropriés, il faut convaincre les

peuples européens que cet investissement est utile.

4.2 Cela nécessite un important travail d'information, nécessaire afin de faire adhérer les citoyens européens aux intérêts communs de l'Europe. Encore récemment, on pouvait "se payer le luxe" d'évoquer une volonté présumée des citoyens européens. Avec les évolutions récentes, et notamment avec l'élargissement, si nous ne réactivons pas réellement l'intérêt de chaque citoyen concernant les options fondamentales de l'UE, on risque d'enterrer le projet européen. L'esprit de cohésion renforce l'identité des intérêts, seul moyen de créer la base de l'intérêt commun européen. Et, sans intérêt commun, toute politique de solidarité risque d'échouer.

4.3 À partir du moment où cette décision politique de principe est prise, il reste à traiter une série de questions afin d'améliorer la gouvernance européenne des financements. Entre les différentes questions soulevées, les questions concernant les principes d'additionalité, de partenariat, de territorialité et de subsidiarité se trouvent au premier rang de nos préoccupations. Chacun de ces principes présente une approche différente et demande une concrétisation propre.

Ainsi, la contribution de la territorialité à la cohésion sociale n'est possible qu'à condition que les nouveaux emplois s'orientent vers les régions où les citoyens ont leurs propres activités afin d'éviter qu'ils soient obligés d'émigrer pour des raisons professionnelles

Surtout, le principe de subsidiarité doit faire l'objet d'une discussion approfondie car ce principe a été conçu de manière à ce que l'aide aux pays nouveaux soit transmise directement par l'Etat aux régions des nouveaux pays et non par la voie de Bruxelles. On a besoin d'une politique européenne ciblée sur des orientations qui assureront l'équilibre de la cohésion à l'échelon européen. Seule une telle politique peut assurer la solidarité européenne, renforcer le sentiment que l'Europe se construit de manière collective et accentuer la concrétisation d'une communauté d'intérêts. En outre, il serait néfaste que chaque pays ou chaque région ait sa propre politique et se mette en concurrence avec les autres régions sans contrôle européen.

4.4 Ceci dit, il ne faut pas sous-estimer la dimension régionale d'une politique efficace de cohésion. Mais il s'agit de tout autre chose. En effet, il faut faire face à la forte centralisation du pouvoir dans la plupart des pays candidats, mais aussi privilégier le partenariat entre l'Union, les États et les Régions et, enfin, laisser une marge d'initiatives aux autorités locales concernant la gestion des problèmes qu'elles connaissent mieux. Mais il faut éviter à tout prix que la politique de cohésion soit renationalisée au nom de la subsidiarité, au moment où l'élargissement nécessite plus que jamais la communautarisation de la politique sociale. Cette renationalisation est d'autant plus dangereuse qu'elle conduirait à une vision purement nationale des stratégies à développer et des aides publiques à dégager. Car, dans ce cas, où se situerait l'Europe ?

On doit donc accepter que la vision stratégique et les priorités à suivre soient élaborées par la Commission, en tant que gardienne de l'intérêt général communautaire, et doivent par conséquent être élaborées dans une perspective communautaire. Cela nous amène à conclure que notre première préoccupation, surtout à l'heure de l'élargissement, doit être d'accepter à côté des intérêts régionaux et nationaux le contenu de l'intérêt commun de l'Union elle-même. En d'autres termes, l'intérêt commun européen doit être échelonné à la fois au niveau communautaire, national et régional. Chaque individu, chaque citoyen ne pourra être intégré dans cette vaste société de millions d'habitants que lorsqu'il prendra conscience de l'intérêt communautaire, condition préalable à son adhésion aux responsabilités correspondantes.

En conclusion, l'élargissement est une belle occasion de consolider l'idée de souveraineté européenne, au moment où la souveraineté étatique est en déclin et que le pouvoir régional se renforce. Surtout, l'élargissement va permettre, si l'on s'en donne les moyens, de consolider le modèle social européen.