

# Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 17

Hiver 2007

Universités Louis Pasteur (Faculté des sciences économiques et de gestion) et Robert Schuman (Institut des Hautes Etudes Européennes) — Strasbourg.

Éditorial de Michel Dévoluy

## *Fausse panne et vraie relance*

Les non français et hollandais au traité constitutionnel ont été des victoires sans lendemain. Ils n'ont pas été prolongés par une démarche constructive. Et la vie de l'Union a continué selon les textes en vigueur.

Néanmoins, l'Europe a été déclarée en panne.

Les artisans d'un nouvel élan réparateur se sont retrouvés au sommet de Bruxelles de juin 2007 et au sommet informel de Lisbonne en octobre 2007. De leur atelier est sorti un traité « simplifié », fin prêt, pour le sommet du 13 décembre 2007, tenu dans la capitale portugaise. Ce « Traité de Lisbonne » entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009, après ratification de tous les Etats membres. Donc, acte doit être donné au pragmatisme intergouvernemental. En fait, nous demeurons dans la continuité de l'ordre communautaire existant.

Le choix d'un traité simplifié est présenté comme une grande avancée par ses promoteurs. C'est sans doute un peu excessif car le texte définitif ne fera que reprendre des modifications institutionnelles qui faisaient déjà assez largement consensus en 2005. Les principales critiques portaient en effet sur la

présence de la partie III qui aurait consacré, dans un texte à valeur constitutionnelle, des politiques de l'Union d'inspiration libérale. Cet aspect controversé est désormais évacué. Sur le fond, le nouveau traité

---

## Sommaire

<b>Traité simplifié : observations fragmentaires</b> Damien Broussolle	4
<b>Les voies de réforme du budget de l'UE</b> Michel Dévoluy	6
<b>Vers une communautarisation de l'APD</b> Amélie Barbier-Gauchard et Lisa Steinacher	12
<b>Les incohérences entre les politiques commerciales et de coopération de l'UE</b> Francis Kern et Claire Mainguy	17
<b>Elargissement de l'UE et CEFTA : recomposition d'une zone de libre échange dans les Balkans</b> Alexandre Sokic	21
<b>La gouvernance multi-niveaux de la recherche en Europe et le cas des régions françaises</b> Jean-Alain Héraud	25
<b>L'Acte unique : un tournant néolibéral ?</b> Francis Kern	36

---

laisse en l'état les questions sur l'intégration politique et sociale posées lors des débats référendaires. Elles sont restées sans réponses pour au moins deux séries de raisons : l'irrésistible attraction pour les enjeux de pouvoirs nationaux et les réticences à penser une forme de fédéralisme européen.

L'Europe continue ainsi sa politique des petits pas. Soit. Dès lors, remarquons que la question de savoir si ce traité doit être ratifié par une procédure parlementaire ou référendaire apparaît secondaire. Les enjeux sont ailleurs. L'Europe du traité simplifié, même avec une Présidence stable et une délégation aux affaires étrangères, demeure sur la trajectoire qui va de Rome (1957) à Nice (2000) en passant par l'acte unique (1986), Maastricht (1992) et Amsterdam (2000). En s'inscrivant dans ce mouvement, le traité de Lisbonne entérine la tendance au retrait du politique dans la conduite de l'économie au profit de la mise en place de règles ou d'agences indépendantes. Il ne change rien aux normes de fonctionnement du marché unique qui se déversent sur l'ensemble des politiques publiques et qui imprègnent l'évolution de la jurisprudence de la cour de justice européenne. Il contribue à sédimenter une architecture qui produit des incohérences entre les ambitions affichées et les moyens mis en œuvre pour les atteindre. Enfin, ce traité continue de marquer la prévalence de l'intergouvernemental sur le supranational.

Pour autant, une simple opposition au nouveau traité ne serait pas constructive. Elle risquerait d'ailleurs de renvoyer aux désillusions qui ont suivi les votes négatifs de 2005. L'essentiel est de contribuer à penser l'avenir.

Le désir d'Europe ne naîtra pas d'une constitution imposée par une convention de nature intergouvernementale ou de transferts de souveraineté mal compris par les citoyens. Le but est d'identifier une ambition collective qui suscite une large adhésion. Nous devrions rechercher une méthode qui révèle l'intérêt -ou l'absence d'intérêt- des européens pour construire un avenir commun. Pour avancer dans cette direction, il serait bon de s'émanciper de la méthode communautaire, résolument intergouvernementale, qui impose « d'en haut » ce qui est bon pour l'Europe. En la matière, on ne doit pas espérer de changements majeurs avec la mise en place d'un « groupe des sages », composé de dix à douze membres, proposé par la France. Ce groupe, mandaté par le Conseil européen de décembre 2007, devra réfléchir sur l'avenir de l'UE. On restera donc dans la même logique où des « sages », choisis par les

gouvernements nationaux, vont réfléchir à l'avenir de l'Union pour le compte des européens.

Pour aller vers une forme de contrat constitutionnel, l'Europe pourrait suivre une autre démarche, axée sur les aspirations de la base, c'est-à-dire des citoyens. Concrètement, pourquoi ne pas organiser dans toute l'Europe des discussions animées par les partis, les syndicats et la société civile ? Les européens débattraient ainsi des sujets de société, de la place de l'Europe dans le monde et donc, inmanquablement, de l'architecture institutionnelle et politique de l'Union. Une telle entreprise demande du temps. On pourrait se donner trois années. Par la suite, une synthèse serait faite par une assemblée représentative. Le Parlement européen est le mieux approprié pour cette mission. Les grandes lignes proposées dans la synthèse du Parlement seraient alors soumises à référendum, le même jour, dans chaque Etat membre. L'unanimité des Etats ne serait pas requise pour avancer dans les directions choisies par la majorité. La démarche proposée ici est exigeante. En contrepartie, elle offrirait aux européens les moyens de recadrer en profondeur leurs attentes sur la future Europe. Et les résultats pourraient surprendre.

---

# Du projet de traité constitutionnel au traité modificatif dit « simplifié »

## Observations fragmentaires et intempestives

Damien Broussolle

**Après l'enrayement de la procédure de ratification du projet de traité constitutionnel, un nouveau traité modificatif a été adopté par les chefs de gouvernement en octobre dernier. Ce texte sera proposé le 14 décembre prochain au parlement français pour ratification. Il est fréquemment présenté en France comme « simplifié ». Ce bref article réagit au qualificatif « simplifié » et revient sur quelques points qui ont fait débat.**

### Un traité simplifié ?

Le traité modificatif comprend un peu plus de 150 pages (auquel il faut en ajouter environ 70 pour les protocoles additionnels qui ont la même valeur juridique), le projet constitutionnel en comprenait environ 340. Il s'agit là en apparence d'une simplification d'ampleur. Toutefois le titre III du traité constitutionnel, qui ne faisait que reprendre les dispositions économiques déjà en vigueur a été retiré, il en représentait à lui seul 241. La charte européenne des droits et libertés ne se trouve plus non plus, en entier, dans le document. De telle sorte que, sur le plan élémentaire du nombre de pages, le traité « simplifié », est plus long que le projet de traité constitutionnel délesté des éléments signalés. Plus fondamentalement, de nombreux observateurs ont fait remarquer que le traité modificatif reprenait la majeure partie du texte du projet constitutionnel avec quelques modifications « cosmétiques » selon l'expression de Valéry Giscard d'Estaing. C'est ainsi que le think tank Openeurope, à l'issue d'une étude comparative détaillée conclut que 96% du traité de 2004 se retrouve dans le traité modificatif de 2007.

Aux yeux du lecteur, le principal changement qui s'impose est le caractère incompréhensible du traité modificatif pour un non spécialiste, puisqu'il prend la forme d'une série d'amendements aux traités précédents. Cette présentation a malgré tout l'avantage de faire apparaître ce que le traité modificatif modifie dans les traités actuels.

Par rapport au projet constitutionnel, au-delà de certains changements symboliques, comme le retrait de la mention de l'hymne européen ou du drapeau, qui de toute façon existent de fait, quels sont les évolutions apportées par les gouvernements sur les points économiques largement débattus en France ?

### Que sont devenus les sujets économiques qui ont faits débats en France ?

Le débat en France a été fréquemment centré sur la place réservée à la libre concurrence (article I-3) et aux services publics.

La presse française a souligné que la concurrence libre et non faussée disparaît de l'article 3, ce qui a suscité l'ire de certains observateurs comme celle de Giuliano Amato, président du Comité d'action pour la démocratie européenne. Il faut toutefois reconnaître que cette disparition n'a aucune conséquence. Cela ne remet pas en cause la place de la concurrence, qui apparaît à d'autres endroits des traités, de sorte que sa présence ou son absence de l'article 3 est surtout symbolique. Malgré cela, le nouveau texte réintroduit dans le protocole n°6 annexé à l'article 3 et par le biais d'une référence à l'article 308 (TUE consolidé), il en fait un objectif de l'union. Rien n'a donc changé.

L'article 3 comporte cependant une nouveauté, puisque dans son alinéa 4 il fait référence à l'union économique et monétaire et à l'Euro. Toutefois, le texte du traité n'envisage toujours pas l'harmonisation de certaines politiques à caractère économique, comme la fiscalité, pourtant éminemment souhaitable dans le cadre d'une monnaie

---

---

unique. Le cadre économique de l'union monétaire reste limité à une coordination des politiques économiques, sans véritable coopération, ni solidarité. De la même façon, une politique de change reste hors de propos.

Pour ce qui est des services, le nouveau texte apporte une modification apparemment byzantine aux traités existants. Il transforme la phrase : « Les États membres **se déclarent disposés à procéder** à la libération des services au-delà de la mesure qui est obligatoire en vertu des directives arrêtées » (art. 53 TUE consolidé) en « **s'efforcent** de procéder ». Il faut croire qu'en français *s'efforcer* a une valeur très supérieure à être *disposé* à (la version anglaise passe de *shall endeavour* à *readiness*). A tout le moins, si un tel changement, déjà prévu dans le traité constitutionnel, a été maintenu dans le traité « simplifié », c'est probablement qu'il comporte un enjeu significatif. S'agirait-il de donner une valeur juridique plus forte à la politique de mise en concurrence des services ?

On sait que les services publics sont désignés, dans le langage de l'Union Européenne, soit sous l'appellation services d'intérêt économiques général (pour ceux qui peuvent être offerts sur un marché et sont soumis au droit de la concurrence), soit services d'intérêt général, pour les autres. Le protocole n°9 qui leur est consacré, purement déclaratif, n'apporte rien de significatif par rapport au traité constitutionnel ou à la situation actuelle.

#### **Libre circulation des personnes et contrôle des flux de population**

L'article 3 du nouveau texte comporte encore un autre changement par rapport au traité constitutionnel. Son alinéa, consacré à la libre circulation des personnes, se trouve prolongé par la phrase « en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène ». Cet ajout surprenant, sous-entend que la libre circulation des personnes inquiète. Cela correspond-il à ce que les gouvernements ont déduits des référendums négatifs : la crainte de l'étranger ? Quoiqu'il en soit, une politique commune harmonisée dans ces domaines figurait déjà dans le projet

constitutionnel. L'harmonisation refusée pour un certain nombre de domaines se trouve donc acceptée ici. Il n'est pas certain que ce soit une bonne nouvelle pour les demandeurs d'asiles. Il se pourrait bien que cela se traduise, pour ceux qui sont déboutés, par une diminution des possibilités de recours. En effet, en cas de refus, il leur deviendrait impossible de tenter leur chance dans un autre pays de l'UE.

Finalement, dans sa quasi-totalité, le traité dit « simplifié » est semblable au projet constitutionnel. Les éléments économiques qui avaient fait l'objet de débats n'ont pas évolué. Le parlement français se prépare donc à voter un texte quasi identique à celui qui avait été refusé par référendum. Rappelons qu'une des origines des nouveaux textes était la nécessité de corriger le traité de Nice sur le fonctionnement de la Commission, la répartition des votes et le poids des pays. Des textes aussi lourds étaient-ils nécessaires ?

---

# Les voies de réforme du budget de l'UE

Michel Dévoluy

**L'Union vient d'entreprendre, à travers un texte de la Commission de septembre 2007, un réexamen en profondeur de son budget. C'est une opportunité considérable pour rapprocher l'Europe de ses citoyens. D'ailleurs, une discussion publique est officiellement ouverte. Mais une chose est sûre, un budget reflète toujours des choix politiques fondamentaux.**

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont conclu le 17 mai 2006 un accord interinstitutionnel « sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière » de l'Union européenne. On y trouve notamment l'exposé complet du cadre financier pour la période 2007-2013 décidé au Conseil européen de décembre 2005.

Mais ce n'est pas tout. Cet accord nous projette au-delà de 2013 en présentant une « Déclaration relative au réexamen du cadre financier ». Précisément, cette Déclaration n° 3 jointe en annexe à l'accord (voir le texte en encadré ci-dessous), fait suite à une demande du Conseil européen de décembre 2005 invitant la Commission à entreprendre une révision exhaustive des dépenses et des recettes de l'Union et à en faire rapport en 2008-2009.

## « Déclaration relative au réexamen du cadre financier

1. Dans les conclusions de Conseil européen [de décembre 2005], la Commission a été invitée à entreprendre un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE, y compris la politique agricole commune, ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni, et à faire rapport en 2008-2009. Ce réexamen devrait s'accompagner d'une évaluation du fonctionnement de l'accord interinstitutionnel.

(...)2. Dans le cadre du processus de consultation et de réflexion conduisant à l'élaboration du réexamen, la Commission s'engage à tenir compte de l'échange de vues approfondi qu'elle mènera avec le Parlement européen lors de l'analyse de la

situation. La Commission prend également acte de l'intention du Parlement européen de convoquer une conférence pour dresser le bilan du système des ressources propres, à laquelle participeront les parlements nationaux. Les résultats de cette conférence seront considérés comme ne contribuant dans le cadre dudit processus de consultation. Il est entendu que les propositions de la Commission seront présentées sous l'entière responsabilité de celle-ci. »

Source : JO de l'UE C 139/15 du 14.6.2006

## Aux origines du réexamen

A la suite d'un accord interinstitutionnel de 1988, l'Europe communautaire effectue une programmation pluriannuelle de ses budgets. Ce sont les perspectives financières (PF). Les PF, qui recouvrent une période de 5 à 7 années, sont proposées par la Commission et décidées, à l'unanimité, par le Conseil européen. Les PF ont un double objet : marquer les priorités en définissant les grandes enveloppes financières annualisées sur la période considérée ; discipliner les dépenses en fixant un plafond pour les ressources propres représenté par un certain pourcentage de la production annuelle de l'Union (l'agrégat RNB est pris comme référence).

L'Europe a connu des changements majeurs depuis 1988. Elle a accru son hétérogénéité en passant de 12 à 27 membres dans un contexte de globalisation croissante ; elle a augmenté l'interdépendance des Etats en instaurant un marché unique et l'euro. Pourtant, ces évolutions n'ont pas affecté, sur le fond, le budget de l'UE.

L'accord pour la période 2000-2006 (nommé l'Agenda 2000) avait déjà été assez difficile à conclure. C'était une première alerte. Les PF 2007-2013 furent quant à elles le résultat

de longs et âpres compromis entre les chefs d'Etats et de gouvernements. Les tensions furent nombreuses et l'accord final fut très laborieux à atteindre. D'ailleurs, le Conseil européen de juin 2005 avait dû se séparer sur un constat d'échec en la matière. Et il a fallu attendre le Conseil des 16 et 17 décembre pour converger vers un résultat<sup>1</sup>. Le compromis de décembre 2005 révèle trois problèmes de fond.

#### 1. Les tensions sur les priorités politiques

Le titre donné par la Commission au projet de PF 2007-2013 « construire notre avenir commun -défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie » affiche l'ambition de mettre en place la stratégie de Lisbonne. Rappelons que celle-ci est fondée sur la promotion de la recherche et des nouvelles technologies afin d'assurer une croissance soutenable. Les quatre grandes rubriques qui structurent ces PF 2007-2013 traduisent ce projet collectif : 1. Croissance durable, 2. Conservation et gestion des ressources naturelles, 3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice, 4. L'UE acteur mondial (voir le tableau ci-après). Formellement, cette classification s'écarte assez radicalement de celle qui a caractérisé les PF successives depuis le début en 1988 : 1. Agriculture, 2. Actions structurelles, 3. Politiques internes, 4. Actions extérieures. Mais dans les faits, il n'y a pas eu de grands bouleversements. En particulier, la place de la PAC, que l'on retrouve dans le poste « Conservation et gestion des ressources naturelles », reste centrale, même si elle est en diminution.

#### Le cadre financier, total 2007-2013, en millions d'euros, prix 2004

1. Croissance durable	382 139
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	371 344
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	10 770
4. L'UE acteur mondial	49 463
5. Administration	49 800
6. Compensations	800
Total crédits d'engagement	864 316
En % du RNB	1,048 %
Total crédits de paiement	20 780
En % du RNB	1,00 %
Marge disponible en % RNB	0,24 %
Plafond des ressources propres en % RNB	1,24 %

Source : Commission européenne

Au total, les choix définitifs d'affectation des dépenses a provoqué une adhésion de circonstance et fragile. Il semble acquis qu'il faudra revisiter le poids relatif des priorités budgétaires de l'UE.

#### 2. La question récurrente du « juste retour »

La question du rabais britannique, et plus généralement celle dite du « juste retour », a traversé les discussions budgétaires depuis de nombreuses années. Ce système, introduit en 1984, corrige le déséquilibre budgétaire que subit le Royaume-Uni. Pour renoncer à cette compensation, les anglais exigent une révision de la structure des dépenses, et notamment une reconsidération radicale de la PAC. Lors des PF 2007-2013, ils ont finalement accepté une réduction d'environ 1/5 de leur compensation. Mais la question de fond demeure. En outre, d'autres Etats membres ont réclamé un plus juste retour. Et ils l'ont obtenu. Il s'agit de l'Allemagne, de l'Autriche, des Pays-Bas et de la Suède<sup>2</sup>.

Le problème du juste retour continue d'empoisonner les discussions budgétaires. Il pose frontalement un enjeu politique : est-on

<sup>1</sup> Voir notre article dans le Bulletin N°13 de l'OPEE, Automne 2005, Les perspectives financières 2007-2013 : un échec programmé ?

<sup>2</sup> La correction britannique représente 66 % de son solde net théorique, les quatre autres Etats bénéficient d'une réduction sur le taux d'appel de la contribution TVA. Pour plus de détails nous renvoyons aux conclusions du Conseil européen des 16 et 17 décembre 2005 sur les Perspectives financières 2007-2013, et notamment au document 15915/05.

---

prêt à appartenir à un espace marqué par des formes de solidarités financières ?

Du point de vue de la pure logique économique, le rabais est difficilement mesurable, et donc justifiable. Le juste retour se fonde en effet sur le concept de ressources nettes. Il s'agit de calculer la balance comptable entre l'Union et un Etat membre<sup>3</sup>. Mais cette logique néglige tous les effets positifs qui découlent de la forte interdépendance des économies nationales. D'une part, les recettes d'un Etat membre en provenance de l'Union induisent des demandes de biens et de services qui profitent à l'ensemble du marché unique, et en particulier aux Etats contributeurs nets. D'autre part, les dépenses sur fonds européens sont susceptibles de générer, au cours du temps, des externalités positives au profit de chaque Etat, quelle que soit sa balance comptable avec l'Union. Au total, la comptabilité du juste retour est insuffisante pour mesurer les impacts économiques de l'appartenance à l'Union.

### 3. Le problème des ressources propres pour l'UE

Les PF fixent un plafond des ressources du budget évalué comme un pourcentage du revenu national brut de l'UE. Les dernières discussions n'ont pas baissé ce plafond (1,24 % du RNB). Mais les crédits de paiement, qui représentent les dépenses effectivement prévues, sont en diminution à 1,00 % du RNB. Ces chiffres marquent la volonté de ne pas augmenter, en fait de réduire, les dépenses de l'UE. On observe ainsi une situation assez paradoxale. D'un côté, on souhaite une Europe plus forte et plus efficace et de l'autre, on observe une forme de défiance qui se traduit par une réduction des moyens financiers mis à sa disposition.

La question des ressources renvoie également à celle de la structure des recettes de l'Union. On entre alors sur un terrain qui interpelle et qui divise dans la mesure où il ouvre le débat sur l'impôt européen.

Naturellement, les trois problèmes évoqués pour expliquer le besoin d'une réforme du budget de l'UE sont liés. En particulier, de nouvelles ressources ne seront justifiées qu'à travers la démonstra-

tion de l'intérêt de confier à l'Union de nouvelles dépenses.

### La stratégie de la Commission

Conformément à la demande initiale du Conseil européen et à la déclaration de l'accord interinstitutionnel, la Commission a entrepris de conduire la réforme du budget en plusieurs étapes. Le processus de réexamen a été lancé à travers une Communication de la Commission rendue publique le 12 septembre 2007.

#### 1. Les étapes prévues

Jusqu'au 15 avril 2008, la Commission organisera une vaste consultation où tous les acteurs intéressés par le sujet pourront intervenir. Par conséquent, l'ensemble des niveaux locaux, régionaux, nationaux et européens sont concernés. La Commission, avec l'aide de ces représentations dans les Etats membres, va accompagner et encourager les discussions.

Une adresse courriel est spécialement prévue à cet effet<sup>4</sup>. Elle est disponible pour tous. Par ailleurs, la Commission tiendra un site où seront publiés les points de vue, dès lors que les auteurs en donnent l'autorisation<sup>5</sup>. Le débat est donc largement ouvert, comme le montre le contenu de la conclusion de cette Communication (voir encadré ci-dessous).

#### Conclusion de la Communication de la Commission

« Le réexamen du budget constitue une opportunité réelle pour l'Union européenne de réfléchir sur la manière d'user de l'un des outils les plus importants, lequel a une incidence directe sur les européens en tant que citoyens, en tant que consommateurs des services financés par l'Union européenne et en tant que contribuables. La Commission européenne invite tous les acteurs au niveau, local, régional, national et européen à participer à ce débat et à répondre aux questions énoncées dans le présent document afin de contribuer à réformer le budget communautaire et à changer l'Europe.

Les résultats de cette vaste consultation représenteront une contribution majeure aux propres réflexions de la Commission conduisant à la présentation du réexamen du budget » (p. 14).

---

<sup>3</sup> Les dépenses relevant de l'administration de l'Union sont exclues de cette comptabilité.

<sup>4</sup> [budget-review@ec.europa.eu](mailto:budget-review@ec.europa.eu)

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/budget/reform/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/index_fr.htm)



---

La Commission bénéficiera pendant cette période d'échanges avec des experts et demandera des études sur des domaines qu'elle jugera utile d'explorer.

La substance de tous ses points de vue et propositions sera présentée et analysée dans une conférence politique à grande échelle à la fin de la période de consultation, au printemps 2008.

Après cet ensemble de consultations et de réactions, la Commission proposera des voies pour des réformes applicables à partir de 2014.

Il appartiendra alors au Parlement et au Conseil, après le printemps 2008, de fixer les choix définitifs.

## 2. Les voies ouvertes par la Commission

Le titre de la Communication de la Commission annonce l'ambition de la tâche : « Réformer le budget, changer l'Europe » (Bruxelles, le 12.9.2007 SEC (2007) 1188 final). Ce document de 14 pages envisage un réexamen complet des dépenses et des ressources « sans tabou » pour reprendre l'expression utilisée (p. 3).

Les développements rassemblés sous le thème « l'élaboration du futur budget communautaire : la valeur ajoutée des dépenses communautaires », éclairent les voies de réformes possibles et méritent une attention particulière. L'Europe, souligne la Commission, est confrontée à de nombreux défis. Il lui appartient de préserver ses valeurs en acceptant la diversité et la solidarité, tout en étant confrontée au vieillissement des populations et aux flux migratoires. Elle doit également réactiver et prolonger la stratégie de Lisbonne en construisant une économie fondée sur la connaissance et les changements technologies, qui respecte l'environnement et l'équilibre climatique et qui dispose de sources d'énergie sûres.

Pour amorcer les discussions concernant une mise en œuvre efficace et rigoureuse des politiques de l'Union à travers son budget, la Commission liste quelques pistes. Nous les résumons ci-après car elles décrivent la stratégie à suivre pour les réformes (p. 11 et 12 de la Communication).

- Le respect d'un équilibre entre l'octroi d'un soutien à diverses activités et la concentration des fonds disponibles permet de combiner l'avantage des

économies d'échelle au niveau de l'union avec la nécessité de soutenir certains secteurs.

- Le respect d'un équilibre entre la gestion centralisée et décentralisée permet d'optimiser les méthodes de gestion financières des fonds européens.

- La simplification des instruments utilisés conduit à mieux gérer les programmes de dépenses.

- La mobilisation de ressources supplémentaires peut renforcer le rôle du budget européen. Il pourrait être fait appel à la Banque européenne d'investissement, à d'autres dépenses publiques, ou même à des contributions du secteur privé.

- La gestion des fonds et la mise en œuvre des programmes pourraient être confiées, dans certains cas, à des agences privées.

- La promotion du cofinancement entre l'Union et les Etats ou les régions participe à optimiser des dépenses publiques.

- La légitimité politique du budget passe par une plus grande lisibilité, une plus grande transparence, et au final par une pleine responsabilité dans la gestion de ce budget.

- L'évaluation de la valeur ajoutée des dépenses européennes doit s'appuyer sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité. « Dans le budget comme ailleurs, écrit la Commission, l'action de l'Europe doit procurer des avantages supplémentaires clairs par rapport aux mesures prises par chaque Etat membre séparément dans l'exercice des politiques qui promeuvent l'intérêt commun en Europe » (p. 10).

Pour ce qui concerne le volet financement (p. 12 à 14), la Commission reste très prudente. Ni elle remet en cause les plafonds actuels, ni elle aborde le thème de l'impôt européen. Par contre, elle soulève le problème des mécanismes compensatoires et elle pose une question : « Quelle devrait être la relation entre les citoyens européens, les priorités politiques et le financement du budget communautaire ? » (p. 14).

Les propositions de la Commission en vue d'améliorer le budget de l'Union sont intéressantes, mais de nature surtout technique. Il s'agit de rendre le budget plus efficace, plus rigoureux et plus transparent<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> On peut lire p. 13 « Les sources et mécanismes de financement du budget... doivent être jugés sur la base de principes convenus en commun tels que l'efficacité économique, l'équité, la stabilité, la visibilité et la simplicité, la rentabilité administrative, l'autonomie financière et le caractère suffisant. »

---

Cette démarche contourne la question politique. En démocratie, le budget traduit des choix collectifs issus d'une majorité. Or l'Union, au niveau de son budget, reste très largement intergouvernementale. La Commission a donc naturellement proposé son réexamen dans un cadre contraint par les traités et sous la tacite vigilance des Etats membres soucieux de leurs souverainetés.

Par ailleurs, la Commission continue de marquer fortement son attraction pour les mécanismes de marché. Ainsi, l'idée de mobiliser des ressources complémentaires en faisant appel à des contributions du secteur privé pour renforcer l'impact du budget européen ouvre la voie à des mécanismes qui risquent d'opposer les intérêts privés et collectifs. De même, le recours à des agences exécutives pour assurer une bonne gestion des fonds peut conduire à des formes de retrait du politique des affaires publiques.

#### **Pour un budget plus politique**

Le budget est bien plus qu'un simple instrument. Il incarne un système politique et des choix de société. Si, comme le propose la Commission, on envisage de changer l'Europe en réformant le budget, on ne peut pas se contenter d'aménagements techniques.

Pour aller à l'essentiel, le budget de l'Union a trois caractéristiques fondamentales : Les PF sont votées à l'unanimité; il n'existe pas d'impôt européen; les dépenses européennes peinent à fédérer l'ensemble des citoyens des 27 Etats membres. Cette situation explique trois difficultés majeures que rencontre l'Union : le flou sur l'identité européenne; le scepticisme sur la réalité d'une Europe protectrice; les débats politiquement funestes sur le « juste retour ».

La question de fond n'est ni la faiblesse du budget de l'Union, ni celle de la réallocation optimale des dépenses dans le cadre d'un budget contraint. L'Europe a besoin d'un budget politique. De fait, la construction européenne a abouti à développer une dichotomie entre la politique et l'économie. Certes, l'Europe communautaire a su ancrer la paix de l'après guerre grâce à des « solidarités de fait », pour reprendre l'expression de Robert Schuman. Certes, elle s'est ouverte aux nouveaux Etats en participant à la sédimentation de la démocratie et à la

pacification du continent. Mais le projet européen est de plus en plus devenu, en avançant, celui d'un grand marché. L'ambition commune, largement illustrée depuis 2000 à travers la *stratégie de Lisbonne* et la *méthode ouverte de coordination* consiste à s'appuyer sur la concurrence entre les entreprises, les salariés, les régions et les Etats afin de promouvoir la croissance. Pour ce qui concerne la zone euro, la monnaie unique facilite les échanges et élimine les crises de changes internes, ce qui est excellent. Mais elle reste un faible vecteur d'identité européenne. Et, surtout, le pacte de stabilité et de la politique de la BCE placent les Etats dans un contexte de coordination coercitive qui entame l'efficacité des politiques économiques nationales et qui, en définitive, érode les solidarités intergouvernementales.

Au total, l'Europe a besoin d'un nouveau souffle qui passe par un budget politique. Pour avancer dans cette direction, il est souhaitable de promouvoir deux concepts et de réactiver les finalités du projet européen.

#### *1. Deux concepts utiles: juridiction optimale et bien public européen*

La mobilisation des concepts de juridiction optimale et de bien public européen permet d'injecter du politique dans l'Union.

#### *La notion de juridiction optimale*

L'Union n'est ni un Etat, ni une fédération. Pourtant, il faut trouver une méthode pour répartir les compétences en fonction des problèmes posés. L'Europe utilise les principes de subsidiarité et de proportionnalité. L'approche en termes de juridiction optimale, issue des théories du fédéralisme, peut être également opérationnelle. Une juridiction est ici définie comme une entité à la fois administrative et politique. Elle est qualifiée d'optimale pour traiter un problème économique si elle remplit deux critères : la maîtrise des instruments nécessaires pour mener la politique et la capacité d'être en résonance démocratique avec des préférences collectives suffisamment homogènes. Cette notion a l'avantage de lier l'économique et le politique.

A titre d'exemple, on peut observer que la zone euro n'est pas optimale pour ce qui concerne la stabilisation conjoncturelle. D'une part, l'architecture actuelle ne permet pas de piloter un *policy mix* européen. D'autre part, les mécanismes d'ajustement qui lissent automatiquement les écarts de conjoncture entre les Etats membres sont

---

absents. La zone euro serait optimale, du point de vue de la stabilisation conjoncturelle, si elle présentait trois caractéristiques : une BCE plus attentive à la variété des besoins collectifs, un vrai budget de nature fédérale et une forme de système social redistributif au niveau de l'Union.

#### *La notion de bien public européen*

Selon la définition traditionnelle, un bien public a une double caractéristique : la non exclusion par les prix et la non rivalité dans la consommation. Ceci posé, l'approche des biens publics s'est considérablement élargie. Désormais, des objectifs collectifs comme la stabilité des prix, le bon fonctionnement du marché unique ou même la croissance et l'emploi entrent dans les biens publics. Cette notion élargie, appliquée à l'Europe, ouvre des perspectives en ce qui concerne la constitution d'une identité européenne.

Au total, les biens publics européens peuvent devenir un levier politique considérable pour légitimer l'Europe du point de vue des citoyens et des Etats membres, mais à deux conditions. D'une part, le bien public doit être reconnu comme utile par chaque européen. D'autre part, le poids de son financement doit être lisible et équitablement réparti. Pour finir, remarquons que la question de la légitimité démocratique de l'Union se retrouverait posée si ces biens publics européens devaient être pris en charge par des agences indépendantes du pouvoir politique.

#### *2. Un projet porteur de cohésion et d'adhésion citoyenne*

Le budget est un acte politique majeur. Changer le budget c'est changer l'Europe, et réciproquement. Les dépenses doivent être acceptées comme autant de vecteurs de valeurs ajoutées individuelles et collectives. Chaque citoyen adhèrera s'il est convaincu de l'impérieuse nécessité de participer à l'élaboration d'une Union forte et protectrice. Il sera alors prêt à apporter directement sa contribution à travers l'impôt.

La paix installée entre les anciens pays belligérants, l'Union ne s'est pas assez imposée comme une entité politique indispensable au bien être collectif. Elle est, comme on le dit souvent, trop « lointaine » et « complexe ». La réforme du budget est un puissant moyen de faire avancer l'Europe. Encore faut-il que les

acteurs du changement s'accordent pour lier l'économique et le politique. Si les points de vue devaient diverger, il existe une solution : accepter une Europe à plusieurs vitesses.

#### **Eléments de bibliographie**

Fitoussi J.-P. et Le Cacheux J. (2007), *L'Etat de l'Union européenne 2007 : L'Europe des biens publics*, Fayard et les Presses de Science Po.

Guihéry L. (2001), *Economie du Fédéralisme – Quelle constitution pour l'Europe*, L'Harmattan.

Von Hagen J. et Pisani-Ferry J. (2003), pourquoi l'Europe ne ressemble-t-elle pas à ce que voudraient les économistes ? *Revue économique*, n°3, mai, pp. 477-487.

Lechantre M et Schajer D. (2003), *Le budget de l'Union*, Collection réflexe Europe, La Documentation française.

Tulkens H. (2003), Pourquoi le Fédéralisme ? *Revue économique*, n°3, mai, pp469-476.

#### **Sites internet**

Centre d'analyse stratégique, Actes du Séminaire du 11 juillet 2007, *Quel budget pour l'Union européenne?*

[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)

La Commissaire à la programmation financière et au budget Dalia Grybauskaitė:

[http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/grybauskaitė/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/grybauskaitė/index_en.htm)

---

# Vers une communautarisation accrue de l'APD ?

Amélie Barbier-Gauchard et Lisa Steinacher

**L'avenir du budget européen est actuellement au cœur des préoccupations de la Commission européenne. Afin d'orienter le débat, il convient de s'interroger sur les défis auxquels l'UE sera confrontée dans les années à venir. Dans ces conditions, les relations extérieures et plus particulièrement l'Aide Publique au Développement (APD), aide destinée à favoriser le développement économique et social des pays en développement, suscitent l'intérêt. Il s'agit ici de se demander dans quelle mesure un accroissement de la communautarisation de l'APD est souhaitable.**

## Introduction

Le 12 septembre 2007, la Commission européenne lançait une vaste réflexion sur l'avenir du budget communautaire destinée à permettre «un réexamen complet et global couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE (...) ainsi que des ressources (...)»<sup>1</sup>. De façon générale, la question posée est la suivante : Quels sont les défis auxquels l'UE sera confrontée à l'avenir et comment le budget européen doit-il aider à les relever<sup>2</sup> ?

A cette occasion, il semble opportun de s'interroger sur les domaines d'intervention où un accroissement de la communautarisation serait envisageable<sup>3</sup>. Le domaine de l'Aide Publique au Développement (APD) se prête alors parfaitement à ce genre de questionnement pour au-moins quatre raisons.

Premièrement, d'après les « Objectifs du millénaire pour le développement »<sup>4</sup> adoptés en 2000 par les pays membres de l'ONU et visant à améliorer, d'ici à 2015, la situation des pays les plus défavorisés les pays développés doivent consacrer 0,7 % de leur PNB à l'APD afin

d'atteindre les objectifs fixés. A l'heure actuelle, seuls quelques pays d'Europe du nord (le Danemark, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède) suivent cette recommandation.

Deuxièmement, l'APD compte déjà parmi les compétences partagées entre la Commission européenne et les Etats membres. L'Union européenne (Etats membres et Communauté confondus) fournit 55% du total mondial de l'APD (plus de 50 milliards d'euros en 2005), ce qui en fait de loin le premier bailleur de fonds aux pays en développement. Environ 14 % de ces fonds sont octroyés par la Commission tandis que les 86 % restants proviennent des budgets nationaux des Etats membres.

Troisièmement, alors que certains Etats membres s'opposent catégoriquement à toute montée en puissance du budget européen, craignant une détérioration de leur « solde net »<sup>5</sup>, l'APD échappe à la logique du « juste retour » dans la mesure où l'APD profite à des pays hors de l'UE.

Quatrièmement, les citoyens européens semblent assez favorables à une augmentation de la contribution communautaire à l'APD comme le souligne un récent sondage de l'Eurobaromètre (institut d'analyse de l'opinion publique au service de la Commission européenne).

Ces différents éléments, associés à la volonté de certains Etats membres de pousser cette politique au niveau communautaire, justifient

---

<sup>1</sup> Pour davantage de détails, voir :

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=M.EMO/07/349&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>

<sup>2</sup> Voir notamment von Hagen et Pisani-Ferry (2003), « Pourquoi l'Europe ne ressemble-t-elle pas à ce que voudraient les économistes ? » *Revue économique* vol. 54, N° 3, p. 477-488

<sup>3</sup> Voir notamment Barbier-Gauchard et Bertoincini (2007), « Quelles perspectives de hausse pour le budget européen », Centre d'analyse stratégique, *Note de veille n°50*

<sup>4</sup> Pour davantage de détails, voir : <http://www.un.org/french/millenniumgoals/>

<sup>5</sup> La « contribution nationale nette » au budget européen (ou « solde budgétaire net ») s'obtient comme la différence entre la contribution nationale totale au budget européen et les dépenses communautaires dont a bénéficié l'Etat membre.

---

de s'interroger sur l'intérêt d'un renforcement du poids communautaire dans le domaine de l'APD.

### **Les dépenses d'APD dans l'UE**

L'APD est une aide publique destinée à favoriser le développement économique et social des pays en développement (actuellement 152 pays d'après la liste établie par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE parmi lesquels les Pays les Moins Avancés (PMA), les Pays à Faibles Revenus (PFR) et les Pays à Revenus Intermédiaires (PRI)). Cette aide financière intervient dans des domaines aussi variés que la santé, l'éducation, la sécurité alimentaire ou encore les infrastructures et le respect des droits de l'homme. Cette aide peut revêtir différentes formes et différentes modalités selon les pays donateurs et les besoins des pays bénéficiaires. Sur le terrain, les délégations jouent un rôle clé dans l'exécution de l'assistance extérieure : elles mettent en œuvre, présentent et expliquent la politique d'aide, elles analysent et rapportent les développements obtenus suite à l'octroi de l'aide mais aussi et surtout elles conduisent les négociations avec les pays bénéficiaires.

Le Traité sur l'Union européenne<sup>6</sup> stipule que les Etats membres et la Communauté partagent les responsabilités pour la politique de développement<sup>7</sup>.

La politique européenne de coopération au développement est née avec le Traité de Rome en 1957. A l'heure actuelle, la Commission consacre près de 7 milliards d'euros à l'APD soit près de 7 % du budget communautaire (et près de 20 % des dépenses communautaires consacrées aux relations extérieures<sup>8</sup>. Le contexte institutionnel dans lequel l'aide communautaire se place est marqué par une grande pluralité d'acteurs. Y sont

impliqués notamment le Parlement européen à travers la ratification d'accords internationaux et la détermination du budget, le Conseil dans l'adoption de la législation pertinente et la Commission au sein de laquelle plusieurs Directions Générales et services<sup>9</sup> participent à la mise en place d'une politique de développement européenne cohérente, complémentaire et coordonnée.

De cet ensemble de fonds gérés par la Commission, uniquement une partie est inscrite dans le budget général de l'UE et relève par conséquent d'une procédure de décision supranationale. L'autre partie des fonds gérés par la Commission relève du Fonds européen de développement (FED). Le FED émane de mécanismes intergouvernementaux en dehors du budget. Il est soumis à ses propres règles financières et dirigé par un comité spécifique. Par conséquent, ce n'est pas un instrument communautaire au sens strict, mais un fonds alimenté par les contributions volontaires des Etats membres, négociées tous les cinq ans dans le cadre d'accords intergouvernementaux. L'APD octroyée dans le cadre du FED s'élève à plus de 2,5 milliards d'euros.

Les 25 Etats membres consacrent quant à eux près de 42 milliards d'euros à l'APD soit plus de 1,2% des dépenses publiques nationales totales dans l'UE. Toutefois, l'attitude des Etats membres envers l'APD diffère tant quant au niveau de l'aide qu'à la forme de celle-ci. Les pays ayant un passé colonial se distinguent par leur fort souhait de conserver des liens privilégiés avec leurs anciennes colonies et de veiller à la visibilité de leurs dispositifs bilatéraux. Les pays nordiques quant à eux se préoccupent davantage de la politique de coopération et du développement, qu'ils veulent promotrice de bonne gouvernance, des droits de l'Homme et d'égalité entre les sexes. L'APD est très peu développée dans les nouveaux Etats membres. Néanmoins, En raison de leur adhésion à l'UE, une augmentation de leurs efforts à l'APD s'impose à eux (en raison de l'adhésion à « l'acquis communautaire »). Ce faible développement de l'APD dans les pays de l'Est s'explique notamment par un

---

<sup>6</sup> Voir Commission européenne (1997), Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, titre XX « Coopération au développement » (articles 177 à 181), titre XXI « Coopération économique, financière et technique avec les pays tiers » (article 181A), la quatrième partie du Traité « L'association des pays et territoires d'Outre-mer » (articles 182 à 188), l'article 310 du Traité relatif à l'association fonde la coopération avec les pays ACP et méditerranéens.

<sup>7</sup> Voir notamment Bissiriou, Kern et Mainguy (2004), La politique de développement et de coopération de l'Union Européenne envers le Sud, dans Dévoluy (dir.), Les politiques économiques européennes : enjeux et défis, Editions du Seuil.

<sup>8</sup> Les 80% restants sont consacrés à l'aide humanitaire et à la PESC (Politique Etrangère et de Sécurité Commune) pour l'essentiel.

---

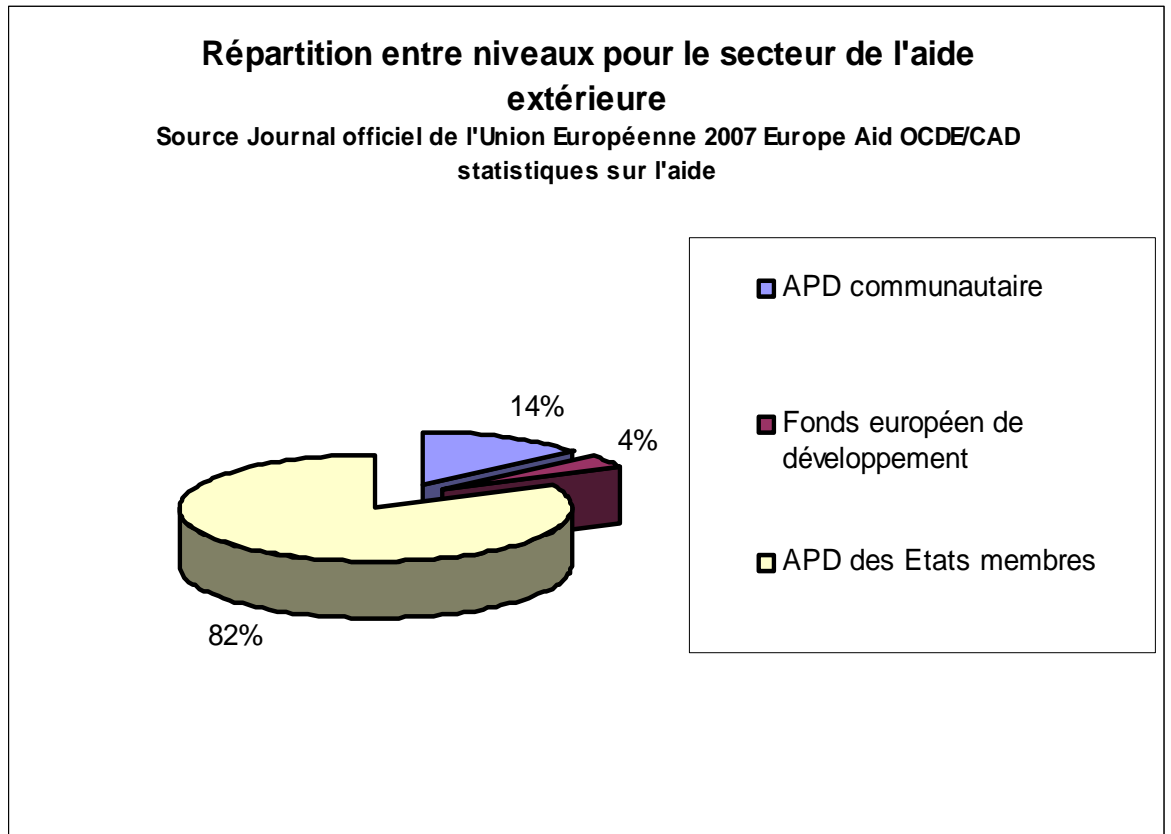
<sup>9</sup> Sont rappelés ici la DG Développement, le service d'aide humanitaire (ECHO), la DG Relations extérieures, l'Office de coopération EuropeAid. La DG Commerce, la DG Pêche et la DG Agriculture méritent aussi d'être mentionnées ici, à cause de leurs forte implication pour le développement. sont également concernées par la politique de développement de l'UE, leurs actions ayant une influence plus ou moins directe sur les PED. Dans ce sens, le commerce est un élément critique qui pourrait appuyer les PED dans leurs efforts de réduction et d'éradication de la pauvreté, via leur intégration dans l'économie mondiale.

---

---

manque de capacités administratives et de personnel. En conséquence, ces Etats membres préfèrent souvent contribuer aux fonds multilatéraux plutôt que de mener leurs propres programmes d'aide. Ces pays sont par conséquent plutôt favorables

à une communautarisation accrue de l'APD. De façon agrégée, le schéma suivant indique la répartition de l'APD entre les 3 principaux acteurs que sont les Etats membres, la Commission européenne et le FED.



---

## Des gains en termes d'efficacité à prévoir

...

L'union européenne s'est dotée d'un ensemble complet d'outils d'intervention sans que cette démarche soit accompagnée d'une véritable réflexion sur sa cohérence avec les interventions nationales. Les fonds octroyés sont parfois redondants notamment dans le domaine de la santé. D'autre part, plusieurs canaux de gestion de l'aide se superposent au lieu de se compléter. Par ailleurs, sur le terrain coexistent les délégations communautaires et nationales. En définitive, la situation actuelle est caractérisée par des doublons inutiles, des chevauchements de travail voire même des activités contradictoires. Une clarification du rôle respectif de la Commission européenne et des Etats membres pourrait ainsi permettre de remédier à ces sources d'inefficacité. Pour se faire, il convient de s'interroger sur les avantages comparatifs dont dispose la Commission sur chacun des Etats membres pris isolément<sup>10</sup>.

Avec près de 7 milliards d'euros dépensés en 2005 au titre de l'APD, le volume de l'aide octroyée par la Commission est supérieur à un certain nombre d'autres donateurs multilatéraux comme l'Association internationale de développement de la Banque Mondiale ou encore le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

Par ailleurs, la Commission est présente dans près de 120 pays ce qui en fait le premier donateur mondial par sa présence dans le plus grand nombre de pays. Parallèlement, les délégations envoyées par la Commission ont vu leur rôle s'accroître permettant ainsi de renforcer les contacts avec les bénéficiaires de l'aide et de mieux connaître et comprendre les conditions locales, autant de facteurs qui conditionnent l'efficacité de l'aide versée.

De plus, l'UE apparaît comme un interlocuteur politiquement neutre, facteur important dans la construction des relations de confiance avec les pays partenaires. En revanche, certes l'UE apparaît plus neutre que certains Etats membres ayant un passé colonial mais

probablement moins neutre que certains pays donateurs comme les pays scandinaves.

Enfin, une partie de l'APD communautaire est dirigée vers des pays qualifiés d'« orphan countries », souvent des pays fragiles, qui ne reçoivent pas l'aide dont ils auraient besoin dans la mesure où un certain nombre de pays donateurs se sont retirés de ces pays. Alors que les choix des pays donateurs sont exclusivement guidés par des motivations historiques ou politiques, les choix de la Commission apparaissent moins biaisés par ces considérations.

## ...mais des obstacles demeurent

Même si le souhait de la Commission à l'heure actuelle est de développer un large portefeuille de projets et non de se spécialiser dans un domaine précis, elle dispose néanmoins d'une expérience historique confirmée essentiellement auprès des PRI et surtout dans le domaine des infrastructures. Par conséquent, la Commission européenne manque d'expertise pour les autres pays et dans les autres domaines.

En effet, la Commission s'est spécialisée dans la coopération au développement avec trois types de pays. L'expérience avec les pays ACP est la plus ancienne (elle date de 1957) et la plus riche (et conduit à des relations moins ambiguës que celles avec les ex-puissances coloniales). La Commission s'est également spécialisée dans le soutien aux pays candidats (effectifs et potentiels) à l'adhésion à l'UE et aux pays voisins (les instruments de pré-adhésion et de voisinage existent depuis environ 15 ans). En revanche, l'objectif principal de l'aide à ces pays est plutôt l'alignement sur l'acquis communautaire que la lutte contre la pauvreté à proprement parler. En outre, sa spécialisation dans le domaine des infrastructures s'explique pour l'essentiel par la masse critique financière minimale nécessaire à la conduite de tels projets qui rend difficile leur mise en œuvre par des pays donateurs isolément et par l'expertise acquise par la Commission dans la gestion des projets d'infrastructures (dans le cadre notamment des Fonds structurels ou encore des Fonds de cohésion).

Par ailleurs, même si un « Consensus européen pour le développement » a été adopté en décembre 2005 par les gouvernements des Etats membres, le Parlement européen et la Commission européenne afin de fixer les objectifs, valeurs, principes communs et engagements nécessaires pour la mise en place de la

---

<sup>10</sup> Voir notamment Mürle (2007), "Toward a Division of Labour in European Development Cooperation: Operational Options" *Discussion Paper DIE* (Deutsches Institut für Entwicklungszusammenarbeit) ou encore Schulz (2007), "Division of labour among European donors: Allotting the pie or committing to effectiveness?", *FRIDE comment*

---

---

coopération au développement de l'UE dans son ensemble (Etats membres et Commission confondus), il n'en demeure pas moins que les pratiques des différents Etats membres sont très hétérogènes. Dans ces conditions, il semble difficile à imaginer qu'un consensus puisse être trouvé sur le montant, la nature et les modalités d'un accroissement de l'intervention communautaire.

**Conclusion : quelle alternative à une communautarisation de l'APD ?**

Au regard de ces difficultés et malgré les avantages comparatifs certains dont peut bénéficier la Commission européenne, tout renforcement de l'intégration budgétaire dans ce domaine de l'APD peut également être envisagée sous la forme de dépenses communes mais non communautaires (il est parfois d'ailleurs question de dépenses « quasi-communautaires » à ce sujet). Dans ces conditions, le développement du FED, mécanisme intergouvernemental financé sur la base de contributions volontaire des Etats membres et géré par la Commission, pourrait permettre aux Etats membres qui le souhaitent de mutualiser certains coûts liés à l'octroi de l'APD.



---

# Les incohérences entre la politique commerciale de l'U.E et sa politique de coopération au développement dans le processus actuel de mondialisation

Francis Kern et Claire Mainguy

**Au moment où s'achèvent les négociations sur les accords de partenariat économiques (APE) conformément à l'Accord de Cotonou signé en juin 2000 entre l'Union européenne et les 78 pays d'Afrique, des caraïbes et du pacifique (ACP), les incohérences des principes qui guident ces accords apparaissent au grand jour.**

Cet article est un premier commentaire qui permet de souligner les contradictions du bilan de Pascal LAMY comme commissaire européen au commerce international dans la commission PRODI (1999-2004) entre les positions adoptées par l'Union européenne (UE) dans les négociations commerciales internationales et leur compatibilité avec l'autre volet international des politiques de l'UE, la politique de coopération internationale et de développement. Il s'agit de souligner le risque que les règles du commerce international se définissent de plus en plus au détriment des pays les moins avancés, renforçant ainsi leur dépendance de l'aide extérieure.

## **Relations multilatérales, libre échange et intégration régionale**

Jusqu'à la suspension du cycle de Doha en juillet 2006, l'UE a montré sa préférence pour les relations multilatérales dans le cadre de l'OMC au détriment des relations bilatérales dans lesquelles les rapports de force peuvent être encore plus déséquilibrés à l'égard des pays du Sud. A contrario, les Etats-Unis pourraient se satisfaire d'un échec du cycle de DOHA afin de remettre à l'ordre du jour les relations strictement bilatérales sur le plan commercial.<sup>1</sup>

Cependant, la position de l'UE n'est pas exempte d'ambiguïtés et de contradictions. En effet, elle généralise le

principe du libre échange dans les positions qu'elle adopte tant à l'OMC que dans les accords bilatéraux qu'elle peut conclure par ailleurs. Or, quand ces accords concernent des pays moins avancés (PMA), comme c'est le cas de l'accord de Cotonou, ce choix peut être contradictoire avec l'objectif de développement affiché.

Les pays en développement<sup>2</sup>, dont font partie les grandes puissances commerciales que sont devenus les pays émergents, peuvent bénéficier du système européen de préférences généralisées.<sup>3</sup> Les PMA peuvent éventuellement bénéficier de mesures plus avantageuses telle que l'Initiative « tout sauf les armes » que Pascal Lamy a lancée en 2001.<sup>4</sup>

Dans le cadre de l'accord de Cotonou, des accords de partenariat économique (APE) qui doivent être signés au plus tard fin 2007, visent à établir des zones de libre-échange entre l'UE et six régions ACP (Afrique de l'ouest, Afrique de l'est, Afrique australe, Pacifique, Caraïbes et Océanie). Ces régions incluent à la fois des PMA qui pourraient bénéficier de l'initiative TSA et des non-PMA qui ne pourraient prétendre qu'au SPG.

L'initiative LAMY « Tout sauf les armes » accorde des préférences non réciproques. Elle est certes non discriminatoire car elle

---

<sup>1</sup> Cette analyse est illustrée par les propositions peu convaincantes sur les baisses de subventions, faites par les représentants des Etats Unis au cours de la réunion du G6 en juillet 2006. Cette position, dans un contexte de campagne électorale (novembre 2006) est considérée comme une des principales raisons de la suspension des négociations de Doha.

<sup>2</sup> La notion de pays en développement a des contours assez flous alors que les PMA constitue un ensemble répondant à des critères strictement définis par les Nations unies.

<sup>3</sup> Le nouveau SPG de l'UE est recentré sur des pays plus vulnérables.

<sup>4</sup> Cette initiative unilatérale permet l'entrée en franchise de tous les produits (sauf les armes), dans l'UE, à tous les produits provenant des PMA. L'entrée est progressive pour trois produits : les bananes, le sucre et le riz.

---

---

s'adresse à l'ensemble des PMA<sup>5</sup> mais, de ce fait elle ne concerne pas tous les pays ACP. Ainsi, elle entre en contradiction avec l'Accord de Cotonou de juin 2000 qui privilégie les échanges régionaux, elle apparaît comme une initiative intéressante mais unilatérale contrairement aux APE. Un PMA membre d'un ensemble régional (composé de PMA et de non PMA) qui conclurait un APE avec l'UE serait de fait privé des bénéfices de l'initiative TSA.

Les APE sont fondés sur le libre-échange alors que les échanges Nord/Sud sont fortement déséquilibrés et asymétriques : les pays européens effectuent une faible part de leur commerce avec les pays ACP alors qu'ils représentent eux-mêmes une part importante des importations et exportations des ACP<sup>6</sup> ; ces accords faciliteraient les exportations de produits manufacturés et de services de l'U.E. (finance, assurance, télécoms...) alors que les pays du sud ont une gamme de produits primaires limitée à exporter vers l'UE.

Ainsi la libéralisation commerciale unilatérale pour les services dans le sillage de l'AGCS risque de provoquer une rupture dans la dynamique des intégrations régionales préconisée et encouragée par l'Accord de Cotonou. De surcroît les régions avec lesquelles l'UE veut un APE ne sont pas forcément celles que l'Union Africaine dans le cadre du NEPAD veut promouvoir.

Cependant, les APE présentent l'avantage de comporter deux composantes « facilitation des échanges » et « aide au commerce », destinées à améliorer la compétitivité (offre) des produits ACP. Une attention particulière doit être accordée à ces aspects et à leur réelle efficacité sans lesquels, l'accord de Cotonou risque de représenter un recul.

Un des principaux problèmes actuels réside dans l'ajustement des agendas des différents cycles de négociations : celles de Doha ne seront pas terminées dans les temps alors que pour celles de Cotonou la date butoir de fin 2007 est impérative

---

<sup>5</sup> Dans le cadre de l'OMC, il était reproché à l'accord de Lomé (prédécesseur de celui de Cotonou) de privilégier les pays ACP au détriment de pays au niveau de développement comparable et en particulier des PMA non-ACP.

<sup>6</sup> Ces échanges sont aussi à l'origine d'une part non négligeable des recettes budgétaires des Etats ACP de l'ordre de 15% selon Mathias Busse (2004).

pour l'UE. Or les APE devant respecter les règles de l'OMC, celles ci doivent être connues pour qu'un APE soit possible.

### **Une libéralisation des échanges à deux vitesses : les cas du sucre et du coton**

Le cas du sucre illustre les effets de répartition, au détriment des pays les plus pauvres, des mesures prises par l'UE suite au jugement de l'OMC. Le cas du coton montre le décalage entre le discours et la réalité d'une part en ce qui concerne le libre-échange et d'autre part en ce qui concerne la politique européenne d'aide au développement

Dans le cadre de l'OMC, en adoptant la libéralisation du prix du sucre, l'UE handicape ses propres producteurs, les betteraviers européens et les pays ACP producteurs de sucre de canne au bénéfice de l'agrobusiness brésilien. Le Brésil est à même de fournir le marché international en étendant ses superficies au détriment de la forêt amazonienne mais l'offre internationale du Brésil en sucre ne peut qu'être instable car, outre les facteurs climatiques propres à toute production agricole, elle dépend de deux variables, le cours du sucre et le cours du pétrole qui décidera des arbitrages entre l'exportation de sucre ou la transformation de la canne à sucre en agrocarburant.

Pour le coton principal produit d'exportation d'Afrique de l'ouest et centrale, l'U.E. est favorable à une aide budgétaire aux pays concernés pour financer un fonds de stabilisation afin de préserver les filières de production plutôt que de chercher une régulation du marché international qui réduise les distorsions. Il s'agit en quelque sorte de *financer une politique d'aide pour compenser les effets dévastateurs d'un marché dérégulé et déséquilibré par les subventions américaines et européennes, plutôt que de financer un système de garanti des prix aux producteurs. Précisons que ce système serait destiné à réduire l'instabilité des cours et non à compenser le manque de compétitivité*. Cette position est d'autant plus paradoxale qu'un dispositif de garanti de prix géré par les sociétés de collecte et les groupements de producteurs constituerait une politique agricole de développement dans la mesure où les revenus monétaires distribués peuvent assurer la prospérité des zones cotonnières en termes de pouvoir d'achat et de financement d'infrastructures (pistes, écoles, dispensaires...)<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Des réformes internes sont en cours dans les principaux pays producteurs d'Afrique de l'ouest et du centre. Dans la plupart des

---

---

Or, le cycle de Doha porte précisément sur la manière dont le commerce international pourrait favoriser le développement, il est à l'heure actuelle dans l'impasse car les tractations successives dans le seul domaine des produits agricoles sans parler des négociations en cascade pour les produits agricoles qui renvoient aux négociations sur les produits manufacturés puis sur les services empêchent tout règlement ponctuel. La logique de la globalisation des négociations conduit à la paralysie et à l'impasse comme en témoignait la suspension des négociations de l'été 2006 et l'issue incertaine depuis leur reprise au printemps 2007.

### **Pour une révision des principes qui fondent les APE et la recherche d'une cohérence entre commerce international et développement**

La position adoptée par l'U.E. à l'OMC confrontée à ces deux études de cas pourrait avoir pour objet de fonder la nécessité de rechercher les modalités de cohérence entre politique commerciale et politique de coopération internationale au développement. L'UE principale puissance commerciale mondiale devrait préserver, voire promouvoir une cohérence entre le fait de privilégier les négociations commerciales multilatérales tout en poursuivant sa politique de coopération au développement. Pour atteindre cet objectif il faut que le principe du libre échange ne soit pas intangible. Les principes seraient que les marchés du nord soient accessibles aux pays du sud mais que ces derniers puissent mettre en oeuvre des politiques agricoles pour renforcer leurs filières agricoles. Comme le souligne Andrew Charlton « *la vraie question n'est pas de savoir si le Burkina faso doit baisser ses droits de douane, mais si la communauté internationale a raison de créer un système qui force le Burkina à le faire* »<sup>8</sup> L'UE devrait appliquer ce principe non seulement à l'OMC mais dans les conditions de mise en oeuvre des APE, bref inverser les asymétries actuelles !

L'UE devrait adopter comme principe directeur que des limites au libre échange s'avèrent nécessaires et que ces limites sont autorisées par les clauses du traitement spécial différencié (TSD) qui doivent pouvoir s'appliquer aux 40 PMA majoritaires dans les 78 pays ACP. Les APE dans l'Accord de Cotonou devraient pouvoir généraliser ce principe en évoquant le fait que si des PMA sont inclus dans des ensembles régionaux c'est l'ensemble communautaire régional qui devrait bénéficier d'un TSD<sup>9</sup>. Sinon le risque est celui d'un démantèlement des ces unions régionales car les PMA bénéficiant du régime TSA n'auront aucun intérêt à signer un APE et les autres pays ACP seront soumis au système généralisé de préférences. De même le fait que dans les négociations en cours l'UE concède pour une période de transition de dix ans le maintien pour chaque pays d'une liste de « produits sensibles » sur lesquels les Etats pourraient maintenir des tarifs élevés va à l'encontre de la dynamique d'intégration régionale recherchée. « *En Afrique de l'Ouest, 92% de ces produits ne sont pas communs à tous les pays de la zone. Autrement dit, cette approche interdit la création de marchés régionaux et prête le flanc aux pressions des lobbies agricoles et des Etats les plus forts, aux dépens des intérêts de la population* »<sup>10</sup>

Les pressions actuelles pour conclure un accord avant la fin de l'année font craindre que celui-ci ne porte que sur la libéralisation des échanges de biens,, de façon à respecter les règles de l'OMC<sup>11</sup>. En se limitant à l'instauration d'une zone de libre-échange conventionnelle, un tel accord ôterait tout pouvoir de négociation aux pays ACP, serait contraire à l'esprit de Lomé mais irait également à l'encontre des objectifs du millénaire définis par l'ONU.

---

cas elles remettent en cause ces fonctions de développement traditionnellement du ressort des compagnies cotonnières.

<sup>8</sup> Interview « Un peu plus que l'OMC », Courrier de la planète n°78 oct-déc 2005, pp 48-51. Andrew Charlton est coauteur avec Joseph Stiglitz de « Fair Trade for All. How Trade Can Promote Development » Oxford University Press, 2005.

<sup>9</sup> Le TSD pourrait par exemple inclure les zones de libre échange avec des PMA et autoriser une interprétation plus souple de l'article XXIV du GATT selon lequel un accord régional doit concerner « l'essentiel du commerce » de la zone de libre-échange. Au lieu de 90% (pratique actuelle) on pourrait envisager qu'il n'y ait que 80% des échanges qui soient concernés et que cette proportion soit asymétrique (100% des importations de l'UE en provenance des ACP serait libéralisées et 60% des importations ACP en provenance de l'UE). Les chiffres donnés sont généralement moins ambitieux.

<sup>10</sup> Claire Delpeuch « Il existe des solutions alternatives au projet de Bruxelles », dossier « L'Afrique peut-elle survivre au libre échange avec l'Europe ? Le Monde Economie 6/11/2007.

<sup>11</sup> En contrepartie de la libéralisation des échanges vis-à-vis de l'UE, les APE devaient notamment comprendre des mesures de « facilitation des échanges » et « d'aide au commerce » destinées à améliorer la compétitivité des productions et exportations des ACP.

---

---

## Pour approfondir

Bilal S., Rampa F., 2006, *APE alternatifs et alternatives aux APE. Scénarios envisageables pour les futures relations commerciales entre les ACP et l'UE*, rapport ECDPM n° 11.

[http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web\\_Fr\\_Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web\\_Fr\\_Content/Content.nsf/7732def81ddfa7ac1256c240034fe65/b275737b887e6351c12572b3004e9a97?OpenDocument](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web_Fr_Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web_Fr_Content/Content.nsf/7732def81ddfa7ac1256c240034fe65/b275737b887e6351c12572b3004e9a97?OpenDocument)

Busse M., Borrmann A. and Großmann H., 2004, *The Impact of ACP/EU Economic Partnership Agreements on ECOWAS Countries: An Empirical Analysis of the Trade and Budget Effects*, Final Report Prepared for the Friedrich-Ebert-Stiftung.

Cadot O., Estevadeordal A., Suwa-Eisenmann A., Verdier T. (ed), 2006, *The Origin of Goods: Rules of Origin in Regional Trade Agreements*, Oxford University Press.

Lipchitz A., Chedanne Ph. (dir.), 2007, *Accords de partenariat économiques et dynamique des flux commerciaux régionaux*, Etude réalisée par : Benoît Faivre Dupaigne, IRAM, Vanessa Alby-Flores, IRAM, Borgui Yerima, Ann Vourc'h, document de travail AFD. <http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/myjahiasite/users/administrateur/public/publications/documents-de-travail/DT39-VF.pdf>

Kern F., 2006, "Clôture du cycle de Doha: les enjeux de la négociation sur le coton à l'OMC", article introductif, Les cahiers de l'Association Tiers Monde n° 22, (2007), actes du colloque « Etat et développement », Arras.

Mainguy C., 2006, L'intégration régionale dans l'accord de Cotonou, dans C. Serfaty (dir.), *Mondialisation et déséquilibres Nord-Sud*, Peter Lang.

Mainguy C., 2007, L'intégration régionale : entre Savoirs et politiques. L'exemple de l'Afrique de l'Ouest, dans GEMDEV, *L'état des savoirs sur le développement*, Karthala (à paraître).

---

---

# Elargissements de l'UE et CEFTA: recomposition d'une zone de libre échange dans les Balkans

Alexandre Sokic

**Les deux derniers élargissements de l'UE ont fait évoluer la zone de libre échange CEFTA en une zone de libre échange balkanique liant les anciennes républiques de l'ex-Yougoslavie (Slovénie exceptée) à l'Albanie et la Moldavie. Le nouvel accord CEFTA signé à Bucarest en décembre 2006 remplace ainsi un réseau de 32 accords bilatéraux de libre échange développé entre les entités de cette zone depuis 1999. L'article propose de retracer l'évolution de l'accord CEFTA vers sa reconfiguration aux Balkans dans un contexte où l'UE montre aujourd'hui des signes d'hésitation dans son processus d'élargissement.**

Entre 2004 et 2007 dix pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) issus du bloc socialiste achèvent un processus de réintégration majeur en rejoignant l'Union Européenne<sup>1</sup> (UE) aboutissant à un niveau d'intégration économique jamais atteint au sein du Conseil d'Assistance Economique et Mutuelle<sup>2</sup> (CAEM). Ce processus d'intégration à l'UE, affirmé comme une priorité par ces pays dès le début des années 90, a été progressif et a débuté avec la signature d'Accords d'Association (les Accords de l'Europe). Il s'est réalisé parallèlement à des processus d'intégrations régionales fondés sur la signature d'accords multilatéraux de libre échange très fortement soutenus par l'UE : les zones de libre échanges BFTA (Baltic Free Trade Agreement) et CEFTA (Central European Free Trade Agreement).

En revanche, les pays des Balkans, ou pays de l'Europe du Sud Est (ESE)<sup>3</sup>, c'est-à-dire les pays issus de l'éclatement de la fédération yougoslave et l'Albanie, restent pendant une longue période à l'écart des processus d'intégrations européenne et régionale en œuvre dans l'est de l'Europe<sup>4</sup>. En effet, la plupart de ces pays connaissent pendant la décennie 90 des conflits armés tragiques qui entraînent

sanctions internationales et régressions économiques marquées. Avec la fin des derniers conflits armés dans les Balkans à la fin des années 90 la communauté internationale s'efforce de favoriser une intégration commerciale de la région. Ces efforts, menés sous l'égide du Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud Est (PSESE)<sup>5</sup>, permettent la création et le développement d'un réseau d'accords bilatéraux de libre échange dans la région : 32 accords seront opérationnels en 2006. Les cinquième et sixième élargissements de l'UE provoquent la disparition de la zone BFTA et le redimensionnement de la zone CEFTA<sup>6</sup>. Ce dernier est l'occasion de fournir un cadre multilatéral aux 32 accords bilatéraux en vigueur dans les Balkans avec l'extension de la zone CEFTA aux pays de la région de l'ESE restés hors UE.

Cette étape est franchie le 19 décembre 2006 à Bucarest avec l'extension de la zone CEFTA à l'Albanie, la Bosnie Herzégovine, le Monténégro, la Serbie, le territoire du Kosovo sous administration des Nations Unies, et la Moldavie à compter du 1<sup>er</sup> mai 2007. Fin septembre 2007, tous les pays signataires de ce nouvel Accord avaient procédé à sa ratification. L'article retrace l'évolution et le redimensionnement de l'accord CEFTA qui

---

<sup>1</sup> La Pologne, la république Tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie et les trois pays baltes Estonie, Lituanie et Lettonie rejoignent l'UE en mai 2004. La Roumanie et la Bulgarie rejoignent l'UE en janvier 2007.

<sup>2</sup> La Slovénie, ancienne république de la fédération yougoslave, n'était pas membre du CAEM.

<sup>3</sup> La Slovénie, la Roumanie et la Bulgarie exceptés.

<sup>4</sup> La Croatie et l'ex-république yougoslave de Macédoine (ERYM) signent leurs premiers Accords de Stabilisation et d'Association (ASA) avec l'UE en 2001.

<sup>5</sup> Le PSESE a été adopté à Cologne le 10 juin 1999 sur l'initiative de l'UE et avec le soutien de plus de quarante pays et organisations internationales. Il vise à coordonner les initiatives régionales et internationales en faveur de cette région dans trois domaines : démocratisation et droits de l'Homme ; reconstruction économique, développement et coopération régionale ; et sécurité. Les initiatives d'accords régionaux de libre échange sont coordonnées sous les auspices du Groupe de Travail sur le Commerce du Pacte de Stabilité.

<sup>6</sup> Avec l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie au 1<sup>er</sup> janvier 2007 la zone CEFTA se trouvait réduite à la Croatie et à l'ERYM à compter de cette même date.

---

---

s'inscrit entre les problématiques d'intégration régionale et européenne.

### **De la désintégration du CAEM à la réintégration dans le cadre de CEFTA**

L'intégration commerciale dans le cadre du CAEM était relativement inefficace : la part des échanges intra-CAEM dans le total des échanges était en déclin pendant presque toute la durée du CAEM. La constitution de la zone CEFTA devait être, d'un point de vue technique, un exercice de réintégration. Toutefois, après l'effondrement du socialisme les projets de réintégration régionale dans cette région d'Europe se trouvaient confrontés à une opposition très marquée de la part des pays concernés. Cette opposition s'expliquait par une aversion générale de la part de ces pays envers toute nouvelle forme de coopération multilatérale avec les anciens alliés socialistes : le 'syndrome CAEM' (voir Dangerfield, 2004). Toute avancée vers une forme de coopération multilatérale entre les PECO ne pouvait trouver son origine qu'à l'extérieur de la région.

Bien que les Accords d'Association signés avec l'UE ne prévoyaient pas de coopération régionale, l'UE réussit à convaincre ces pays que des efforts en direction d'une réintégration régionale étaient de nature à favoriser le processus de rapprochement avec l'UE. Les pays du groupe de Visegrad, Pologne, Tchécoslovaquie et Hongrie, furent ainsi incités à coopérer dans un cadre multilatéral. Le libre échange fut choisi comme principe de réintégration et conduisit aux négociations pour l'établissement de la zone CEFTA. Ces négociations se déroulèrent dans un contexte relativement difficile caractérisé par la grave récession économique de ces économies en transition, des crises politiques en Pologne (changements de gouvernement fréquents) et Tchécoslovaquie (discussions sur la séparation de l'Etat commun), ainsi que des tensions entre la Slovaquie et la Hongrie. Dans ces conditions il était difficile de fonder une réintégration de la région au-delà du principe du libre échange. La signature du traité de Cracovie en décembre 1992 établissant la zone de libre échange CEFTA pouvait donc être considérée comme un véritable succès.

Le traité établissant la zone de libre échange CEFTA fut signé en décembre 1992 à Cracovie entre la Pologne, la

république Tchèque, la Slovaquie<sup>7</sup>, et la Hongrie. Sa mise en œuvre débuta le 1<sup>er</sup> mars 1993. Il prévoyait l'établissement d'une zone de libre échange pour les produits industriels à l'horizon de 2001, une libéralisation partielle du commerce des produits agricoles et la suppression de certaines barrières non tarifaires. La conception de ce traité fut réalisée sur le modèle des chapitres commerciaux des Accords d'Association avec l'UE tant sur le contenu des dispositions que sur le calendrier de transition vers le libre échange.

Dès 1995 les pays membres de la zone CEFTA réalisèrent les aspects positifs de ce projet. L'intégration régionale ne constituait en aucun cas un frein à leurs processus d'intégration européenne respectifs et les avantages économiques étaient de plus en plus évidents. En effet, les échanges intra-zone connurent une très forte augmentation. Entre 1993 et 1996, les exportations tchèques vers les pays de la zone CEFTA augmentèrent de près de 175%, tandis que celles de la Hongrie, de la Pologne et de la Slovaquie augmentèrent de 151%, 117% et 126% respectivement (voir Dangerfield, 2006). L'enthousiasme suscité par le succès du développement des échanges intra-zone entraîna la signature d'une succession d'amendements au traité initial. Ces derniers visaient à réduire la période de transition vers le libre échange pour les produits industriels de huit à quatre ans, à accroître l'étendue de la libéralisation des échanges agricoles et à permettre l'élargissement de la zone à d'autres PECO.

### **Elargissements initiaux et premières sorties de la zone CEFTA**

Les succès initiaux de cette intégration régionale élevèrent son attractivité pour les autres pays postsocialistes des PECO. Le traité de Cracovie ne prévoyait pas de clauses d'élargissement car les quatre pays fondateurs n'avaient pas envisagé d'étendre la zone CEFTA, mais la question de l'élargissement se posa assez rapidement. En juillet 1995, la Slovaquie ayant signé des accords de libre échange avec chacun des quatre pays fondateurs, son adhésion à la zone CEFTA était *de facto* opérationnelle. En 1995 le traité de Cracovie fut amendé pour permettre l'accession de nouveaux membres. L'article 39a établit alors que la zone CEFTA était ouverte à tout Etat européen qui (i) était membre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), (ii) avait des accords de

---

<sup>7</sup> A la date de signature du traité la république Tchèque et la Slovaquie étaient encore réunis au sein de la Tchécoslovaquie.

---

---

libre échange avec l'UE, (iii) avait signé des accords de libre échange avec tous les membres de la zone CEFTA, et (iv) dont la candidature était unanimement approuvée par les membres. Dans ces conditions, l'élargissement de la zone CEFTA vers les pays de l'ESE s'opère progressivement sur plus d'une dizaine d'années : la Slovénie rejoint la zone en 1995, la Roumanie en 1997, la Bulgarie en 1999, la Croatie en 2003 et l'ex-république yougoslave de Macédoine (ERYM) en 2006.

Parallèlement à cette phase d'élargissement de la zone CEFTA, se préparait également le processus d'intégration à l'UE pour la plupart des pays membres de la zone. Dès 2003 le traité de Cracovie est amendé pour prévoir la sortie automatique des pays membres rejoignant l'UE. En conséquence, le cinquième élargissement de l'UE de mai 2004 devait réduire la zone CEFTA à la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie, et le sixième élargissement de l'UE en janvier 2007 la ramenait à la Croatie et l'ERYM.

#### **Extension de la zone CEFTA aux Balkans**

Le cinquième élargissement de l'UE fit évoluer la zone CEFTA en une entité sud-est européenne. A partir de la fin 2004 le PSESE forme le projet d'établir dans cette région de l'Europe un cadre multilatéral de libre échange. Deux options font alors l'objet de discussions. La première option consistait en l'extension de la zone CEFTA aux autres pays restants de l'ESE. La deuxième option envisageait de faire évoluer le réseau des 32 accords bilatéraux de libre échange entre les pays de la région en un nouvel accord multilatéral - la zone SEEFTA (South East European Free Trade Area). La deuxième option fut confrontée à une ferme opposition politique, notamment de la part de la Croatie qui redoutait une intégration régionale 'balkanique'<sup>8</sup>. La première option, quant à elle, se heurtait aux conditions d'entrée strictes qui prévalaient dans l'accord CEFTA.

Une percée politique était nécessaire et eut lieu en 2005 et 2006. En juin 2005 à Sofia les pays de l'ESE s'engagèrent à former un cadre multilatéral de libre échange basé sur l'accord CEFTA. En

novembre 2005, lors d'un sommet CEFTA, la décision fut prise d'assouplir les conditions d'entrée dans la zone de la manière suivante : le pays candidat devrait (i) avoir signé des accords de libre échange avec tous les membres ; (ii) avoir signé un ASA avec l'UE ou être en négociations pour signer un ASA ; (iii) être membre de l'OMC ou s'engager à respecter les règles de l'OMC.

Avec ces conditions d'entrée assouplies il était désormais possible au restant des pays de l'ESE de rejoindre la zone CEFTA. Finalement, le 19 décembre 2006 à Bucarest le nouvel accord CEFTA était signé et permettait à la zone CEFTA de s'étendre à l'Albanie, la Bosnie Herzégovine, le Monténégro (indépendant depuis juin 2006), la Serbie, le territoire du Kosovo administré par les Nations Unies<sup>9</sup>, et la Moldavie. La nouvelle zone CEFTA réunit donc à partir de 2007 l'ensemble des anciennes républiques de l'ex-Yougoslavie (Slovénie exceptée), l'Albanie et la Moldavie.

La nouvelle configuration de la zone CEFTA aux Balkans devrait favoriser l'intégration européenne des membres comme l'a montré l'expérience des pays fondateurs et des premiers accédants. Dans un premier temps, en tout cas, l'intégration commerciale *de facto* avec l'UE devrait se poursuivre avant d'aboutir à une intégration *de jure*. Les perspectives d'intégration européenne *de jure*, qui avaient été le moteur de la construction initiale de la zone CEFTA et son attractivité parmi les autres PECO, semblent aujourd'hui beaucoup plus longues qu'elles ne l'avaient été pour les premiers membres de la zone CEFTA. La pause déclarée par la Commission Européenne et les différents doutes exprimés par certains Etats membres au sujet du processus d'élargissement ont suscité quelques inquiétudes parmi les pays des Balkans quant à leurs perspectives d'intégration à l'UE. Ces pays pourraient alors considérer la reconfiguration de la zone CEFTA comme un substitut plutôt qu'un activateur de l'intégration européenne.

---

<sup>8</sup> De façon similaire au 'syndrome CAEM' on pourrait parler de 'syndrome yougoslave' dans le cas de la Croatie face à la perspective d'intégration balkanique. Erhard Busek, coordinateur spécial pour le PSESE, se sentit obligé de spécifier que « personne à Bruxelles ne planifie secrètement de recréer la Yougoslavie » (Stability Pact Newsletter, 2006).

---

<sup>9</sup> Le territoire du Kosovo est administré par la Mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK) dans le cadre de la résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations Unies depuis juin 1999.

---

---

## Éléments de bibliographie

Dangerfield M. (2004), « CEFTA: between the CMEA and the European Union », *European Integration*, vol. 26, n°3, pp. 309-338.

Dangerfield M. (2006), « Subregional integration and EU enlargement: where next for CEFTA? », *Journal of Comparative Business Studies*, vol. 44, n°2, pp. 305-324.

Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud Est (2006), *Stability Pact Newsletter*, n°25, disponible sur [www.stabilitypact.org](http://www.stabilitypact.org).

---



---

# La gouvernance multi-niveaux de la recherche en Europe et le cas des régions françaises

Jean Alain Héraud

**L'Europe de la recherche est actuellement en phase de redéfinition. Le but de cet article est de montrer les enjeux stratégiques de cette évolution, non seulement pour notre continent, mais aussi pour les institutions européennes. Ce qui est à l'œuvre est d'abord le renouvellement de la notion de politique de recherche quant à son objet (science ou innovation ?), ensuite celui des instruments (méthode communautaire ou modes plus ouverts de coordination ?) et des formes de gouvernance (rôle des régions et autres acteurs impliqués).**

La politique de recherche et d'innovation est présente dès les débuts de la construction européenne (la création d'Euratom est l'objet d'un des deux Traités de Rome en 1957) et elle se retrouve au coeur de la stratégie de l'Union Européenne depuis le sommet de Lisbonne en 2000. A Lisbonne, les chefs d'Etat se sont promis de faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique » du monde dès 2010. Le projet d'économie de la connaissance passe en particulier par un effort accru de recherche et développement (R&D), la formation étant l'autre grande dimension. En matière de recherche, l'objectif était de rattraper les pays les plus avancés du monde en la matière, ce qui supposait de passer les dépenses globales de R&D de 2 à 3% du PIB. A trois ans de l'horizon 2010 il faut bien constater qu'aucun progrès significatif n'a été obtenu dans l'effort de rattrapage, que ce soit pour l'Europe des 25 ou l'Europe des 15.

Dans cet article, notre objet n'est pas de juger avec le recul la vanité de cette injonction politique. Le monde politique est coutumier du fait, y compris hélas en conclave européen. Rappelons simplement que les responsables politiques ne peuvent pas décréter qu'on l'on atteindra 3% du PIB, alors qu'ils n'ont la commande directe que sur 1% de la R&D. Les déclarations officielles relatives à ce projet affirment d'ailleurs elles-mêmes que le dosage idéal de recherche comprend deux tiers de R&D privée. Ces 2% peuvent seulement faire l'objet de politiques incitatives aux résultats aléa-

toires. Par contre, sur l'action publique de recherche, à travers le financement des universités et des organismes publics de recherche, on était en droit d'attendre plus d'effort de la part des gouvernements, ne serait-ce que pour donner l'exemple, que ce qui n'a pas été fait<sup>1</sup>.

La question que nous abordons ici est l'influence de l'Union Européenne, à travers les diverses formes d'intervention dont elle dispose, sur la situation globale du continent en matière de recherche. Cela suppose de distinguer soigneusement la politique d'innovation de la politique de la science, même si ces thèmes sont évidemment liés. Cela nous amènera aussi à caractériser l'évolution de la stratégie de la Commission, ainsi que l'articulation complexe de la politique communautaire avec les interventions et les stratégies des autres acteurs. Ces derniers sont d'abord, bien sûr, les Etats et les collectivités de niveau infranational, au sein de ce que l'on appellera la gouvernance multi-niveaux de la recherche. Mais la production scientifique et technique est de plus en plus déterminée par l'action d'autres acteurs (firmes, ONG, etc.), ce qui fait qu'il faut peut-être plutôt parler de nos jours de gouvernance multi-acteurs.

## 1. L'évolution de la politique européenne

On peut dire qu'à la différence de beaucoup de gouvernements, l'Union Européenne dont le budget global est pourtant très limité (1%

---

<sup>1</sup> C'est un reproche qu'on doit adresser surtout aux « grands pays ». En ce qui concerne la France, la contribution publique à la recherche en pourcentage du PIB a même légèrement baissé entre 2000 et 2005.

Le secteur privé n'ayant pas fait mieux, l'intensité de recherche est au total en France de 2,13 % du PIB, loin des 3% visés (et en recul par rapport à 1995 !).

---

---

du PIB de la zone), a réellement tenté ce qu'elle a pu pour appliquer la nouvelle stratégie, particulièrement en modifiant le rôle des instruments : pour compléter son budget typiquement consacré à la recherche, elle a par exemple affecté une partie des fonds structurels à des opérations intéressant le développement scientifique et technique (voir El Ouardighi, Héraud, Kahn 2006). Dans la logique de la stratégie de Lisbonne, l'objectif de l'UE est maintenant de réserver 60% des crédits du Feder aux projets liés à l'innovation, aux TIC, etc. Mais on ne l'a pas laissée libre par le passé de couper dans les gros budgets comme celui de l'agriculture pour abonder massivement celui de la recherche - lequel atteint à peine 4% de la dépense publique totale consacrée à cette mission par les Etats membres<sup>2</sup>. Les Etats n'ont pas non plus accepté l'augmentation légère du budget global qui aurait suffi à accroître significativement les moyens communautaires de recherche sans toucher aux autres.

De surcroît, il reste un problème de principe - celui de subsidiarité - à surmonter si l'on envisage de compenser quelque peu le déficit d'investissement en matière grise des Etats membres par une ambitieuse politique européenne de la recherche. En effet, si l'UE a développé depuis 1984 (démarrage du premier Programme Cadre de R&D) une politique d'innovation et de transfert de technologies très significative et a su jouer intelligemment sur des effets de levier - via le cofinancement obligé des acteurs nationaux sur chaque projet - pour atteindre un impact considérable avec des moyens limités, il n'en reste pas moins que les politiques de science restent pour l'essentiel nationales, ou multilatérales comme le CERN à Genève. Le fameux « paradoxe européen » analysé à la fin des années 1990, à savoir le retard de notre continent en matière d'application de la science mais pas de science fondamentale, vis-à-vis de l'Amérique et de l'Asie, a conforté une sorte d'axiome politique selon lequel les Etats membres suffisent à organiser la science pure et que

la Commission Européenne doit concentrer son action sur la mise en réseau de la science avec l'économie, tout en encourageant les coopérations intra-européennes. On peut voir là, nous semble-t-il, une sorte d'application (de facto sinon de droit) du principe de subsidiarité comme justification du non interventionnisme traditionnel de l'UE en matière de politique scientifique. Bien que l'Acte Unique Européen de 1987 ait explicitement affirmé que la science est une responsabilité de l'Union Européenne, il apparaît que dans les faits la politique européenne n'a pas vraiment investi cette dimension et qu'elle s'est concentrée sur la valorisation industrielle de la recherche. Il y eut quelques initiatives concernant la science au sens strict, comme la création de la Fondation Européenne de la Science en 1974 à l'initiative de grands organismes nationaux comme le CNRS et la Max Planck Gesellschaft (et sous l'impulsion de l'OCDE), mais pendant longtemps il n'y a pas eu de vraie politique communautaire de la science.

Depuis le début du nouveau millénaire, l'orientation des politiques européennes a heureusement un peu évolué, surtout sous la forme de l'Espace Européen de la Recherche, cette initiative lancée et habilement défendue par le Commissaire européen chargé de la recherche à l'époque, Philippe Busquin. Le diagnostic que faisait ce dernier en 2000 était très net : après un demi-siècle de construction européenne, « *on ne peut pas affirmer qu'il existe une politique européenne en matière de recherche. Les politiques de recherche nationales et la politique de l'Union se superposent sans former un tout cohérent* » (cité par Papon 2007, p.8). Dans cette seule citation, on retrouve en filigrane deux voies possibles de l'action européenne pour remédier au retard constaté : construire une politique communautaire en complément des politiques nationales défaillantes ; ou coordonner les politiques nationales pour qu'ensemble elles soient plus efficaces. La seconde solution a l'avantage de ne pas demander de moyens supplémentaires, mais elle suppose un pouvoir de leadership politique sur les Etats quelque peu utopique dans les conditions actuelles.

Pour revenir sur la question de la différence de traitement entre politiques de science et d'innovation, cela faisait un moment déjà que des spécialistes académiques reconnus comme Keith Pavitt avaient tenté d'alerter les milieux de décideurs sur le fait que la frontière entre science fondamentale et science appliquée n'a guère de sens, en particulier parce que les modes de

---

<sup>2</sup> Il faut toutefois noter qu'avec un faible budget en termes relatifs, l'UE arrive à orienter de manière significative la recherche européenne, car elle bénéficie d'un effet de levier : ses programmes n'alimentent pas l'infrastructure de base et les dotations récurrentes des équipes de recherche mais seulement des projets spécifiques, et cet argent additionnel est conditionné à des cofinancements des institutions nationales.

---

---

production de la science ne présentent pas ce genre de linéarité causale allant de la théorie à l'application, et que dans les domaines scientifiques actuellement très fertiles (sciences de la vie, matériaux, technologies de l'information, etc.), la traduction d'une découverte en innovation commerciale est souvent plus directe que ce n'était le cas avec les techno-sciences du milieu du XX<sup>ème</sup> siècle - comme la physique nucléaire. On doit aussi souligner que les sciences où excellent respectivement l'Europe et l'Amérique ne sont pas les mêmes et que les domaines évoqués ci-dessus sont justement des spécialisations américaines. Mais d'autres arguments empiriques mènent à réfuter le « paradoxe européen » dans sa formulation comme dans les préconisations qu'on en a tiré explicitement ou implicitement en matière de politique de recherche : Dosi, Llerena, Sylos-Labini (2005) montrent que c'est plus les faiblesses respectives du système de recherche et de l'industrie qui expliquent le mauvais fonctionnement du système d'innovation européen, que la qualité des liens entre le monde académique et celui de l'entreprise. Encourager la mise en réseau des laboratoires et des firmes - et en particulier à un niveau européen - reste certes une intention louable, mais cela ne doit pas faire oublier l'objectif essentiel qui est le développement des domaines de recherche les plus pertinents. Autrement dit, il est souhaitable de concevoir et de mettre en œuvre une vraie politique scientifique et non pas seulement une politique d'innovation et de « transfert de technologie ».

Sur la base d'un tel constat, il reste à imaginer les manières de faire. En effet, la politique de science est un sujet délicat car relativement hors normes. Le processus de création scientifique (la science en train de se faire) est à tout à fait à l'opposé des activités de type planifiable. La diffusion du savoir scientifique (la science faite) constitue par exemple un objectif a priori plus facile à traduire en politique, à l'instar des politiques d'éducation. Guider les chercheurs vers les sujets scientifiquement et socialement les plus productifs est une mission impossible à aborder avec des méthodes bureaucratiques classiques. L'histoire des sciences montre à quel point il est illusoire de prétendre anticiper les résultats de tout effort de recherche. Par contre, les pouvoirs publics peuvent créer

les conditions favorables à la créativité scientifique. Comment l'UE peut-elle contribuer à ce contexte ?

Un événement nouveau est apparu dans le paysage scientifique européen en 2006 avec la création d'un Conseil Européen de la Recherche. Le soutien à la recherche fondamentale pour la rendre compétitive à l'échelle mondiale rentre enfin concrètement dans les attributions de l'UE. Il cesse d'être limité aux décisions des Etats membres, lesquels pensent bien entendu avant tout à leur communauté scientifique nationale. La « valeur ajoutée » communautaire est ici de contribuer au soutien à la recherche d'excellence sans contrainte politique et, de surcroît, en mettant l'accent sur les jeunes talents qui ne sont pas toujours totalement reconnus par leurs pairs et par les institutions des communautés scientifiques nationales. Actuellement on peut considérer « qu'à peu près 250 projets seront soutenus pour des sommes moyennes de 1 million d'euros chacun sur cinq ans » (Kafatos, 2007). La structure d'évaluation est un comité formé de 240 scientifiques de renom regroupés en 20 commissions. L'intérêt de cette forme de politique est qu'elle n'est pas « top down » et que ses instances de pilotage ne cherchent pas à respecter tel ou tel équilibre politique - de type « *fair return* » financier entre les pays par exemple. La création du Conseil Européen de la Recherche nous semble constituer au total une petite révolution dans la politique européenne : pour la première fois l'UE prend en charge la science pour elle-même, et de surcroît elle met au service de cette politique un instrument adapté à la nature de l'objet, à savoir une instance d'évaluation « scientifique » et indépendante des contingences politico-administratives.

Pour bien comprendre le sens des efforts actuels de l'UE pour reprendre la main en matière de recherche dans un jeu politique très complexe, il faut replacer ces efforts dans une perspective historique. Comme indiqué en introduction, la coordination de la politique de recherche a toujours été un objectif des institutions européennes. Ce besoin de coordination a abouti, après de nombreuses années de discussions, à la création en 1974 du CREST, un comité chargé d'assister la Commission et le Conseil dans la définition d'une politique commune dans le champ de la science et de la technologie comprenant la coordination des politiques nationales et la mise en œuvre de projets d'intérêt commun pour la Communauté. On retrouve ici les deux piliers de l'action européenne dans sa version la

---

---

plus ambitieuse, que l'on peut appeler la « méthode communautaire ». Bien que les Etats aient à maintes reprises (par exemple dans le Traité de Nice) réaffirmé leur soutien à cette vision, la réalisation concrète a été très décevante. Le caractère concurrentiel des politiques de recherche et d'innovation est une des raisons de cet état de fait. L'UE a fini par en tenir compte en changeant de stratégie : à partir du milieu des années 80, l'approche communautaire normative est remplacée par la politique distributive des Programmes Cadres (les PCRD successifs qui se sont succédés depuis 1984). Les coordinations obtenues par de tels instruments sont à géométrie variable, projet par projet, au gré des consortia qui décrochent les appels d'offre. C'est ce qui fait la différence avec la méthode communautaire qui se voulait plus « top down » et uniforme sur l'ensemble de l'Union. Avec les instruments introduits dans le nouveau projet collectif que constitue l'Espace Européen de la Recherche, on tente de revenir sur des méthodes plus communautaires et de reprendre la main en matière de coordination des politiques nationales. C'est l'esprit des « réseaux d'excellence » et « projets intégrés ». Mais l'approche se fait plus en douceur, au sens où les projets particuliers ne s'imposent pas à tous les Etats. Dans le jargon actuel de la Commission, un terme exprime bien la nouvelle approche : la coordination doit s'introduire progressivement selon la méthode OMC (*Open Method of Coordination*). On ne cherche pas à imposer d'emblée à tous les Etats le même programme et on accueille favorablement les initiatives bi ou multi-latérales, mais les bonnes expériences sont ensuite mises en exergue et l'UE aide à leur généralisation.

Il nous semble que la nouvelle philosophie politique évoquée ci-dessus correspond particulièrement bien à la nature de la recherche scientifique, difficile à programmer, fondée sur des coopérations spontanées, profondément anarchique dans le détail de ses mécanismes (fortement encadrée par les normes et coutumes s'appliquant aux communautés de chercheurs, mais assez allergique aux règles bureaucratiques). Il reste maintenant à analyser une autre dimension de la mise en œuvre des politiques de science : la coordination des multiples acteurs qui de nos jours contribuent à la gouvernance de la

recherche, en particulier les collectivités territoriales.

## **2. Recherche et gouvernance des territoires**

L'Europe, dans sa volonté de promouvoir la recherche en Europe, a clairement fait le choix d'organiser l'espace commun en associant les territoires infra-régionaux. Outre les questions déjà évoquées (qu'est-ce qu'une politique de recherche ? faut-il distinguer politique de science et politique d'innovation ?), se pose alors celle des partenaires territoriaux. On peut résumer la question sous la forme « qu'est-ce qu'une région ? ». La difficulté méthodologique et politique est que cette notion prend des sens très différents d'un pays à l'autre. Elle est même l'expression de différences fondamentales de tradition politique – au sens du mot anglais « polity » qui désigne les formes générales de gouvernance des sociétés (voir Jepperson 2000). Par ailleurs, au sein même d'un pays, les régions peuvent avoir des attitudes très différentes vis-à-vis de la recherche, en particulier une perception spécifique de la science et de ce qu'elle peut apporter au territoire. Selon la nature institutionnelle et l'attitude de chaque collectivité infra-régionale, on peut se poser la question de savoir si elle constitue un acteur pertinent ou non dans la gouvernance multi-niveaux de la recherche, et de quelle forme de recherche.

Les collectivités infra-nationales peuvent être des états fédérés. C'est le cas de l'Allemagne, mais aussi d'un pays nettement plus petit comme l'Autriche. En fait, ce ne sont pas des régions. En matière d'enseignement supérieur et de recherche, les Länder sont de véritables *policy makers* : par exemple, en Allemagne, ils fournissent 80% des moyens du système universitaire et ont un pouvoir de décision à la hauteur de cet engagement.

Elles peuvent être des régions autonomes comme en Italie ou en Espagne. On est alors généralement dans une configuration de décentralisation asymétrique, car toutes les régions n'ont pas le même statut. Le cas espagnol est un véritable cas d'école, avec des prérogatives extrêmement variables. Le Pays Basque et la Catalogne sont non seulement très autonomes institutionnellement, mais ils représentent de surcroît des modèles de systèmes régionaux de recherche presque opposés, le premier très volontairement orienté vers les réseaux d'innovation d'entreprises (souvent des PME) et le second plutôt un modèle de développement puisant largement dans la recherche académique et reliant fortement le

---

---

territoire au monde international (Sanz-Menendez, Cruz-Castro, 2005). Madrid est encore un autre cas de figure, profitant de sa fonction centrale dans le dispositif national.

Le Royaume-Uni, comme la France, est un modèle de tradition centralisatrice. Mais les situations sont à la fois très contrastées et évolutives. La « nation » écossaise a su arracher une autonomie très grande, avec la « dévolution » de beaucoup de compétences publiques, en particulier la gestion du système d'enseignement supérieur et de recherche. Le Pays de Galles est à mi-chemin de l'autonomie. Par contre l'Angleterre reste très peu régionalisée. On trouve donc ici un autre exemple de décentralisation asymétrique, mais la grande différence avec l'Espagne est que toutes les régions de cette dernière ont une grande autonomie, même si elle n'est pas identique. Parmi les régions anglaises, certaines comme le Nord-Ouest souhaitent prendre en main leur destin, particulièrement en matière de développement économique fondé sur la science et la technologie, mais beaucoup d'autres n'ont guère de velléités de s'auto-organiser. De plus, le système d'innovation anglais est totalement dominé par le « Triangle d'Or » Londres-Oxford-Cambridge. Manchester, dans le Nord-Ouest, est le seul pôle d'innovation significatif face à une telle masse critique.

L'Etat-nation français relève d'une tradition aussi centralisatrice que l'Angleterre, mais les lois de décentralisation de 1982, ainsi que la réforme constitutionnelle de 2003 ont réellement changé la donne. Par ailleurs, le passage d'une philosophie de l'Etat planificateur à l'Etat contractuel, (voire « facilitateur », pour reprendre pour reprendre l'expression de Lanciano-Morandat, Verdier, 2004) a pour corollaire la recherche d'acteurs partenaires, dont les collectivités territoriales. Par ailleurs, l'impécuniosité croissante de l'Etat l'a encore plus motivé à rechercher des partenaires. Ce qui reste profondément caractéristique du système régional à la française, c'est le double mouvement de décentralisation (ce que les Anglais appelleraient plutôt *devolution* au sens où des compétences nouvelles sont données aux collectivités de niveau infra-national) et de déconcentration des services centraux. La déconcentration redonne un poids particulier par exemple aux préfets de région dans la négociation de projets avec les collectivités. Même si parfois la

présence forte de l'Etat en région peut être ressentie comme une forme de retour au contrôle central, dans de nombreux cas - si les pouvoirs publics locaux savent exprimer clairement leur volonté - le dialogue direct sur le territoire entre les deux niveaux de gouvernance est profitable pour tout le monde. La décentralisation profite aussi de la déconcentration dans la mesure où les personnels d'Etat mettent leur expertise à disposition des acteurs territoriaux pour les aider à mieux formuler leur politique.

Il reste à décrire toute une variété de situations pour d'autres types de pays européens, en particulier de taille moyenne. Dans cette catégorie, on trouve des pays à tradition centraliste comme la Grèce et le Portugal, qui ne semblent pas manifester fortement le besoin de régionalisation. Dans les PECO, on part souvent d'une organisation qui fait penser à la France bonapartiste, avec des circonscriptions administratives du type « départements », pilotées par l'Etat central. Ces limites géographiques peuvent remonter à une époque ancienne (en Hongrie, ils sont vieux de mille ans). Depuis la chute du communisme, ces entités ont été fusionnées pour aller vers un gabarit plus important, pour des raisons évidentes d'adaptation au contexte économique contemporain, mais aussi pour répondre à une exigence européenne en matière d'aides territorialisées. Certains pays envisagent à terme une organisation proche du système fédéral allemand. D'autres en sont seulement à construire de véritables collectivités locales (Roumanie).

### **3. L'attitude des régions françaises dans la gouvernance de la recherche**

La décentralisation lancée par les lois Deferre de 1982 a mis en place le socle sur lequel le pays fonctionne toujours en matière de dévolution de missions publiques, entre autres la politique d'enseignement supérieur et de recherche. Un instrument essentiel du processus de gouvernance multi-niveaux est la négociation du Contrat de Plan Etat-Région (CPER, qui se lit maintenant Contrat de Projet Etat-Région). C'est l'occasion pour les partenaires de définir ensemble les priorités d'investissements publics à co-financer sur le territoire. L'arbitrage final se fait entre le préfet de région et le président du conseil régional, instituant ainsi la Région comme le chef de file des collectivités. Il faut souligner que les priorités des collectivités et celles de l'Etat ne concordent pas nécessairement au départ. La vision de l'Etat favorisera par exemple le soutien d'activités locales qui

---

---

sont originales et de valeur pour l'ensemble national, alors que les décideurs locaux préféreront des opérations dont ils estiment qu'elles génèrent des effets systémiques positifs propres au territoire. Dans le cas du financement de la science fondamentale, la discussion peut se révéler particulièrement difficile car les responsables territoriaux ont souvent le sentiment qu'il s'agit de biens publics très généraux sans retombées spécifiquement locales.

En matière de responsabilités à concéder par l'Etat aux régions, il est naturellement plus fréquent que les régions souhaitent gérer elles-mêmes les infrastructures matérielles comme les transports plutôt que les infrastructures cognitives comme la recherche. Et au sein des politiques de la connaissance, elles préfèrent s'investir dans l'enseignement, la formation et le transfert de technologie, plutôt que dans la science pure. L'objectif des grandes opérations des années 90, comme *Université 2000* et *U3M* (Université du Troisième Millénaire) fut pourtant pour l'Etat impécunieux d'obtenir le co-financement des collectivités pour l'extension globale du système universitaire, y compris, donc, la recherche. Signalons que les collectivités ont en fait joué le jeu, et même parfois au-delà de ce que prévoyait l'Etat. Il faut dire que l'investissement en bâtiments et autres infrastructures de base universitaires constitue généralement une opération hybride: tous les objectifs politiques y retrouvent leur compte, de l'accueil des étudiants jusqu'à la recherche de pointe.

A partir des années 2000, un nouveau souffle est donné à la décentralisation, à la fois à travers la réforme constitutionnelle (l'Acte II voulu par Jean-Pierre Raffarin) qui affirme la nature « régionalisée » de la République Française, et par l'introduction de nouveaux types d'instruments politiques inspirés de la philosophie de l'Espace Européen de la Recherche : concentration sur l'excellence scientifique et technique avec les *Pôles de Compétitivité*, mise en réseau universitaire avec les *Pôles de Recherche et d'Enseignement Supérieur*, etc. Ces opérations aidées par l'Etat supposent préalablement une organisation par projet des acteurs au niveau territorial (établissements d'enseignement supérieur et de recherche, entreprises, collectivités), puis un processus de sélection au niveau

national. Il y a donc à la fois incitation à l'auto-organisation et mise en compétition des territoires, ce qui est assez révolutionnaire dans le contexte français et qui nous éloigne considérablement de l'approche traditionnelle de l'aménagement du territoire. C'est aussi une forme originale de gouvernance multi-niveaux mettant en œuvre à la fois des mécanismes *top-down* (règles du jeu générales et sélection finale) et *bottom-up* (construction de projets).

Comment caractériser la structure du système français actuel ? Nous ne sommes clairement plus dans le modèle jacobin typique. Mais la France régionalisée reste très loin du modèle fédéral. Il ne s'agit pas là seulement d'une question de degré dans la décentralisation, mais de questions de fond : la multiplicité des collectivités et le flou des compétences.

Les régions ont, nous l'avons vu, un rôle de chef de file des collectivités dans la négociation des CPER. Mais en matière de recherche, ni la constitution ni aucune loi ne leur délègue de compétences officielles. Il est seulement indiqué que le développement économique est de leur compétence. Même en dehors du CPER, il arrive que les régions développent une véritable politique de recherche et d'innovation. Elles le font alors, en quelque sorte, par extension de sens de leur mission officielle en arguant que l'innovation est la clé du développement. Pour la recherche scientifique, le lien peut paraître très lointain, outre le fait indiqué plus haut que la politique scientifique les tente peu en général. Quant aux autres collectivités, toutes ces politiques de recherche ou de transfert de technologie ne les concernent pas théoriquement, mais de facto elles co-financent souvent. Dans le cas des grandes métropoles, le niveau local apparaît même comme le principal intéressé dans la mesure où les infrastructures d'enseignement supérieur et de recherche sont presque par définition une politique de ville. La confusion arrive à son comble lorsque, comme ce fut le cas en région PACA, ce sont les départements qui se sont mis en première ligne dans la négociation et le financement (considérable en raison du projet expérimental de fusion nucléaire ITER) du volet recherche du CPER. En total contraste avec cette situation, dans un pays fédéral, le principe de subsidiarité impose des dévolutions précises aux différents niveaux et, généralement, un nombre restreint de niveaux (par exemple, en Allemagne, il y a peu de pouvoir politique en dessous du niveau du Land).

---

---

Le flou institutionnel français fait que certaines politiques régionales sont particulièrement une affaire de circonstances. Nous allons nous concentrer ici sur la question des politiques de science pour montrer que l'implication effective des régions est très variable. Cette variété semble refléter des représentations contrastées de la science dans les perceptions culturelles et stratégiques.

#### **4. L'analyse des efforts budgétaires des régions en matière de recherche**

Pour répondre à la question de l'engagement des conseils régionaux en matière de recherche, et plus précisément pour rendre compte de la perception (plus ou moins utilitariste) qu'ils ont de la science, on peut analyser la structure des budgets qu'ils consacrent à cette mission<sup>3</sup>.

Le Tableau 1 retrace le contexte scientifique et technologique général des régions. Il permet de repérer celles qui ont une forte activité de recherche tous acteurs confondus (en absolu et relativement au PIB, dans les deux premières colonnes de chiffres), de les caractériser selon la proportion de la recherche exécutée par les entreprises (troisième colonne) et enfin d'observer les résultats de cet effort en termes d'outputs scientifiques (statistiques de publications académiques dans la quatrième colonne) et d'outputs technologiques (statistiques de dépôts de brevets dans la dernière colonne). La typologie de régions qui ressort de ce tableau est intéressante en soi mais elle sert aussi à contextualiser les informations qui nous intéressent le plus ici, à savoir le volume et la répartition des dépenses des collectivités régionales en matière de science et de technologie.

Le Tableau 2 présente ces budgets dans les trois premières colonnes de chiffres : d'abord en valeurs absolues, puis en proportion de la population et du budget régional. Les deux dernières colonnes distinguent deux composantes qui nous semblent particulièrement révélatrices de l'orientation de la politique de ces collectivités : le transfert de technologie et les projets scientifiques. Ces deux objectifs sont en effet clairement affichés, le premier dans un sens « utilitariste » (la science doit aider directement au développement du tissu industriel local) et

le second dans un sens plus « fondamental » (contribuer à la production de connaissances scientifiques sur des critères de qualité ou d'originalité). Les autres catégories de dépenses ne sont pas citées. Il s'agit par exemple de contributions aux infrastructures générales - dont on ne peut présager sans plus d'information s'il s'agit d'une aide à la science pure, au transfert, voire à une autre fonction académique comme l'éducation ou la culture scientifique.

Que nous apprend en gros le premier tableau ? En valeurs absolues, les deux principales régions scientifiques et techniques sont l'Ile-de-France et Rhône-Alpes. Elles totalisent à elles seules plus de la moitié de l'effort national (55%). Dans un deuxième groupe on trouve Midi-Pyrénées et Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), puis Aquitaine et Bretagne. En termes relatifs, l'Ile-de-France est dépassée par Midi-Pyrénées, mais précède Rhône-Alpes et Auvergne. On voit que selon les critères certaines régions émergent particulièrement : la Franche-Comté, la Haute-Normandie et la Picardie se distinguent par une part très importante de recherche industrielle, à l'opposé du Languedoc-Roussillon qui possède beaucoup plus d'institutions académiques que d'entreprises susceptibles de faire de la R&D. Si l'on analyse les outputs de la recherche, on voit que l'Ile-de-France, Rhône-Alpes et l'Alsace arrivent en tête en termes de densité scientifique (publications par tête) comme de densité technologique (dépôts de brevets européens par tête).

Le second tableau caractérise la politique scientifique régionale. Il nous informe sur les priorités affichées et particulièrement sur la perception de la science. En valeurs absolues, Ile-de-France et Rhône-Alpes apparaissent à nouveau en tête, mais ce sont plutôt les valeurs relatives qui nous intéressent ici. C'est une région comme l'Aquitaine qui émerge cette fois-ci. C'est elle en effet qui affiche le plus important budget de S&T en proportion de sa population (et donc des moyens du contribuable régional). Pour confirmer que cela correspond bien à un réel effort, on observera qu'elle y consacre une partie non négligeable de son budget total, à savoir 5,5%, ce qui est aussi le maximum parmi les régions françaises. Ces observations budgétaires nous portent à penser que l'Aquitaine manifeste une volonté certaine de renforcer son image scientifique et technique. Le Languedoc-Roussillon est une autre région appartenant à cette catégorie. Par contre, sur les deux critères examinés, l'Ile-de-France présente un profil

---

<sup>3</sup> Cette partie empirique reprend les résultats d'une recherche en cours menée avec Cécile Crespy dans le cadre du projet européen ERISP (réseau d'excellence PRIME).

---

---

très moyen. Cela peut se comprendre du fait que le territoire de la région capitale bénéficie déjà d'un important investissement national. La recherche ne constitue donc pas pour son conseil régional une priorité particulière.

Pour aller un peu plus loin dans l'analyse, observons les deux postes révélateurs des préférences relatives entre la science et la technologie. De ce point de vue, les régions entourant l'Île-de-France donnent l'impression de faire un effort particulier pour compenser une spécialisation scientifique peu favorable (et peut-être lutter contre la tendance de leur population jeune à aller faire ses études en région parisienne). On voit en effet que la Basse-Normandie, le Nord-Pas de Calais, la Picardie ou le Centre font des dépenses de soutien aux projets scientifiques largement supérieures à celles consacrées au transfert de technologie. Au contraire, l'Île-de-France finance beaucoup moins de projets scientifiques que de transfert de technologie (chacun des deux postes est d'ailleurs assez faible, car le gros du budget régional de S&T va à la construction de bâtiments, soit une forme d'action plutôt mixte en termes d'objectifs). Si l'on mesure la perception de la science par le niveau et le rapport de ces indicateurs pour l'ensemble des régions, on peut conclure en donnant quelques exemples typiques : les régions Rhône-Alpes et Bretagne affichent une réelle ambition scientifique ; par contre la région Alsace, dont on a vu le volume et la qualité de la recherche fondamentale exécutée sur son territoire dans le Tableau 1, ne donne pas une priorité importante au financement de la science. Dans les négociations Etat-Région, cette collectivité a en effet eu le plus souvent une attitude plutôt suiviste en matière scientifique, alors qu'elle est parmi celles qui revendiquent le plus de délégation de pouvoir et qu'elle affiche des objectifs stratégiques très affirmés dans d'autres domaines de la décentralisation, comme les transports ou la gestion des fonds européens.

Pour approfondir l'analyse il faudrait employer d'autres méthodes comme l'analyse textuelle des documents de communication. Mais il apparaît d'ores et déjà, et nous concluons par cela, que les responsables régionaux ont principalement deux manières possibles de percevoir la science. La première est instrumentale : la base scientifique et les

compétences locales doivent être mises au service du développement territorial ; la principale politique poursuivie est l'aide au transfert de technologie, à la coopération université-entreprise, à la formation, etc. La seconde considère l'activité scientifique comme une valeur en soi : un facteur d'image, une activité tertiaire supérieure importante, une source de création d'activités innovantes à long terme. Dans le premier cas, la région laisse volontiers à l'Etat le soin de financer la recherche fondamentale et d'en formuler les orientations stratégiques, car l'activité scientifique est perçue comme une source d'externalités difficiles à retenir sur le territoire, donc comme un investissement peu prioritaire. Dans le second cas, la science fait partie de l'identité régionale (correspondant à une réalité ou à un souhait) et les autorités régionales se mettent en capacité de formuler des projets scientifiques, puis tentent d'y faire adhérer leur partenaires, à commencer par l'Etat.



<b>Tableau 1:</b>					
<b>Indicateurs de S&amp;T dans les régions françaises (2003)</b>					
<b>Regions (de métropole)</b>	<b>Dépenses totales de R&amp;D (M€)</b>	<b>Dépenses de R&amp;D en % du PIB</b>	<b>Part des entreprises dans les dépenses de R&amp;D (%)</b>	<b>Indice de publications scientifiques par tête (2001)</b>	<b>Indice de dépôts de brevets par tête -EUR Pat.Off.- (2001)</b>
Alsace	692	1.6	55	142	121
Aquitaine	1147	1.6	70	80	37
Auvergne	689	2.4	80	74	72
Basse-Normandie	298	1.0	65	52	45
Bourgogne	359	1.0	70	50	73
Bretagne	1097	1.6	62	70	58
Centre	869	1.5	76	48	79
Champagne-Ardenne	238	0.8	74	36	52
Franche-Comté	530	2.1	86	54	90
Haute-Normandie	601	1.4	84	43	79
Ile-de-France	14364	3.2	68	206	227
Languedoc-Roussillon	988	2.0	29	122	43
Limousin	124	0.8	60	58	35
Lorraine	547	1.1	46	80	59
Midi-Pyrénées	2283	3.7	65	119	75
Nord-Pas-de-Calais	580	0.7	45	55	33
Pays de la Loire	756	1.0	60	53	47
Picardie	438	1.1	83	30	67
Poitou-Charentes	305	0.8	56	47	44
Provence-Alpes-C. d'Azur +Corse	2113	1.8	57	95	74
Rhône-Alpes	3896	2.6	68	130	173
<b>France (total 22 régions)</b>	<b>32913</b>	<b>2.1</b>	<b>66</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Sources :

3 premières colonnes: MENESR-DEPP, *Note Recherche*, Jan. 2006 ([www.education.gouv.fr/stateval](http://www.education.gouv.fr/stateval))

2 dernières colonnes: OST, *Indicateurs de Science et de Technologies*, Economica, Paris, 2004

**Tableau 2:****Indicateurs de politique régionale: analyse des budgets RDT des Conseils régionaux**

Régions (de métropole)	Budget régional de S&T (M€) (*)	Budget régional de S&T par tête (*)	Part de la Sc&T dans le budget régional total (*)	Part (%) du budget régional de Sc&T consacré à : (**)	
				Transfert de technologie	Projets scientifiques
Alsace	10.0	5.6	2.1	31	36
Aquitaine	36.1	12.0	5.5	11	27
Auvergne	2.8	2.1	0.7	30	21
Basse-Normandie	10.1	7.0	2.5	6	36
Bourgogne	8.1	5.0	2.2	11	27
Bretagne	19.9	6.7	3.1	19	54
Centre	9.9	4.0	1.6	10	36
Champagne-Ardenne	10.4	7.8	3.0	9	48
Corse	1.8	6.5	0.4	17	53
Franche-Comté	7.9	7.0	2.8	35	46
Haute-Normandie	7.8	4.4	1.5	18	37
Ile-de-France	59.9	5.4	2.1	17	4
Languedoc-Roussillon	20.3	8.4	3.9	19	10
Limousin	5.4	7.6	2.5	6	23
Lorraine	8.1	2.6	1.2	18	42
Midi-Pyrénées	16.8	6.3	2.4	21	30
Nord-Pas-de-Calais	11.8	2.9	1.0	18	62
Pays de la Loire	28.4	6.4	2.9	9	35
Picardie	12.4	6.6	2.4	15	43
Poitou-Charentes	7.2	4.3	1.9	12	41
Provence-Alpes-C. d'Azur	19.7	4.3	1.9	10	24
Rhône-Alpes	42.4	7.3	3.1	23	48
<b>France (22 regions)</b>	<b>347.9</b>	<b>5.8</b>	<b>2.3</b>	<b>16</b>	<b>30</b>

Source : MENESR-DEPP, Enquête spéciale sur les budgets régionaux.

(\*) Valeurs moyennes 2001-2004.

(\*\*) Valeurs moyennes 2002-2003.

Ces données ont été recueillies par Cécile Crespy et sont commentées dans Crespy, Héraud, Perry (2007).

---

## Références

Cécile CRESPIY, Jean-Alain HERAUD, Beth PERRY (2007), «Multi-level governance, regions and science in France: between competition and equality», *Regional Studies*, Vol.41.8, novembre.

Giovanni DOSI, Patrick LLERENA, Mauro SYLOS-LABINI (2005), *Science-Technology-Industry Links and the "European Paradox": Some Notes on the Dynamics of Scientific and Technological Research in Europe*, Working Papers BETA, N°2005-11, ULP, Strasbourg.

Jalal EL OUARDIGHI, Jean-Alain HERAUD, René KAHN (2006), «Une relecture de la politique régionale européenne et du rôle des collectivités: l'exemple des politiques de recherche et d'innovation», in H. Capron (ed.): *Convergence et dynamique d'innovation au sein de l'espace européen*, De Boek, Bruxelles.

Jean-Alain HERAUD (2003), «Regional innovation systems and European research policy:

*Convergence or misunderstanding ?*», *European Planning Studies*, vol.11, N°1, (41-56).

R. L. JEPPELSON (2000), "Institutional logics: on the constitutive dimensions of the modern nation-state polities", EUI working papers RSC 2000/36, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, San Domenico, Firenze.

Fotis KAFATOS (2007), « La science ou la force du partage », *Le Monde*, 24 octobre, p. 27.

Claire LANCIANO-MORANDAT, Eric VERDIER (2004), « Dynamiques des régimes sociétaux d'enseignement supérieur et d'innovation », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 11 (3) (369-387).

Pierre PAPON (2007), « L'Europe de la recherche et de l'innovation – la trop longue marche vers Lisbonne », *Futuribles* N° 327, février (5-21).

Luis SANZ-MENENDEZ L., Laura CRUZ-CASTRO (2005), "Explaining the science and technology policies of regional governments", *Regional Studies*, 39 (7), (939-54).

---

# L'Acte Unique : un tournant néolibéral ?

Francis Kern

**L'ambition le l'Acte unique fut de réactiver la dynamique européenne. Il a bien rempli cet objectif. Mais la question se pose de savoir si ce traité n'a pas également initié un tournant néolibéral dans la construction européenne.**

Cette question semble paradoxale car l'artisan de ce traité fut Jacques DELORS (J.D.) dont le mandat de président de la Commission européenne débute le 1-01-1985. Le défi auquel est confronté J.D. est de sortir la construction européenne de l'enlisement dans lequel elle s'était installée depuis l'élargissement à la Grande-Bretagne, au Danemark et à l'Irlande. Depuis 12 ans, les seuls faits marquants sont le lancement du SME, la création de l'ECU (13/03/79) et l'élection du Parlement européen au suffrage universel en juin de la même année. Le moins que l'on puisse dire est que ces initiatives restent ponctuelles et ne permettent pas d'enclencher une nouvelle dynamique d'intégration. Le contexte est celui du ralentissement de la croissance des années 70, de la montée du chômage de masse qui constituent une nouvelle donne et qui remettent en cause les certitudes héritées des Trente Glorieuses dans les pays membres de la CEE. Ce contexte est aggravé par les incessantes querelles budgétaires entre la Grande-Bretagne et ses partenaires.<sup>1</sup>

## 1. Genèse de l'Acte unique

De l'aveu même de J.D. trois voies étaient possibles pour la relance de la construction européenne :

- la défense commune
- l'union monétaire
- la réforme institutionnelle

mais ces voies étaient périlleuses, aucun de ces projets ne recueillait l'unanimité et J.D. préfère « se rabattre sur un objectif plus pragmatique » correspondant à l'air du temps »<sup>2</sup>(celui de la révolution néo

conservatrice du début des années 80 conduite par Reagan et Thatcher). Il fallait coûte que coûte « remettre la mécanique en marche » c'est à dire relancer la dynamique d'intégration au point mort depuis l'achèvement du marché commun le 1er juillet 1968, un an avant la date prévue dans le traité de Rome. En dehors de l'élargissement, de la création du SME et de l'élection du Parlement au suffrage universel aucun fait marquant n'était venu relancer la construction européenne lorsque J.D. devient président de la Commission.

Après une tournée auprès des dix chefs d'Etat avant sa prise de fonction<sup>3</sup>, JD se rend compte qu'ils sont tous « à la recherche d'une idée, d'une voie, d'une stratégie. Par conséquent c'était à moi de la proposer... »<sup>4</sup>... « je leur ai dit : le traité de Rome prévoyait la création du marché commun et si enfin on le faisait ? Compte tenu de l'air du temps, cette proposition a recueilli l'accord unanime des dix Etats membres ». A la question de Dominique Wolton « Cela alliait l'idée de la dérégulation et celle des pères fondateurs » JD précise « Nos dirigeants avaient vis-à-vis de l'objectif des pères fondateurs une forme d'obligation et, d'autre part, chacun sentait que nos économies étaient engourdis, fractionnées, accablées de réglementations et d'obstacles aux échanges. Je suis donc parti de cet objectif. »<sup>5</sup>

D'où la proposition de J.D. « Objectifs 92 ». « J'annonce l'objectif 1992, c'est à dire le marché unique, avec bien d'autres propositions, lors du débat d'investissement en janvier (1985) et ensuite je charge un de mes collègues, lord Cockfield, de rédiger le livre blanc, c'est à dire le cahier de charges pour réaliser le grand marché sans frontières »<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Philippe Lemaître « L'Europe, de l'Acte unique à Maastricht », Le Monde 17-02-96

<sup>2</sup>« Jacques Delors l'unité d'un homme » entretien avec Dominique Wolton, ed. Odile Jacob, Paris,1994, en particulier 4<sup>e</sup> partie « L'ambition européenne » pp.220-308..

<sup>3</sup> La Grèce a rejoint la CEE le 1<sup>er</sup> janvier 1981.

<sup>4</sup> ibidem pp 222

<sup>5</sup> ibidem pp.221

<sup>6</sup> ibidem pp.222

---

---

Le dispositif est clairement énoncé, la seule voie possible était de rester dans la logique du traité de Rome donc dans l'esprit des pères fondateurs qui avaient déjà suite à la conférence de Messine en 1955 choisit la voie la plus pragmatique et la plus « économiciste » (ou instrumentale), celle du marché commun, pour tirer les enseignements de l'échec de la CED sur le plan politique et de l'impossibilité de multiplier les intégrations sectorielles sur le modèle de la CECA sur le plan économique. Mais alors existe-il une différence entre le projet Delors/Cockfield de Grand marché et celui d'une zone intégrée de libre échange ?

## **2. Remise en cause du vote à l'unanimité, une avancée institutionnelle dans le processus d'intégration**

Une première distinction réside dans le fait que la réalisation du Grand marché implique la remise en cause du dogme gaullien du droit de veto ou plus exactement du principe du vote à l'unanimité. Pour y parvenir J.D a proposé soit une convention explicite impliquant l'abstention de celui qui est contre ou une modification du traité, JD pensait impossible une modification du traité mais Bruno Craxi prend l'initiative de convoquer une conférence intergouvernementale malgré l'opposition de la GB et du DK en invoquant que l'écrasante majorité des pays étaient pour.

C'est la commission qui a rédigé le traité et ce traité s'apparente davantage à celui qui a créé la CECA, c'est un traité plus technocratique que politique. Il reflète bien la vision et la pratique de la Commission. Il aura pour objectif de réaliser le Marché unique à l'échéance du 1er janvier 1993. Le traité approuvé au Conseil de Luxembourg en décembre 1985, signé en février 1986 par les douze, suite à l'entrée de l'Espagne et du Portugal le 1er janvier 1986, entre en vigueur le 1er juillet 1987.

«... Il y avait dans le traité des points très importants, surtout institutionnels : le vote à la majorité était institué pour tout ce qui avait trait au marché intérieur, la dimension monétaire figurait dans le traité, l'environnement, la dimension sociale, ce qui n'a pas été facile, et, l'amorce de ce qui allait être la cohésion économique et sociale par des références

explicites à une solidarité active entre les régions riches et les régions pauvres. Pendant quatre ans la commission a proposé les moyens de réaliser les bases de la maison Europe. »<sup>7</sup>

On peut déjà noter à ce stade du raisonnement que si l'approche reste pragmatique et néolibérale en privilégiant le marché comme vecteur de l'intégration, ce traité constitue une avancée institutionnelle puisqu'il remet en cause le principe de l'unanimité pour lui substituer le vote à la majorité mais cette avancée reste partielle car elle ne concerne que les mesures qui ont trait à la réalisation du marché unique.

## **3. Le programme d'action associé au Traité**

Pour répondre plus précisément à la question il faut examiner le programme d'action pour réussir l'Acte unique, ce programme est connu sous le nom de « Paquet Delors 1 ». Or ce paquet est fondé sur le triptyque « Compétition, c'est le marché unique mais aussi sur la Coopération et la Solidarité » qui figure dans le texte du traité. Ce paquet est proposé par la Commission dès février 1987 avant l'entrée en vigueur du traité mais au Conseil de Copenhague en décembre 87 il n'est pas approuvé et il faudra un Conseil exceptionnel à Bruxelles à l'initiative d'Helmut Kohl qui assume désormais la présidence pour que le Conseil accepte le programme de l'Acte unique. Pourquoi une telle résistance ? Car le programme nécessite un financement et J.D. avait mis l'accent sur les risques de faillite de la CEE. Désormais les ressources seront assises sur le PNB des pays membres ce qui garantit leur pérennisation mais de plus le programme d'action prévoit un doublement du montant des ressources disponibles pour les trois fonds structurelles. Car pour JD le triptyque compétition/coopération/solidarité implique de renforcer les actions communes en matière de recherche et de développement et les politiques structurelles autour de 5 objectifs :

- Aide aux régions en retard de développement
- Aide aux régions en reconversion industrielle
- Emploi- insertion des jeunes
- Lutte contre le chômage de longue durée
- Modernisation de l'agriculture et priorité au développement rural

---

<sup>7</sup> ibidem pp .224

---

Il est symptomatique que D. Wolton de manière lucide pose la question « Sans le paquet Delors 1, l'objectif 92 aurait simplement été une zone de libre échange » mais la réponse de J.D est tout aussi déconcertante « Il n'aurait pas été réalisé ». Nous pouvons suivre D. Wolton et faire remarquer que le paquet Delors 1 est la contrepartie du Grand marché mais pour JD il y a « cohérence absolue entre l'Acte unique et le Paquet 1 »... « dans la mesure où les pays les moins riches ne pouvaient pas supporter la réalisation d'un grand marché sans frontières sans avoir les moyens de s'adapter à la donne européenne, et, grâce à cela à la compétition mondiale ». L'aide aux régions en retard de développement est d'autant mieux acceptée que les programmes intégrés pour les régions méditerranéennes permettaient de compenser la concurrence sur certains produits que suscite l'entrée de l'Espagne et du Portugal.

Un paquet 2 fondé sur les mêmes principes sera adopté à Edimbourg en décembre 92 pour la période 94-99. Les paquets 1 et 2 seront complétés par le document Europe 2000. Ce document propose des mesures de rééquilibrage : « Puisque nous créons un grand marché, l'une des pentes naturelles de l'économie de marché est de concentrer la richesse »... « la dimension sociale, ce sont les paquets 1 et 2 ». Pour amplifier les mesures des paquets 1 et 2 la spécificité du document est de repenser la théorie du développement et de la coopération régionale en permettant à la commission d'appuyer les initiatives régionales mais se pose encore la question du rôle respectif des Etats et des régions dans leurs relations avec la Commission. Si la coopération dans l'élaboration des programmes est acceptable, leur mise en oeuvre s'avère plus difficile pour ces raisons.

Quoiqu'il en soit l'Acte unique ne nous paraît pas être à l'origine d'une dérive néolibérale de la dynamique d'intégration car les paquets Delors permettent le maintien d'une cohérence entre la réalisation du Grand marché et les risques inhérents de concentration de richesses qu'il génère. Ces risques seraient atténués par la poursuite voire le renforcement des mesures permettant la réduction des écarts régionaux. La mobilisation de financements supplémentaires a été obtenue de

manière subtile puisque après avoir fait adopter le traité de l'Acte unique à Luxembourg en décembre 85, y compris par Margaret Thatcher, comme il s'agissait d'approfondir la logique du marché commun aucune opposition ne se justifiait. J.D. a obtenu la modification du traité grâce à l'initiative de B. Craxi puis le financement du programme d'action pour sa réalisation grâce à l'action d'Helmut Kohl, Margaret Thatcher ne pouvait plus se dédire.

L'habileté de Jacques Delors comme président de la Commission est d'avoir su garder la main sur l'ensemble du processus de prise de décision ce qui ne sera plus le cas dans la rédaction du traité de Maastricht qui instaurera l'Union économique et monétaire. Le traité de Maastricht redonne l'initiative à la sphère politique, celle de la coopération mais aussi des négociations et des compromis à l'échelon intergouvernemental. Cela explique sans doute les réserves de Jacques Delors lors du référendum sur le traité non pas sur l'objectif d'intégration monétaire qui est dans la logique de l'accomplissement du marché unique, celle de se doter d'une monnaie unique, mais dans le fait que la Commission sera désormais dans l'impossibilité de réaliser les ambitions de l'Union économique et monétaire européenne. L'Acte unique reste dans la lignée des initiatives et des processus de prise de décision technocratique depuis le traité de Paris qui instaura la CECA en 1951 pour avancer dans la voie de l'intégration. Le traité de Maastricht permet un retour du politique au sens le plus restrictif celui de compromis intergouvernementaux avec tous les risques d'enlisement et d'incohérence intertemporelle qu'impliquent désormais de tels compromis.

---

## L'UE en chiffres : dépenses totales de protection sociale en % du PIB

Les dépenses de protection sociale comprennent les prestations sociales versées aux ménages et aux individus pour alléger la charge entraînée par un certain nombre de besoins ou de situations à risque (retraite, santé, famille, invalidité, chômage...).

<b>Pays</b>	<b>2000</b>	<b>2004</b>
<i>UE 25</i>	26,6	27,3 *
Allemagne	29,2	29,5 *
Autriche	28,2	29,1
Belgique	26,5	29,3
Chypre	14,8	17,8
Danemark	28,9	30,7
Espagne	19,7	20,0 *
Estonie	14,0	13,4
Finlande	25,1	26,7
France	29,5	31,2 *
Grèce	25,7	26,0
Hongrie	19,3	20,7
Irlande	14,1	17,0
Italie	24,7	26,1 *
Lettonie	15,3	12,6 *
Lituanie	15,8	13,3 *
Luxembourg	19,6	22,6 *
Malte	16,3	18,8
Pays Bas	26,4	28,5 *
Pologne	19,5	20,0 *
Portugal	21,7	24,9 *
République tchèque	19,5	19,6 *
Royaume-Uni	27,1	26,3 *
Slovaquie	19,3	17,2 *
Slovénie	24,9	24,3 *
Suède	30,7	32,9 *

---

\* Valeur provisoire ou estimée

Source : Eurostat

---

## OBSERVATOIRE DES POLITIQUES ECONOMIQUES EN EUROPE

Pôle européen de gestion et d'économie (PEGE), 61, avenue de la Forêt Noire –67085 Strasbourg Cedex

Site Internet : <http://opee.u-strasbg.fr> - Courriel : [thierry.stolle@urs.u-strasbg.fr](mailto:thierry.stolle@urs.u-strasbg.fr)

Directeur de la publication : Michel Dévoluy, Chaire Jean Monnet

Imprimé dans le cadre des Universités Louis Pasteur (ULP) et Robert Schuman (URS)

Numéro ISSN . 1298-1184

Co-responsabilité de l'OPEE : Michel Dévoluy et Gilbert Koenig

Ont participé à la rédaction de ce bulletin :

Amélie Barbier-Gauchard, Maître de Conférences, ULP (BETA) —Damien Broussolle, Maître de Conférences, URS (LARGE) — Michel Dévoluy, Professeur, URS (BETA) — Jean-Alain Héraud, Professeur, ULP (BETA - CEREQ) — Francis Kern, Professeur, ULP (BETA) — Claire Mainguy, Maître de Conférences, URS (BETA) — Alexandre Sokic, Maître de Conférences, Pôle Universitaire Léonard de Vinci (CIRCEE) — Lisa Steinacher

Conception graphique : Pierre Roesch, Strasbourg — Mise en page : Thierry Stollé