

Giuseppe Usai

**Une politique de
cohésion économique et sociale
pour les Iles
de l'Union européenne**

**Intervention lors du 3ème Forum INSULEUR
Chambre de Commerce de Cagliari**

Université de Cagliari 2002

Table des matières

1. Nature et finalité de la politique de cohésion économique et sociale

- 1.1. Avant-propos
- 1.2. Une équivoque à éliminer
- 1.3. Aperçu historique
- 1.4. De nouveaux défis pour la cohésion économique et sociale

2. La nécessité et l'urgence d'une politique de cohésion pour les Iles

- 2.1. Un retard de développement propre à la zone « Ile »
- 2.2. Les multiples éléments de la spécificité du retard de développement des Iles

3. Vers une politique européenne de cohésion économique et sociale pour les Iles

- 3.1 De la reconnaissance formelle aux mesures d'application
- 3.2 La contribution des Chambres de Commerce des Iles dans la conception et la mise en œuvre des politiques de cohésion économique et sociale

1. Nature et finalité de la politique de cohésion économique et sociale

1.1. Avant-propos

La réflexion ici proposée, liée à la demande de mise en œuvre de la récente prévision d'actions en faveur des Iles de l' Union européenne, doit se fonder sur l'identification de la nature et des finalités de la « politique de cohésion économique et sociale ».

Cette expression veut désigner un ensemble de décisions et d'actions visant à réduire l'écart économique et social existant au sein de l'Union européenne.

Elle fait avant tout référence aux différences concernant le produit intérieur brut par personne et au taux de chômage, mais aussi plus généralement aux multiples éléments de la « qualité de la vie » qu'une intervention des pouvoirs publics peut améliorer.

A ce propos, il faut noter au préalable que la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne, comme toute autre activité humaine, est porteuse en soi d'une valeur éthique, si l'on admet que la principale finalité de toute entité politique ne peut que concerner des actions destinées à améliorer les conditions de vie et, dans ce cadre, à combler l'écart économique et social entre les citoyens, en commençant par celui qui ne relève pas de la responsabilité individuelle, mais qui est lié à des phénomènes historiques et à des spécificités géographiques, économiques et sociales.

Il est alors clair que l' Etat-Providence, cette conception particulière de l' Etat qui se propose de répandre le bien-être, ne peut que se donner comme priorité une perspective de cohésion économique et sociale.

L'exigence de mise en œuvre d' initiatives incisives pour la cohésion économique et sociale doit forcément entrer dans les objectifs

d'intégration de l' Union Européenne, et d'abord parce que tout système institutionnel voulant garantir sa propre survie et son développement ne peut subir passivement l'existence d'écarts économiques et sociaux. Elles ont en effet un caractère évident de désagrégation et constituent donc un obstacle objectif aussi bien à l'obtention d'un niveau convenable d'intégration qu'à la perpétuation d'ensemble du niveau de bien-être.

1.2. Une équivoque à éliminer

Une interprétation quelque peu superficielle, et de toute façon erronée, suppose que la politique de cohésion, et plus généralement les actions fondées sur les exigences de l'Etat Providence, ne se donnent comme objectif que la réduction des conditions économiques et sociales défavorables de certains territoires, ou de certaines catégories d'individus, et sont donc orientées vers la sauvegarde des intérêts de sujets particuliers.

Il faut à ce point préciser que cet effet d'amélioration des situations de certains territoires ou catégories sociales existe certainement, pourvu que la politique de cohésion soit efficace et que l' Etat Providence fonctionne. Et l'on ne peut que le juger unanimement de façon positive. Mais ceci ne suffit pas à expliquer l'énorme importance que revêt pour l' Union européenne, comme pour toute institution, la tendance à la cohésion économique et sociale.

En effet, juguler progressivement les grandes inégalités économiques et sociales entre régions, secteurs économiques ou catégories de citoyens détermine deux avantages généraux extrêmement importants.

Le premier effet/avantage (interne) consiste dans le fait que l'existence d' une cohésion générale donne aux diverses politiques d'une institution une efficacité beaucoup plus grande que si, à conditions égales par ailleurs, elles sont appliquées dans un contexte de manque

de cohésion économique et sociale. Il est en effet facile de démontrer que les actions sont évidemment plus efficaces dans un contexte cohérent, et ce non seulement du point de vue politique et social mais également en ce qui concerne tous les autres domaines, à commencer par la culture, la technologie et les conditions matérielles. D'autre part, il est également vrai que le manque de cohésion détermine toujours d'importants coûts économiques, sociaux et autres, qui n'existent pas dans d'autres contextes.

Le second effet/avantage général découlant de la cohésion économique et sociale tient au fait que la « capacité à agir » d'une institution au plan international est évidemment liée positivement à son niveau de cohésion interne. Or, il n'est pas nécessaire de démontrer que l'Humanité a grand besoin d'une Europe faisant preuve d'une capacité d'action satisfaisante, considérée dans son ensemble (et non de tel ou tel Etat membre), tant ceci est continuellement répété par divers chercheurs faisant autorité, par les experts et les hommes politiques, ainsi que par de nombreux Chefs d'Etat et de gouvernement des Pays tiers.

1.3. Aperçu historique

Pour confirmer ce qui vient d'être dit, l'histoire du processus d'intégration européenne a toujours été marquée par une forte tendance à la cohésion économique et sociale : il en a été ainsi dès l'origine avec la constitution de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, puis avec la naissance de la Communauté Economique Européenne, ensuite au cours de son évolution vers l'Union Européenne, et enfin lors de la dernière phase qui a suivi la signature du Traité de Maastricht.

Dès l'origine donc, une des politiques les plus importantes menées en faveur de la cohésion économique et sociale a été la politique sociale, accompagnée rapidement d'une part de la politique régionale, d'autre

part de la Politique agricole d'orientation.

Par la suite, peu à peu de nombreuses actions orientées vers la cohésion économique et sociale ont vu le jour, qui ont permis la mise en œuvre d'autres instruments, notamment ceux concernant la Banque Européenne d'Investissement (BEI) (soutien actif au cours des dernières années des activités d'intervention des fonds structurels et de développement des petites et moyennes entreprises), l'Instrument financier d'orientation pour la Pêche (IFOP) et le « Fonds de Cohésion » envisagé spécifiquement pour réduire l'écart de développement enregistré par l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande par rapport aux autres Etats membre.

1.4. De nouveaux défis pour la cohésion économique et sociale

S'il est vrai qu'une la politique de cohésion pour l'Union Européenne s'impose, et qu'elle est fortement généralisée, au delà des références à des contextes territoriaux, des secteurs économiques et des catégories de citoyens spécifiques, il est également vrai que les politiques de cohésion économique et sociale de l'Union Européenne connaissent aujourd'hui, avec l'approfondissement et l'élargissement du processus d'intégration européenne, une actualité qui leur donne plus d'importance que par le passé.

Ce processus, après l'effective et concrète entrée en vigueur de l'euro (le 1^e janvier 2002), se trouve plus que jamais dans une phase de périlleuse transition qui rend l'évolution politique de l'Europe indispensable et impossible à différer : il est en effet impensable, et cela aurait des conséquences très graves, que l'ensemble de pouvoirs économiques et sociaux désormais de compétence exclusive de l'Union européenne n'ait pas son pendant dans une compétence politique de même niveau.

Les Européens dans leur ensemble sont bien conscients du pro-

blème, et, depuis le Conseil européen de Laeken (décembre 2001), ils ont décidé de procéder à une évaluation précise des possibilités d'évolution du processus dans un sens politique, et ont en conséquence élaboré la « Convention sur l'avenir de l'Europe » .

Une autre source de profonde préoccupation pour un niveau de cohésion satisfaisant est liée au programme d'élargissement de l'Union européenne vers les Pays de l' est de l'Europe.

Cet élargissement est si important et complexe qu'il ne peut être abordé ici de façon approfondie. Nous voulons cependant affirmer de façon nette que l'élargissement, malgré les multiples problématiques qu'il engendre, constitue un impératif inéluctable envers lequel a déjà été exprimé une attitude positive, que l'on ne peut évidemment pas remettre en cause ici, même si on le voulait.

2. La nécessité et l'urgence d'une politique de cohésion pour les Iles

2.1. Un retard de développement propre à la zone «Ile »

Au sein du difficile processus de renouvellement, relance et développement des politiques de cohésion économique et sociale, le chemin à suivre est sans aucun doute celui indiqué par les articles du Traité de l'Union européenne concernant la cohésion économique et sociale, tels qu'ils sont définis par les récentes décisions d'Amsterdam et de Nice.

En ce qui concerne le sujet fondamental de cette action, il est fait référence à l'intégration de l'article 158, et en particulier au fait qu'il existe maintenant la disposition statuant que « la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées (...) ».

Cela signifie évidemment que la Communauté assimile les Iles aux régions moins favorisées, et s'engage à réduire l'écart de développement

qui les caractérise.

En conséquence, les régions insulaires doivent, dans tous les cas, bénéficier de la politique de cohésion économique et sociale, car elles manifestent un retard de développement structurel et permanent.

Par ailleurs, l'assimilation des régions insulaires aux régions les moins favorisées mérite quelques précisions, car on entend arguer du fait que, bien sûr, les Iles font partie de la catégorie des Régions moins favorisées, mais qu'il est de toute façon indispensable que soit formulée pour elles une ligne spécifique d'action dans le cadre de la politique de cohésion économique et sociale d'ensemble.

2.2 Les multiples éléments de la spécificité du retard de développement des Iles

Les Iles de l' Union Européenne, mais c'est vrai pour toute Ile, possèdent certains caractères économiques et sociaux négatifs, qui sont structurels et fondamentalement permanents.

Il est bon de rappeler à ce sujet que chaque Ile a connu des vicissitudes historiques liées à la succession des dominations extérieures, accompagnées de déprédations et de l'asservissement de la société et de l'économie insulaire aux intérêts des divers envahisseurs. Cet élément, plus ou moins vérifiable dans de nombreux cas, a eu des répercussions évidentes sur l'économie et la société, dont les échos perdurent encore.

De plus, par essence même, une Ile est séparée des autres territoires, et ceci a de grandes conséquences sur la présence historique des activités économiques, qui sont souvent caractérisées par des dimensions réduites, une tendance à l'autarcie et des défauts dans l'organisation. De fait, la séparation dont nous parlons a rendu difficile l'extension au territoire insulaire d'activités économiques présentes ailleurs.

Une autre conséquence de cette constatation est représentée par le

fait que, en général, les infrastructures insulaires se ressentent elles aussi de cette séparation de la terre ferme et sont donc de qualité inférieure à celles des territoires non insulaires.

Une des conséquences les plus graves de cette situation a été, et c'est encore bien souvent le cas, la forte dépendance de l'économie de l'Ile par rapport à l'extérieur, en terme d'approvisionnements, d'investissements, de capitaux, de technologies.

Pour n'aborder que les éléments les plus significatifs, on peut évoquer les carences importantes dans les domaines des communications avec l'extérieur, des communications intérieures, de l'approvisionnement en eau, de la disponibilité d'énergie et de la capacité à affronter de façon appropriée les besoins en technologies nécessaires au développement économique et social.

Il faut par ailleurs souligner que les caractères qui contribuent à identifier un territoire comme insulaire, et donc à l'assimiler dans une certaine mesure à n'importe quelle autre Ile sur la Terre, peuvent être associés à des caractères propres, spécifiques de la catégorie dans laquelle on peut classer l'Ile considérée (grande ou petite, suffisamment peuplée ou à faible densité, appartenant à tel ou tel Pays). Evidemment, ces spécificités catégorielles sont importantes du point de vue économique et social, car ils contribuent à identifier les caractères économiques et sociaux de l'Ile considérée.

Enfin, chaque territoire insulaire possède à l'évidence des caractères particuliers qui lui viennent non seulement de la synthèse entre ses caractères généraux et ses caractères spécifiques catégoriels, mais aussi de certains traits totalement personnels, tels ceux liés à des données géographiques, climatiques, historiques et culturelles.

En définitive, du point de vue économique et social, le contexte de chaque Ile est, en général, le produit de la combinaison entre certains caractères économiques et sociaux pas forcément négatifs (par exemple

un environnement préservé ou la beauté des paysages), et d'autres, hautement pénalisants en termes économiques et sociaux.

Cette deuxième catégorie de caractères est à son tour le produit de trois séries d'éléments négatifs :

- a) caractères généraux
- b) caractères catégoriels spécifiques ;
- c) caractères personnels.

Ces remarques permettent d'affirmer que, en synthèse, chaque Ile se présente comme une entité économique et sociale unique, étant donné qu'une analyse précise en dégage la significative diversité par rapport à toute autre Ile.

Cette vérité implique que les interventions qui entendent réduire le déséquilibre économique et social de l'Ile ne devraient pas se fonder sur la seule considération des caractères généraux de l'insularité.

3. Vers une politique européenne de cohésion économique et sociale pour les Iles

3.1 De la reconnaissance formelle aux mesures d'application

Il a fallu un peu moins de 50 ans pour que l' Union Européenne adopte la reconnaissance formelle de l'importance spécifique de l'insularité par un engagement d'intervention dans le sens de la cohésion économique et sociale, avec la modification de l'art. 158 du Traité dont nous avons déjà parlé : la décision a été indispensable, mais elle n'est pas certainement pas suffisante pour aborder convenablement le problème de la cohésion économique et sociale au niveau insulaire.

Il existe bien, en effet, un retard de développement des Iles, mais il présente des spécificités telles qu'il ne peut être affronté avec les mêmes engagements et selon les mêmes modalités utilisés pour des territoires non insulaires. Du point de vue des techniques économiques, il est élémentaire de

constater cette vérité selon laquelle à des bases de retard spécifiques doivent correspondre des engagements et des modalités d'intervention spécifiques.

D'autre part, l' Union Européenne a plusieurs fois répondu à des situations spécifiques par des engagements spécifiques: il en a été ainsi pour les zones rurales de montagne, et plus récemment, pour les territoires ultra-périphériques, ainsi que pour certaines régions particulières de la Finlande et de la Suède, auxquelles on a attribué la reconnaissance de l'état de retard, malgré l'absence du paramètre associé au PIB, au motif de la faible densité et des caractères climatiques.

Les choix faits en ce moment et les initiatives qui leurs sont liées sont, évidemment, partagés, et ils doivent même être poursuivis et intensifiés. Il faut toutefois mettre en évidence avec force le fait que pour les Iles, il est indispensable que soit mise en place une véritable politique de cohésion économique et sociale conçue spécifiquement en fonction des caractères particuliers du retard économique et social à combler, sans négliger le fait que - comme nous l'avons dit - bien que les réalités économiques et sociales des différentes Iles soient comparables pour leur retard de développement structurel et durable, elles présentent aussi de forts caractères personnels. S'il en est ainsi, la politique de cohésion formulée spécifiquement pour les Iles doit être flexible et différenciée, c'est-à-dire qu'elle doit porter en elle-même un modèle de flexibilité capable de permettre des expressions différenciées en fonction des caractères personnels de chaque Ile.

En s'en tenant aux caractères généraux (mais, répétons-le, les caractères spécifiques et catégoriels ne doivent pas être négligés), il est possible d'indiquer certains axes d'intervention particulièrement importants ou, si l'on veut, « prioritaires ».

Le premier est certainement ce facteur fondamental de développement que l' Union Européenne a elle-même désigné comme étant le savoir, non seulement cognitif mais aussi concret et relationnel, indispensable pré-

requis permettant aux êtres humains d'agir par le biais des postulats fondamentaux du rationalisme opérationnel et organisationnel (voir à ce propos le Livre Blanc « Crescita, Competitività, Occupazione. Le sfide e le strade da percorrere per entrare nel XXI secolo »). Comme on le sait, l'expression la plus courante, bien que peut-être un peu réductrice et de toute façon pas unique, de ce type d'intervention, est la mise en place d'initiatives de formation professionnelle.

Le deuxième objet d'intervention méritant un intérêt particulier est sans doute l'achèvement et la modernisation des infrastructures, en particulier de celles concernant les réseaux permettant le lien avec des territoires non insulaires et entre les différentes communautés habitant l'Ile.

Un troisième objet d'intervention urgente concerne l'approvisionnement en eau et en énergie, lui aussi bien souvent défectueux dans toutes les Iles pour des raisons évidentes, et en même temps d'une importance stratégique pour la réduction des retards de développement.

3.2 . La contribution des Chambres de Commerce des Iles dans la conception et la mise en œuvre des politiques de cohésion économique et sociale

Les Chambres de Commerce de chaque Ile, comme de toute autre Région non insulaire de l'Europe, constituent par leur nature même, des organismes au sein desquels se manifeste l'action des entrepreneurs opérant dans la même Région.

Ceci permet aux Chambres de Commerce régionales d'avoir un rôle de support essentiel pour la formulation des axes d'intervention dans lesquels doit se matérialiser la politique de cohésion économique et sociale pour les Iles. Il est en effet évident que les entrepreneurs, qui subissent directement les effets du retard de développement de l'Ile dans laquelle ils interviennent, ont une connaissance remarquable de la nature, des caractères et des conséquences de la situation économique et

sociale de leur région. Ce bagage de connaissances ne peut être négligé si l'on veut que l'action de cohésion économique et sociale au niveau européen possède le réalisme et l'efficacité nécessaires.

En effet, le tissu des entreprises de chaque Ile est fondé principalement sur des entreprises locales petites ou très petites, et il est également vrai que dans les Iles, en règle générale, les micro-entreprises dominent. En pourcentage, tandis que dans l'Union européenne les petites et moyennes entreprises représentent environ 95% du total, dans les Iles (ou au moins dans certaines d'entre elles comme la Sardaigne, par exemple), ce pourcentage atteint 99%, avec un nombre très élevé de micro-entreprises.

Il va de soi que la petite et très petite taille des entreprises leur confère un fort enracinement dans la réalité locale, qui se nourrit largement de l'action continue et systématique des Chambres de Commerce.

Celles-ci, tout en ayant un rôle reconnu en tant qu'entités engagées de façon stable dans l'appui à la politique de cohésion économique et sociale en faveur des Iles, devraient évidemment se doter des moyens nécessaires pour s'acquitter au mieux de leur mission de soutien permanent de l'Union européenne dans cette politique.

Il s'agit de mettre en place, au sein de chaque Chambre de Commerce, une sorte d'Observatoire permanent de l'économie locale et des actions de cohésion économique et sociale de l'Union européenne. Ceci pourra se faire avec le concours des Universités locales et demande l'implication continue et systématique d'un certain nombre de dirigeants et de fonctionnaires consulaires qui puissent recueillir - sans solution de continuité - les informations aptes à améliorer le système des interventions de cohésion.