LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET SA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION: DIMENSIONS RÉGIONALE ET SOCIALE

Daniel Tremblay
Département de travail social
Université du Québec à Hull

Mars 1998

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION, p. 3

1. LA PROBLÉMATIQUE DE L'EXCLUSION, p. 4

2. L'EXCLUSION DANS L'EUROPE COMMUNAUTAIRE* :
UN APERÇU SOMMAIRE, p. 5

3. L'INTÉGRATION EUROPÉENNE: L'ÉCONOMIQUE ET LE SOCIAL, p. 6

4. LA LUTTE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE CONTRE L'EXCLUSION: OBJECTIFS, INSTRUMENTS ET PRINCIPES, p. 7

4.1 Objectifs, p. 8
4.2 Instruments, p. 9
4.3 Principes, p. 11

5. MISE EN CONTEXTE DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE, p. 12

5.1 Regards sur la cohésion économique et sociale, p. 12
5.2 De la "politique sociale européenne" à la politique communautaire de cohésion économique et sociale, p. 14
5.3 La lutte contre l'exclusion, aussi une question de participation politique, p. 16
5.4 La lutte contre l'exclusion: le "modèle social européen" face à la mondialisation économique, p. 19

CONCLUSION, p. 21

---

* Dans ce cahier, les termes " communauté " et " communautaire " réfèrent exclusivement à la réalité de la Communauté européenne. Ils n'ont donc pas le même sens que dans des expressions comme "organisation communautaire" ou "milieu communautaire". On notera également que, pour faciliter la lecture, l'expression "Communauté européenne" sera utilisée de façon systématique dans ce cahier, même si cet usage n'a été officialisé que longtemps après la création (en 1957) de la Communauté économique européenne.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES, p. 22

INTRODUCTION

Ce cahier a pour objectifs de décrire et de chercher à analyser les efforts déployés par la Communauté européenne pour lutter contre l'exclusion. L'accent y est mis sur les dimensions régionale et sociale du problème.

Il convient de préciser d'emblée que la lutte contre l'exclusion, lorsqu'elle figure sur la liste des priorités retenues en matière de politiques sociales -ce qui est plus fréquemment le cas en Europe de l'Ouest qu'ailleurs dans le monde- est généralement considérée comme étant de responsabilité nationale. Or, la Communauté européenne est une entité supranationale: "C'est l'organe de mise en place des politiques communes résultant essentiellement de négociations entre les États membres" (Leslie, 1996: 3). Pour celui qui est peu familier avec cet "objet politique non identifié" (la boutade, qui date de quelques années, est de Jacques Delors, ancien président de la Commission européenne), il va sans dire que cette situation peut rendre la compréhension du fonctionnement de l'Europe communautaire assez difficile. Dans la mesure du possible, c'est-à-dire sauf lorsqu'elles seront nécessaires à la compréhension de la lutte communautaire contre l'exclusion, les subtilités de ce fonctionnement seront épargnées au lecteur qui, s'il souhaite approfondir le sujet, peut se référer aux nombreux travaux qui y ont été consacrés (voir par exemple: Leslie, 1996; Mathieu, 1994; Quermonne, 1994).

Dans le contexte québécois actuel, l'expérience européenne en matière de lutte contre l'exclusion, particulièrement en ce qui concerne ses dimensions régionale et sociale, est susceptible d'intéresser à divers titres:

-sur le continent américain, c'est d'abord au Québec que la réflexion sur la notion d'exclusion, qui est d'origine européenne, a été poussée le plus loin jusqu'à présent (Gauthier, 1995);

-le Québec, comme l'ensemble de ses principaux "partenaires commerciaux", évolue depuis quelques années dans un contexte marqué par une dynamique d'intégration économique (la signature de l'ALENA en constitue l'illustration la plus évidente) un peu similaire à celle qui anime la construction européenne (Brunelle et Deblock, 1994);

-le Québec, en tant que province canadienne, s'est inscrit jusqu'à ce jour dans un cadre politique où les questions à caractère territorial, régional ou national, de même que celles relatives au développement, à la redistribution de la richesse ou à la lutte contre les inégalités constituent des enjeux de première importance (Banting, 1995);

-il se manifeste enfin, depuis quelque temps, un intérêt particulier pour la question du "développement local et régional" au Québec (Secrétariat au développement des régions, 1997).

1. LA PROBLÉMATIQUE DE L'EXCLUSION

Il existe plus d'une façon d'aborder le thème de l'exclusion mais le propos de ce cahier nous incitera à privilégier les travaux de réflexion et de recherche de la Communauté européenne.

Il convient d'abord de préciser que le concept d'exclusion renvoie à des problèmes qui, pour certains, existent depuis longtemps alors que d'autres sont d'apparition plus récente. Pour n'en mentionner que quelques-uns, citons le chômage et en particulier le chômage de longue durée, la précarité de l'emploi, le "surendettement" des ménages, la dégradation du tissu social en milieux urbain et rural, l'itinérance, la redéfinition hésitante des valeurs collectives, l'isolement, la xénophobie, etc. (CCE, 1992a).

Les facteurs qui favorisent aujourd'hui la progression de l'exclusion sociale sont nombreux et divers, mais on peut, par souci de commodité, les regrouper en deux grandes catégories. Il s'agit d'abord de **facteurs économiques ou technologiques** comme: les mutations industrielles, l'apparition et la diffusion des nouvelles technologies de production et de consommation, la libéralisation des échanges commerciaux et plus largement la mondialisation de l'économie, la crise des finances publiques, etc. Les autres **facteurs sont de caractère sociodémographique** et la plupart d'entre eux sont également bien connus: transformation et diversification des modèles familiaux, recherche de nouveaux équilibres intergénérationnels dans un contexte de vieillissement démographique accéléré, gestion aléatoire des flux migratoires et des rapports interculturels, effritement des schèmes de valeurs traditionnels, etc. (CCE, 1992b; CCE, 1993).

La dimension régionale de l'exclusion a été moins étudiée, du moins sous cet angle, mais elle est étroitement liée à la dimension sociale du problème. Les **facteurs susceptibles de conduire et de maintenir certaines régions ou territoires** sur la voie de l'exclusion sont en partie les mêmes que ceux mentionnés dans le paragraphe précédent et que viennent aggraver un ou plusieurs des facteurs suivants: conditions climatiques, situation géographique, problèmes environnementaux, configuration des réseaux de communication et de transport, politiques en

matière de développement ou d'aménagement du territoire, centralisation des processus de décision politico-administrative, transformation des modes de production au détriment de secteurs d'activités économiques plus vulnérables (ex. activités agricoles, minières, halieutiques), etc. (Anderson, 1995; Bourdelin et Labori, 1996; Caire, 1992; Herschtel, 1993).

2. L'EXCLUSION DANS L'EUROPE COMMUNAUTAIRE: UN APERÇU SOMMAIRE

Tenant compte du nombre et de la diversité des facteurs susceptibles d'engendrer et d'accentuer l'exclusion, on comprendra qu'il serait difficile de brosser un tableau complet de la situation. La tâche, qui serait déjà considérable au niveau national, le serait encore davantage au niveau de l'Europe communautaire. Le tableau qui suit ne prétend donc pas offrir une représentation de l'exclusion au sein de cette dernière. Il vise essentiellement à faire ressortir la diversité du paysage communautaire, en attirant l'attention sur deux indices, certes très globaux (le PNB par habitant et le taux de chômage), mais qui suffisent à mettre en relief l'hétérogénéité de ce paysage.

INFORMATIONS SOMMAIRES SUR LES PAYS MEMBRES DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE*

PAYS	DATE D'ENTRÉE DANS LA COMMUNAUTÉ	POPULATION EN MILLIONS	PRODUIT NATIONAL BRUT PAR HABITANT	TAUX DE CHÔMAGE
Allemagne	1958	82,0 hab.	23 583 écus	10,0%
Autriche	1995	8,1 hab.	23 138 écus	4,4%
Belgique	1958	10,2 hab.	21 347 écus	9,7%
Danemark	1973	5,3 hab.	26 351 écus	6,0%
Espagne	1986	39,7 hab.	12 404 écus	21,0%
Finlande	1995	5,1 hab.	17 693 écus	13,8%
France	1958	58,6 hab.	22 096 écus	12,5%
Grèce	1981	10,5 hab.	7 201 écus	9,5%
Irlande	1973	3,6 hab.	14 014 écus	10,8%
Italie	1958	57,4 hab.	18 508 écus	12,1%
Luxembourg	1958	0,4 hab.	35 747 écus	3,6%
Pays-Bas	1958	15,6 hab.	21 014 écus	5,5%
Portugal	1986	9,9 hab.	8 784 écus	6,8%
Royaume-Uni	1973	59,0 hab.	16 982 écus	6,4%
Suède	1995	8,9 hab.	22 795 écus	10,4%

*NOTE: les données relatives au Produit national brut par habitant et au Taux de chômage proviennent du mensuel *Le Monde, dossiers et documents* de janvier 1998 (no 261). Les taux de chômage rapportés sont ceux d'octobre 1997. En mars 1998, un écu valait environ 1,6 dollar canadien. Rappelons enfin que l'Allemagne, jusqu'en 1990, était divisée et que seule l'Allemagne de l'Ouest faisait jusqu'alors partie de la Communauté.

Il est facile de comprendre, devant de tels chiffres, que les enjeux de la lutte contre l'exclusion se présentent de façon très diversifiée sur l'ensemble du territoire communautaire. L'hétérogénéité de la situation est en fait beaucoup plus marquée que ne le suggèrent les données de ce tableau car ce dernier ne laisse rien transparaître des disparités régionales au sein de chacun des pays membres, disparités qui peuvent être fort importantes, par exemple en matière de chômage (Barbier, 1997: 33-34). Il est connu que certains d'entre eux (par exemple, l'Italie et l'Espagne) sont particulièrement marqués par cette réalité. Il est à noter également que les pays qui se sont joints à la Communauté au cours des années 80 (Grèce, Espagne et Portugal) possèdent tous un "PNB par habitant" relativement bas, ce qui est bien sûr susceptible d'avoir contribué à accentuer sensiblement ce que l'on pourrait appeler le "niveau moyen" d'exclusion au sein de la Communauté (cette tendance n'a certainement pas été renversée par la réunification de l'Allemagne). Par ailleurs, l'entrée de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède au sein de la Communauté au cours des années 90 a vraisemblablement eu l'effet inverse, mais il faut immédiatement pondérer cette observation en rappelant que le poids démographique global de ces pays est nettement inférieur à celui des précédents.

3. L'INTÉGRATION EUROPÉENNE: L'ÉCONOMIQUE ET LE SOCIAL

Outre la volonté de stabiliser les relations entre des pays qui sortaient d'un climat de guerre dont les traces restaient vives, la création de l'Europe communautaire au cours des années 50 procédait d'ambitions plus nettement économiques que sociales (Cazes, 1994). Le volet social n'a jamais été absent du projet communautaire, mais la plupart des promoteurs de la construction européenne estimaient à l'époque que les fruits de la croissance économique devant accompagner le développement de la Communauté entraîneraient dans leur sillage le mieux-être des populations (Bourdua, 1992: 15; Mathieu, 1994: 64). Cette vision, qui peut être taxée de libérale, a prédominé durant la majeure partie du processus de construction communautaire. Elle n'a cependant jamais fait l'unanimité et on peut dire que la fin des Trente Glorieuses de même que l'accentuation et la pérennisation du chômage n'ont pas contribué à grossir les rangs de ses adeptes à partir du milieu des années 70.

On l'entendait au cours des années 70, mais c'est durant la décennie 1980 que le discours sur l'"Europe sociale" s'est véritablement trouvé une audience. Jugés utopistes par certains (en 1996, Jacques Delors confiait au journal *Le Monde* qu'il les trouvait "très légers"), une partie de la "gauche européenne", des membres du Parlement européen, des responsables oeuvrant au sein de la Commission européenne ou de comités intergouvernementaux, et même certains chefs d'État

(notamment le président français François Mitterrand) ont en effet soutenu l'idée que la construction européenne chère aux partisans du libéralisme (l'"Europe des marchands") ne pourrait progresser sans que les populations des pays membres aient le sentiment de participer au processus ou du moins d'en tirer quelque avantage. Il était d'autant plus nécessaire de chercher à contrer l'"euroscepticisme" ambiant que le chômage et son cortège de problèmes connexes s'installaient à demeure dans le paysage communautaire. Ont ainsi vu le jour à partir du milieu des années 80 une série de mesures, jugées symboliques par certains et encourageantes par d'autres, ayant pour effet de renforcer progressivement la dimension sociale du processus de construction européenne. Citons par exemple: l'entrée en vigueur en 1986 de l'Acte unique européen qui introduit le principe de la "cohésion économique et sociale" dans les "statuts" de la Communauté, la réforme et le doublement des Fonds structurels (auxquels sera consacrée une bonne partie du présent cahier) décidés en 1988, l'adoption en 1989 de la Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, la signature en 1992 de l'Accord sur la politique sociale annexé au traité sur l'Union européenne (soulignons que cet Accord compte parmi ses objectifs la "lutte contre les exclusions")...

C'est dans ce contexte qu'il faut situer les efforts en matière de lutte contre l'exclusion au sein de l'Europe communautaire, en rappelant toutefois que ces efforts s'inscrivent toujours dans une logique de complémentarité et non de substitution par rapport à ceux déployés ou attendus de chacun des États membres. On peut, pour simplifier, faire référence aux efforts communautaires en utilisant l'expression "cohésion économique et sociale". Non seulement cette dernière (à noter que le mot "cohésion" est parfois remplacé par le terme "solidarité") fait-elle pleinement et officiellement partie du vocabulaire communautaire depuis 1986, mais elle présente aussi l'avantage d'éviter le recours à des termes plus fortement connotés ou controversés dans le "jargon politique communautaire", par exemple: unification, intégration, harmonisation... Parler de cohésion économique et sociale, dans ce contexte, c'est faire référence à un ensemble de principes dont font intégralement et explicitement partie le développement régional et local de même que le développement de l'emploi au sein de la Communauté: "Le principe fondamental de la cohésion économique et sociale de la Communauté est l'expression de la volonté de partager le fardeau [des adaptations douloureuses dans certains secteurs et régions de la Communauté] et de réduire les disparités existantes entre les groupes et les régions" (CCE, 1993a: 60; voir aussi Durousset, 1992).

4. LA LUTTE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE CONTRE L'EXCLUSION: OBJECTIFS, INSTRUMENTS ET PRINCIPES

On estime que la "pauvreté" (situation du "ménage" qui "ne peut dépenser que 50% ou moins de ce que dépense un ménage moyen"; Cendron, 1996: 100) est le lot de plus de 50 millions de personnes

vivant sur l'ensemble du territoire de l'Europe communautaire (environ 375 millions d'individus) et qu'environ 20% de l'ensemble de la "population communautaire" vit "dans des régions où le PIB/habitant est inférieur à 75% de la moyenne européenne" (Bourdelin et Labori, 1996: 80; voir aussi Caire, 1992). Bien sûr, toutes ces personnes ne sont pas des victimes directes du chômage (le nombre de ces dernières oscillerait aujourd'hui entre 18 et 20 millions) et ne vivent pas forcément dans les régions les moins développées de la Communauté. On peut cependant dire que ces deux facteurs y sont considérés comme étant les plus déterminants en matière d'exclusion.

4.1 Objectifs

C'est du moins ce qu'indique très nettement la lecture des objectifs de la politique communautaire en matière de cohésion économique et sociale. Cette politique -dont les "Fonds structurels et de cohésion" qui seront présentés dans la section suivante constituent les principaux instruments- a en effet pour objectifs fondamentaux de (Genton, 1997):

1. "promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement" (pour l'essentiel, il s'agit de "zones dont le produit intérieur brut par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire"),
2. "reconvertir les zones en déclin industriel",
3. "lutter contre l'exclusion du marché du travail et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes",
4. "faciliter l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production",
5. (a), "accompagner l'évolution des structures de production",
5. (b), "promouvoir le développement des zones rurales vulnérables",
6. aider "les zones à très faible densité de population".

Comme on peut le constater, certains de ces objectifs (1, 2, 5b et 6) s'inscrivent dans une logique d'intervention territoriale alors que d'autres (3, 4 et 5a) concernent plutôt des segments de population ou des secteurs d'activités. Soulignons qu'il est question, actuellement, de réduire à trois le nombre de ces objectifs dans les années à venir (programmation 2000-2006), de manière à concentrer davantage les interventions de la Communauté. Deux des objectifs proposés viseraient plus spécifiquement (1) l'aide aux régions défavorisées et (2) aux régions nécessitant un important effort de restructuration économique et sociale, alors que le troisième objectif s'adresserait aux autres régions pour les aider, notamment, à lutter contre l'exclusion sociale (Europe, 1997). Cette "réforme" semble découler d'une volonté de resserrement des critères d'accès à l'aide communautaire. L'ensemble du territoire irlandais, par exemple, ne répondrait plus au critère de

l'objectif 1 selon les propositions les plus récentes de la Commission européenne (Lemaître, 1997a).

Même si le terme "exclusion" n'y apparaît qu'une seule fois, il est évident que l'énoncé des objectifs communautaires tend à cibler ce problème, l'accent étant mis sur les deux déterminants identifiés plus haut, à savoir les inégalités de développement entre les régions et les difficultés liées à l'accès ou à la participation au marché du travail. Tracer le contour de l'exclusion sur l'ensemble du "territoire communautaire" ne serait pas facile, mais on peut dire que les zones les plus directement visées par les objectifs de la politique de cohésion économique et sociale correspondent d'assez près, sur le plan géographique, aux pays dont le produit national brut par habitant est le plus faible (Grèce, Portugal, Irlande et une bonne partie de l'Espagne), auxquelles s'ajoutent diverses "régions" des autres pays membres (par exemple, la Sicile, l'Irlande du Nord ou la Corse). On estime que 51,6% de la population européenne vit présentement dans l'une au l'autre des zones visées par les objectifs à portée régionale: soit 26,6% dans celles correspondant à l'objectif 1 et qui sont les plus exposées au risque de l'exclusion; 16,8% dans celles visées par l'objectif 2; et 8,2% dans celles relevant de l'objectif 5b. L'objectif 6 cible plus spécifiquement les populations des "zones arctiques semi-désertiques" de la Suède et de la Finlande. L'ampleur des crédits qui leur sont attribués constitue un indice indirect et sans doute même un peu grossier de leur importance respective, mais précisons malgré tout que, pour la période 1994-1999, l'objectif 1 polarise à lui seul "près de 70% de l'ensemble des fonds disponibles" (Genton, 1997; cette référence est abondamment utilisée ici, principalement parce que c'est la plus récente dont nous disposons).

4.2 Instruments

Pour contribuer à l'atteinte de ces objectifs, puisqu'elle n'y est pas engagée seule mais à titre de partenaire des autorités nationales, régionales et locales concernées (le sujet sera approfondi dans une prochaine section), la Communauté européenne utilise comme instrument principal les Fonds structurels. Certains d'entre eux existent depuis la création de la Communauté, mais ces Fonds ont pris un essor nouveau à partir de la fin des années 80 (Éthier, 1992). Il fut en effet décidé, en 1988, de doubler les crédits annuels qui leur étaient accordés jusqu'alors (total de 64 milliards d'écus -prix de 1989- pour la période 1989-1993) et de doubler à nouveau la mise pour la période 1994-1999 (141 milliards d'écus, prix de 1992; en valeur de 1997, on parle d'environ 200 milliards d'écus; voir DG XVI, 1997). Il s'agit de sommes impressionnantes, qu'il convient néanmoins de relativiser en évoquant par exemple la taille des populations et des territoires concernés, l'ampleur du chômage et du travail de restructuration à effectuer, l'importance des disparités à atténuer, etc.

Les Fonds structurels sont au nombre de quatre et il faut y ajouter le Fonds de cohésion qui est de création plus récente. Ces Fonds sont également d'importance très variable. Le plus important, en crédits du moins, est le Fonds européen de développement régional (FEDER). Il a été mis sur pied en 1975 et sa raison d'être principale est le développement des régions les moins favorisées de la Communauté. Sa mission l'associe donc de manière évidente à la poursuite de l'objectif 1. Dans le cadre de ce Fonds, trois "types d'actions principales" sont retenues: "les investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois durables; les investissements en infrastructures" et finalement "les mesures de soutien au développement local et aux activités des petites et moyennes entreprises" (Genton, 1997).

D'autres Fonds, auxquels on s'attardera moins, ont une vocation plus spécialisée. C'est le cas du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et de l'Instrument financier d'orientation pour la pêche (IFOP), respectivement créés en 1962 et 1993.

Le Fonds social européen (FSE), créé en 1960, a connu lui aussi un essor considérable au cours des dix dernières années et est appelé à jouer un rôle important dans la lutte communautaire contre l'exclusion, en particulier dans la poursuite des objectifs 3 et 4 (chômage de longue durée, formation professionnelle, insertion des jeunes). Il a en effet pour "vocation de compléter les politiques menées par les États membres en matière d'emploi, d'insertion dans le monde du travail et de formation professionnelle". Même s'il ne s'inscrit pas dans une logique d'action territoriale, le "FSE peut être associé à tous les autres Fonds structurels" et, dans les faits, participe donc directement à l'atteinte des objectifs de la politique communautaire de cohésion économique et sociale (Durousset, 1992: 183; Genton, 1997). Précisons par ailleurs que jusqu'au milieu des années 70, le FSE se taillait "la part du lion" (Anderson, 1995: 131) dans l'attribution des crédits alloués aux Fonds structurels, ce qui peut sans doute être vu comme un indice de l'importance qu'a prise la dimension régionale de la lutte contre le problème de l'exclusion dans l'ensemble des efforts de la Communauté au cours des dix dernières années (le "lion", aujourd'hui, est le FEDER).

Le Fonds de cohésion a été créé en 1994 et, contrairement aux Fonds structurels à vocation régionale, il s'adresse aux États membres (donc des territoires "nationaux") de la Communauté dont le produit national brut par habitant est inférieur à 90% de la moyenne communautaire (Grèce, Portugal, Irlande et Espagne). Les crédits de ce Fonds ne peuvent être utilisés pour financer des projets soutenus par l'un ou plusieurs des Fonds structurels. Le Fonds de cohésion a en effet été mis sur pied pour atténuer les inégalités de développement entre les pays membres de la Communauté, et ce, pour les aider en particulier à répondre aux critères de convergence économique (normes relatives aux niveaux des déficits et de l'endettement publics, de l'inflation,

des taux d'intérêt et des valeurs monétaires) fixés pour participer à l'Union économique et communautaire dont l'entrée en vigueur (l'euro deviendra la monnaie commune des pays répondant à ces normes) est prévue pour le 1er janvier 1999. Les crédits accordés en vertu du Fonds de cohésion visent à soutenir plus spécifiquement les "projets individualisés dans le domaine de l'environnement et des réseaux transeuropéens d'infrastructures de transports" (Genton, 1997).

On pourrait certes élaborer davantage sur chacun des Fonds communautaires, mais il nous apparaît préférable de mettre plutôt l'accent sur l'effort d'analyse. Le lecteur intéressé à mieux connaître ces Fonds peut facilement obtenir de l'information sur le sujet par le biais du réseau Internet ou en consultant la littérature spécialisée (plusieurs documents figurant dans notre liste de références bibliographiques décrivent ces fonds). Avant de présenter les principes sur lesquels s'appuie la politique communautaire de cohésion économique et sociale, il convient de souligner que les Fonds structurels et de cohésion en constituent le principal mais non l'unique instrument d'action. La Communauté peut aussi instaurer des programmes dont certains sont directement axés sur la lutte contre l'exclusion. Ces programmes sont cependant dotés de ressources dont l'ampleur ne se compare pas à celle des Fonds structurels et de cohésion. Ils ont, pourrait-on dire, vocation à l'exemplarité, la sensibilisation ou l'innovation (CCE, 1993; Lenoir, 1994: 106-107 et 112-113; Mazel, 1996: 190-193). Précisons enfin que la Banque européenne d'investissement (créée en 1958), qui comme le suggère son nom a notamment pour mandat de contribuer (principalement sous forme de prêts) à l'intégration européenne, compte parmi ses objectifs le "développement économique des régions moins favorisées". Selon des données remontant à 1993, il semble que la majeure partie des fonds prêtés par l'institution soient d'ailleurs accordés à cette fin (Honohan, 1995).

4.3 Principes

Un dernier point reste à préciser avant de chercher à analyser la politique communautaire de cohésion économique et sociale, celui des "principes"; c'est-à-dire, d'une certaine façon, la philosophie dont est censée s'inspirer l'utilisation des fonds communautaires. Ces principes ont été définis en 1989 et tiennent en un mot chacun: "concentration, programmation, partenariat et additionnalité". Dans les lignes qui suivent, on précisera brièvement la signification de ces quatre principes. Il convient cependant de souligner d'abord l'existence d'un autre principe, beaucoup plus fondamental que ceux-ci. Il s'agit du "principe de subsidiarité" censé guider l'ensemble des interventions communautaires, y compris donc en matière de cohésion économique et sociale. Selon les termes du Traité de l'Union européenne (art. 3b) signé en 1992 et entré en vigueur en 1993:

Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.

Les responsabilités communautaires, en d'autres termes, ne devraient pas se substituer aux responsabilités nationales. Inutile de dire qu'en matière de développement régional et local, l'existence de ce principe fondamental ne peut qu'influencer de façon importante les relations entre les divers ordres d'acteurs concernés (supranational, national, régional, local ou même privé) et donc influencer aussi le choix, l'ampleur, la durée, l'efficacité (etc.) des interventions effectuées.

Par ailleurs, les quatre principes de la politique communautaire de cohésion économique et sociale, s'ils n'ont pas la portée du principe de subsidiarité, sont néanmoins importants et relativement simples à présenter. Le principe...

-de "concentration" signifie que toutes les mesures profitant d'un financement communautaire doivent nécessairement s'inscrire dans le cadre des six objectifs identifiés plus haut (l'idée est notamment de prévenir le gaspillage, la dispersion et le chevauchement des efforts),

-de "programmation" signifie que ces mesures doivent faire l'objet d'un effort soutenu (pluriannuel) de préparation et de mise en oeuvre impliquant, sur l'ensemble du processus, les acteurs de tous les niveaux concernés,

-de "partenariat" signifie que la collaboration entre ces acteurs doit être aussi étroite que possible,

-d'"additionnalité" signifie que l'apport financier de la Communauté vient compléter et non remplacer celui des autres acteurs impliqués (qui doivent donc s'engager financièrement), de manière à dynamiser les efforts et non simplement à les faire émerger ou les aider à se maintenir.

On aura compris que ces quatre principes, tout en venant préciser la philosophie de la politique communautaire de cohésion économique et sociale, respectent le principe plus global de subsidiarité, au sens que donne à ce dernier le Traité de l'Union européenne.

5. MISE EN CONTEXTE DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

La politique communautaire de cohésion économique et sociale et plus spécifiquement l'existence et l'utilisation des Fonds structurels ont fait et continuent de faire l'objet de multiples commentaires. Ces derniers proviennent d'horizons divers. Avant de chercher à analyser cette

politique, on essaiera de regrouper ces points de vue en quelques catégories (qui ne sont pas mutuellement exclusives) pour aider le lecteur à mieux saisir les enjeux du débat.

5.1 Regards sur la cohésion économique et sociale

L'une des tendances ressortant de l'ensemble des commentaires formulés au sujet de la politique communautaire de cohésion économique et sociale est, pourrait-on dire, d'inspiration administrative. Cette tendance se manifeste principalement sous forme de reproches concernant la manière dont sont gérés les Fonds structurels et réalisés les projets qui bénéficient de leur soutien. On s'emploie par exemple à mettre l'accent, illustrations à l'appui, sur des problèmes de gaspillage, de cafouillage organisationnel, de lenteur bureaucratique, voire de fraude ou d'abus de biens sociaux, etc. Tenant compte de la nature de l'intervention communautaire et des principes qui la sous-tendent, les Fonds structurels sont bien sûr fortement exposés à ce type de critiques. Le nombre et la diversité des acteurs impliqués et des situations concernées, les distances géographiques, les contacts interculturels, les tensions entre les divers paliers de décision et d'intervention, la complexité des pratiques politico-administratives (etc.), tout semble contribuer à rendre extrêmement délicats les problèmes inhérents à la gestion et à l'utilisation des Fonds structurels. Les instances communautaires ont beau s'efforcer de prévenir et contrer ces problèmes, la source à laquelle s'alimente cette première catégorie de commentaires semble intarissable. Ces critiques, en un sens, s'inscrivent dans un ensemble plus vaste d'attitudes à l'égard des institutions communautaires et sans doute aussi de l'"esprit" qui les sous-tend. La Communauté européenne, aux yeux d'une partie de l'"opinion publique communautaire", souffre d'un mal chronique affublé d'étiquettes peu flatteuses: "comitologie", "Eurocratie", "Europe des dossiers", "gouvernement de comités"...

Une partie des commentaires évoqués ici proviennent de milieux que l'on pourrait qualifier de sceptiques ou même d'hostiles au principe de la construction européenne. Il existe en effet, dans tous les pays membres de la Communauté et davantage dans certains que dans d'autres, des individus, groupes, partis (etc.) qui estiment qu'il incombe aux autorités nationales et à leurs mandataires au niveau régional ou local d'assumer l'essentiel des responsabilités en matière de cohésion économique et sociale, comme d'ailleurs dans l'ensemble des domaines d'intervention publique. La Communauté européenne représente à leurs yeux, au pire une menace et au mieux une utopie. Toute intervention ou tentative d'intervention communautaire leur apparaît donc suspecte. On pourrait parler, dans le cas de cette seconde mouvance, selon l'intensité des convictions, d'"euroscepticisme" ou d'"anti-européanisme". D'autres préféreraient peut-être dire tout simplement, dans certains cas, de "nationalisme".

La troisième catégorie de commentaires qu'inspire parfois la politique communautaire de cohésion économique et sociale regroupe ceux que l'on pourrait appeler, selon des degrés variables encore une fois, les partisans du libéralisme. Leurs arguments ne sont, contrairement aux deux regroupements précédents, ni de nature administrative (comptable, financière, organisationnelle...) ni de nature culturelle ou politique, mais plutôt économique. Ce courant profite de vents très favorables en notre ère de déréglementation, de mondialisation, de libéralisation, etc. Les Fonds structurels, à leurs yeux, en plus de ponctionner une part considérable des ressources financières de la Communauté, n'auront jamais l'efficacité que pourrait avoir une croissance économique soutenue et que l'on encouragerait mieux, de leur point de vue, en atténuant le fardeau fiscal et les charges sociales des entreprises, en facilitant les échanges commerciaux ou en assouplissant les règles et normes du marché du travail (etc.), qu'en soutenant des projets potentiellement générateurs de dépendance, de parasitisme ou simplement improductifs.

Le dernier regroupement de commentaires auxquels donne lieu la politique communautaire de cohésion économique et sociale renvoie à un ensemble de points de vue qui, tout en n'étant pas unanimes, convergent néanmoins en faveur du principe de l'intervention communautaire. Cela ne signifie pas forcément que les tenants de cette opinion s'enthousiasment pour le principe et la réalité des Fonds structurels, mais ils y voient un effort valable, provisoirement du moins, pour amortir les effets du libéralisme et des pressions économiques -concurrence d'origines américaine et asiatique- sur l'Europe. On pourrait, en donnant un sens très large au concept, qualifier cette mouvance de social-démocrate en précisant toutefois, ici aussi, qu'elle peut prendre des formes et des degrés d'intensité fort variables: partisans d'une véritable "politique sociale européenne" ou, plus timidement, de l'"harmonisation" des politiques sociales nationales ou, plus timidement encore, de la simple "convergence" de ces politiques vers des objectifs ou principes communs mais peu contraignants sur le plan pratique. Ce courant regroupe les militants et sympathisants de l'"Europe sociale". Il est à souligner qu'une bonne partie d'entre eux ne voient dans le "principe de la cohésion économique et sociale" qu'une version très édulcorée de cette "Europe sociale" (Vogel-Polsky et Vogel, 1991).

Cette typologie n'englobe assurément pas la totalité des points de vue ou idéologies en présence, mais elle couvre suffisamment large pour faire ressortir à la fois la diversité, la complémentarité et, dans certains cas, la divergence de ces points de vue. La lutte communautaire contre l'exclusion et la politique de cohésion économique et sociale qui en découle doivent être analysées dans ce contexte.

5.2 De la "politique sociale européenne" à la politique communautaire de cohésion économique et sociale

Si les chiffres cités plus haut au sujet des crédits consacrés aux Fonds structurels peuvent paraître impressionnants, ils restent pourtant modestes. C'est du moins l'avis de plusieurs observateurs de la scène communautaire, à l'exception évidemment de ceux qui s'opposent à la construction européenne. Les Fonds structurels représentent environ "le tiers du budget communautaire", lequel "absorbe 1,2% du PNB communautaire" (Financement, 1997; voir aussi Quermonne, 1994: 80-83). Il faut également relativiser l'effort communautaire de lutte contre l'exclusion en rappelant que les disparités socio-économiques qui affectent l'ensemble du territoire et des populations visés sont très marquées (le tableau de la page 5 n'en donne qu'une idée superficielle). Beaucoup plus, par exemple, que celles que l'on retrouve sur le territoire de pays industrialisés comme les États-Unis ou le Canada (Anderson, 1995). De plus, certains des pays membres de la Communauté (par exemple le Portugal ou l'Allemagne suite à la réunification) font face, sur le plan intérieur, à des niveaux de disparités régionales particulièrement élevés (Bourdelin et Labori, 1996: 79; Gos et Pacolet, 1996: 180). C'est dire que la tâche à accomplir en matière de cohésion économique et sociale représente un défi énorme, aussi bien à l'échelle nationale que supranationale.

Par ailleurs, on sait que l'Europe et plus particulièrement certains des pays membres de la Communauté constituent, sur le plan historique, le "berceau de la protection sociale" (Dumont, 1992). Les attentes, en matière de politique sociale, quoique très variables d'un pays à l'autre, y sont traditionnellement plus élevées qu'ailleurs dans le monde (voir notamment Esping-Andersen, 1990). Même s'il "ne parvient plus à limiter le chômage, à éviter que les inégalités s'accroissent, à assurer un minimum pour l'ensemble des membres de la collectivité" (Duval, 1997: 49), le "modèle social européen" reste fort attrayant aux yeux d'une large partie des populations (Bourdua, 1992: 8). La Communauté sait cependant que l'avenir de ce modèle est sérieusement menacé par un chômage structurel, endémique et d'un niveau nettement supérieur à celui que l'on retrouve dans la plupart des pays industrialisés d'Asie et d'Amérique (CE, 1994).

C'est précisément pour essayer d'améliorer sa "compétitivité" à l'échelle mondiale que l'Europe s'est engagée, au cours des dernières années, dans un processus d'intégration économique qui, estime-t-on, devrait être générateur de "croissance", mais qui semble également générateur d'exclusion. La politique communautaire de cohésion économique et sociale accompagne ce mouvement. Comment, en effet, convaincre les européens du bien-fondé des efforts qu'exige l'intégration économique (cf. le respect des critères de convergence évoqués plus haut) sans

manifester quelque attention aux besoins des personnes, familles et régions que semble ignorer cette croissance. Comment, sinon par le biais de fonds, politiques, programmes, initiatives, projets (etc.) qui témoignent d'une préoccupation bien sentie pour leurs problèmes. Or, ces problèmes tournent beaucoup, aujourd'hui, autour de la question de l'emploi et c'est dans cette direction que s'orientent les projets et les efforts les plus récents de la Communauté. Il est désormais acquis -et même officialisé depuis l'automne 1997- que la construction européenne ne pourra atteindre "un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques" sans que la Communauté fasse de l'emploi l'une de ses premières "priorités", les États membres ayant même accepté de souscrire à "une politique de convergence en faveur de l'emploi" qui les exposera dorénavant à devoir faire état de leurs efforts et de leurs réalisations en la matière (Lemaître, 1997b; Meyer, 1998).

Des mots qui, en d'autres contextes, pourraient être utilisés sans trop tirer à conséquence, prennent parfois dans le cadre de la construction européenne une signification très précise. Il en est ainsi du mot "convergence" employé ici. Certains des partisans de l'"Europe sociale" préconisaient naguère l'"harmonisation" des politiques sociales nationales au profit de normes communautaires. Cette idée n'est plus guère défendue de nos jours, l'expérience ayant "démontré" que cette option manquait de réalisme. Dans le vocabulaire communautaire des années 90, le terme "convergence" suscite moins de résistances. Parler de convergence, dans ce contexte, c'est faire référence à une démarche où les États membres acceptent de souscrire à des objectifs (et non des normes) communs, mais se réservent la liberté du choix des stratégies à définir et des moyens d'action à mettre en oeuvre pour y parvenir. La convergence, en d'autres mots, est une approche moins contraignante pour les États membres que l'harmonisation. On peut y voir une option de compromis, en ce sens qu'elle les engage néanmoins à s'inscrire dans un processus d'intégration.

Dans le domaine économique, l'approche de la convergence se présente sous un jour relativement précis, celui par exemple du respect des critères de convergence économique (niveaux de déficit et d'endettement publics, d'inflation, de taux d'intérêt et de fluctuation des valeurs monétaires). Pour bien des raisons, par exemple parce que le domaine se prête moins facilement au "chiffrage", dans le domaine social, l'approche de la convergence n'a pas le même degré de précision. Il est donc plus difficile d'y définir des objectifs précis ou, selon le point de vue, plus facile d'y fixer des objectifs plus ou moins précis.

Tenant compte des disparités qui caractérisent l'ensemble du "territoire européen" sur le plan du développement économique et social, les défis auxquels sont confrontés les États membres, les régions, les collectivités locales et les individus qui y vivent, sont de niveaux très variables.

Aborder l'intégration communautaire en termes de convergence plutôt que d'harmonisation contribue peut-être à rendre les inégalités moins irritantes pour l'avancement de la construction européenne, mais il ne va pas de soi que cette stratégie constitue un vecteur efficace de cohésion économique et sociale. C'est dans ce contexte qu'il convient, croyons-nous, de situer le recours aux Fonds structurels comme instruments de lutte contre l'exclusion.

5.3 La lutte contre l'exclusion, aussi une question de participation politique

Les disparités socio-économiques régionales qui affectent l'Europe communautaire ne sont pas toutes attribuables au processus d'intégration économique. Une partie d'entre elles existaient dans la plupart des pays concernés avant qu'ils ne se joignent à la Communauté et continueraient fort probablement d'exister s'ils quittaient cette dernière. Mais contrairement au discours libéral voulant que les fruits de la croissance censés accompagner la construction européenne soient par nature profitables, ce processus aurait tendance à accentuer une partie des disparités régionales au sein de la Communauté.

> *La création de la Communauté a parfois accentué les déséquilibres du fait même de certaines politiques communes. Ainsi l'union douanière, en favorisant la concentration économique a été plutôt bénéfique aux régions riches, plus attirantes, au détriment des régions pauvres. Les écarts entre régions agricoles se sont accrus à cause même du fonctionnement de la Politique agricole commune, les élargissements aux États méditerranéens ont pénalisé les productions des régions méditerranéennes de la France et de l'Italie etc.* (Durousset, 1992: 175; voir aussi Bourdelin et Labori, 1996: 81-82; Herschtel, 1993: 71-80)

Comme nous l'avons vu, les Fonds structurels et de cohésion ont largement pour fonction, ou du moins pour "objectifs", d'atténuer ces disparités. Les États membres les moins développés n'auraient d'ailleurs guère la capacité de suivre le rythme de l'intégration économique s'ils ne pouvaient compter sur le soutien de la Communauté (Anderson, 1995: 141-142; Mathieu, 1994: 51). Il reste néanmoins que ce sont les politiques nationales qui, en ce domaine comme dans bien d'autres champs d'intervention économique et sociale, ont prépondérance. La Communauté, au mieux, peut inciter, compléter; elle ne peut par contre ni remplacer, ni provoquer. Et même si les Fonds structurels jouent aujourd'hui un rôle plus actif qu'au cours des décennies précédentes, il reste clair que le rôle de la Communauté en matière de cohésion économique et sociale est d'accompagner les États membres dans leurs efforts, et non de faire en sorte qu'ils y soient contraints ou que leurs attitudes et pratiques puissent prêter flanc au jugement, que ce soit au niveau national ou supranational. Ce sont d'ailleurs les États membres qui "proposent" les "projets de développement", la Commission européenne participant néanmoins "activement à leur élaboration,

ainsi qu'au suivi de leur réalisation" (Leslie, 1996: 45).

Or, les politiques nationales de développement régional et de cohésion sociale sont très diverses sur l'ensemble du "territoire communautaire", tant sur le plan de la conception que de la mise en oeuvre. Rappelons en outre que certains des pays membres ont un système politique de type fédéral et d'autres de type unitaire, que certains ont une organisation politique fortement centralisée alors que d'autres sont au contraire organisés de manière relativement décentralisée, que le poids des particularismes (culturels, régionaux, politiques, etc.) y est également très diversifié, ce qui influence bien sûr les niveaux de collaboration ou de méfiance (Bourdelin et Labori, 1996). La politique communautaire de cohésion économique et sociale ne peut transcender ces réalités. En ce sens, il est aisément compréhensible que les autorités nationales, dont la légitimité repose sur des bases politiques plus tangibles (du moins aux yeux des citoyens) que celles sur lesquelles s'appuie la Communauté, veuillent jouer le premier rôle.

Par ailleurs, ne serait-ce qu'en conformité avec l'"esprit" du principe de subsidiarité, les groupes sociaux et les collectivités régionales et locales les plus touchés ou menacés par l'exclusion devraient être assurés de jouer eux aussi un (certains diraient sans doute "le") rôle significatif en matière de cohésion. La lutte contre l'exclusion, après tout, peut difficilement être envisagée dans un contexte où se pratiquerait systématiquement ou *de facto* une forme d'exclusion politique. Les États membres semblent, dans une certaine mesure, partager cette vision des choses et nous avons pu constater que la politique communautaire de cohésion économique et sociale s'appuie notamment sur le principe du "partenariat", celui-ci prévoyant explicitement la participation des instances sociales, locales et régionales concernées. Force est cependant de constater que ces instances disposent, en général, de moyens assez limités ou à tout le moins très variables pour s'acquitter de cette participation. Ces moyens (statut juridico-politique, ressources financières et matérielles...) leur sont en outre consentis dans le cadre de dispositifs et de politiques dont la responsabilité ultime incombe habituellement aux autorités nationales ou à leurs mandataires. Cette situation a pour effet de rendre les instances régionales ou locales relativement dépendantes de la volonté ou de la capacité de chacun des États membres à oeuvrer dans le sens de la cohésion économique et sociale. Par exemple, même si la "décentralisation" est prônée dans la gestion des projets, il reste que c'est "l'État membre" qui désigne les "autorités régionales compétentes" pour assurer cette gestion (Programme Fonds structurels, 1997). Lors d'une "conférence" tenue en octobre 1996, les promoteurs d'une présence accrue des milieux locaux et régionaux au sein du processus décisionnel communautaire estimaient d'ailleurs, dans leur "déclaration finale", "nécessaire une redéfinition du principe de subsidiarité qui prévoie expressément son application aux collectivités régionales et locales", en ajoutant que "compte tenu de l'hétérogénéité des

collectivités territoriales élues des États membres, le principe de subsidiarité implique l'égale dignité des différents niveaux de pouvoir: local, régional, national et européen" (Conférence, 1996).

La création, en 1994, du Comité des régions nous apparaît symptomatique du rôle réservé aux milieux régionaux et locaux au niveau politique communautaire. Le Comité, institué dans le cadre du Traité de l'Union, témoigne d'un effort de la part des États membres pour permettre aux milieux locaux et régionaux de participer à la prise de décision à l'échelle communautaire. Le Comité doit en effet être consulté sur toutes les questions à incidence régionale (dont, bien sûr, la cohésion économique et sociale) dans lesquelles la Communauté est amenée à s'impliquer. Cependant, ce "pouvoir" n'est que consultatif et les 222 membres du Comité, même s'ils proviennent de milieux locaux ou régionaux de tous les pays membres et même s'ils sont généralement titulaires d'un poste électif, sont nommés par le "Conseil, sur proposition des États membres" (Le Comité des régions, 1996). La création du Comité des régions constitue évidemment un progrès. Elle ne donne cependant pas aux instances locales ou régionales un pouvoir de participation au processus de décision communautaire comparable à celui des instances nationales et ces dernières ont toute la latitude voulue pour "proposer" les candidatures qui leur paraissent les plus appropriées (à noter que le "Conseil" est formé de représentants des États membres). Soulignons au passage que les collectivités régionales et locales, depuis plusieurs années, ne se contentent pas de revendiquer plus de pouvoir au sein des institutions communautaires. Elles s'organisent également de manière fort active et concrète pour chercher à influencer les instances décisionnelles dans le choix des projets de développement et l'attribution des crédits, s'efforçant sans doute d'obtenir par le biais du *lobbying* ce qu'elles ne peuvent obtenir autrement, du moins à leur satisfaction (Caire, 1992: 187-188; Mathieu, 1994: 53-54; Quermonne, 1994: 95-96).

5.4 La lutte contre l'exclusion: le "modèle social européen" face à la mondialisation économique

L'efficacité de la politique communautaire de cohésion économique et sociale devrait sans doute se mesurer, dans l'idéal, par des indices comme le rythme de la croissance économique et l'atténuation des disparités régionales, des inégalités sociales ou des taux de chômage. Il est cependant difficile de ne se fier qu'à ce type de mesures, et ce, pour des raisons assez évidentes: comment être certain que telle tendance est réellement attribuable à telle intervention? Comment pondérer l'importance de la contribution communautaire dans l'ensemble des interventions effectuées? Comment contrôler les effets de conjoncture? À partir de quel seuil une intervention peut-elle être considérée comme efficace? Comment évaluer les effets non mesurables d'une intervention?...

Les questions relatives à l'"évaluation des interventions des Fonds structurels" sont en fait fort nombreuses et les instances communautaires ne cessent de chercher à améliorer leur capacité d'y répondre (DG XVI-Regional Policy and Cohesion, 1997).

Bien qu'il soit donc délicat de porter un jugement global sur la politique communautaire de cohésion économique et sociale, on estime généralement que cette dernière n'a pas, jusqu'à ce jour, donné des résultats très spectaculaires. Les disparités socio-économiques et régionales ont, au fil des ans, connu des variations assez considérables en Europe. Elles auraient eu tendance à s'atténuer durant les années 60 jusqu'au début des années 70, à s'accentuer du milieu des années 70 au milieu des années 80, à diminuer de nouveau durant la seconde moitié des années 80 et, finalement, à connaître au cours des années 90 une certaine stagnation ou une légère atténuation, la situation variant toutefois d'une région à l'autre et selon l'indice utilisé (Bourdelin et Labori, 1996: 82-83 et 105-107; CCE, 1993c: 115-144; Genton, 1997). Il est peut-être un peu tôt pour apprécier l'impact des mesures communautaires (réformes des Fonds structurels) mises en oeuvre depuis la fin des années 80, mais il ressort assez nettement de l'évolution des disparités au cours des dernières décennies que leur niveau est fortement influencé par la conjoncture économique. On peut se demander si les interventions communautaires en matière de cohésion économique et sociale, si "musclées" soient-elles, peuvent faire contrepoids à l'évolution actuelle et prévisible de l'économie mondiale (libéralisation, déréglementation, privatisation...). La Communauté européenne est du reste consciente de cette réalité puisqu'elle associe directement, depuis quelques années, sa lutte contre le problème du chômage à sa capacité de faire face aux défis de la "croissance et de la compétitivité" à l'échelle mondiale (CE, 1994).

Elle doit cependant compter avec l'existence d'un "modèle social" qui, comme nous l'avons vu, a contribué à créer un niveau d'attentes relativement élevé chez une large partie des populations européennes. En matière de lutte contre la pauvreté, et ce même si ce n'est pas forcément le domaine dans lequel les politiques sociales sont les plus développées (Kennett, 1994: 23-26), une bonne partie des européens ont été habitués à des politiques nationales correctives plus "généreuses" que celles mises en oeuvre dans d'autres pays industrialisés (voir notamment McFate, Lawson et Wilson, 1995). Pour présenter les choses de façon sans doute un peu plus simple qu'elles ne le sont en réalité, disons que pour la Communauté, le défi est donc de trouver une formule qui lui permettrait à la fois de préserver le "modèle social européen" tout en s'adaptant aux pressions croissantes de la mondialisation économique (Fitoussi, 1997: 6-7; Geyer, 1996: 18).

La politique communautaire de cohésion économique et sociale illustre à sa façon les difficultés que pose ce défi. Son évolution, surtout au cours des dix dernières années, témoigne de

l'importance des efforts à déployer (croissance significative des Fonds structurels et de cohésion) pour tenter de sauvegarder le "modèle social européen", mais elle témoigne aussi des difficultés que rencontre chacun des États membres à répondre aux demandes des individus, familles, groupes et territoires qui, lorsqu'ils ne sont pas eux-mêmes victimes d'exclusion, se sentent de plus en plus menacés par ses effets: accentuation des inégalités socio-économiques ou des violences urbaine et suburbaine, craintes découlant des flux migratoires ou de la mutation de la famille, difficultés d'adaptation au rythme de l'innovation technologique ou à la diversification des modèles culturels, radicalisation des débats et des manifestations d'ordre politique ou social, etc.

La politique communautaire de cohésion économique et sociale, en ce sens, est aussi appelée à remplir une fonction que l'on pourrait qualifier de "symbolique". Son efficacité, bien sûr, serait bien difficile à mesurer sur ce plan, mais elle compte peut-être autant que celle qu'on lui attribue ou qu'on lui reproche au contraire de pas avoir en termes de développement régional et de lutte contre le chômage. Aux yeux de ceux qui subissent l'exclusion ou qui la craignent pour des raisons objectives ou subjectives, il est probablement rassurant de croire que leurs représentants, et rappelons qu'ils sont bien davantage perçus comme oeuvrant au niveau national que supranational, ont la volonté et les moyens d'agir. Par ailleurs, il est utile pour les États membres de pouvoir compter sur le soutien financier de la Communauté tout en ayant également l'opportunité, au besoin, d'attribuer ou de partager avec cette dernière la timidité ou l'inexistence des résultats obtenus. Cette politique, chose certaine, ne remet pas en cause le "modèle du développement économique libéral". Par contre, dans un contexte où s'accentue l'influence de ce dernier, elle contribue sans doute à amortir son entrechoquement avec le "modèle social européen"... En aidant les "gagnants" du libéralisme économique à continuer sur leur lancée, les "inquiets" (travailleurs en situation de précarité, ménages endettés, régions en déclin, etc.) à se rassurer et les "perdants" (chômeurs de longue durée, jeunes sans perspective d'emploi valable, régions défavorisées, etc.) à reprendre espoir.

CONCLUSION

On peut dire que les attentes des partisans de l'"Europe sociale" ont traditionnellement été plus élevées que ne l'ont été et que le sont toujours, malgré les efforts déployés au cours des dernières années, les moyens mis à la disposition de la politique communautaire de cohésion économique et sociale. D'autre part, cette dernière serait apparemment plus facile à tolérer pour les forces nationales hostiles ou circonspectes à l'idée d'une "politique sociale européenne". Il semble en effet que le fait de cibler les territoires européens en difficulté pour leur venir en aide soit plus acceptable à leurs yeux que la perspective de l'harmonisation ou même de la convergence des

politiques sociales nationales (Bourdua, 1992). Pour utiliser une formule lapidaire: "Bref, la régionalisation de la politique sociale européenne l'emporterait sur (*could preempt*) l'européanisation de la politique sociale" (notre traduction de Anderson, 1995: 158).

On aura compris que l'analyse proposée dans ce cahier découle d'un postulat, à savoir que les milieux de vie touchés ou menacés par l'exclusion devraient jouer un rôle de premier plan dans la lutte contre cette problématique, alors que la politique communautaire de cohésion économique et sociale semble les confiner dans un rôle de second plan. L'"esprit" du principe de subsidiarité (rapprocher la prise de décisions de ceux qui doivent vivre avec les conséquences de ces décisions) pourrait inciter à penser que les forces les plus aptes à agir en matière de développement régional et local devraient émaner de ces milieux, mais ce sont bien les États membres qui, conformément à la "lettre" du principe de subsidiarité, se réservent l'essentiel du pouvoir en la matière (on les dit même "jaloux de leurs prérogatives"; Sidjanski, 1992: 325). La politique communautaire de cohésion économique et sociale est ainsi exposée à ce que l'on pourrait appeler un risque d'"instrumentalisation". Son caractère supranational l'expose à des critiques (cf. le principe du bouc émissaire) qui, même lorsqu'elles sont justifiées, devraient sans doute viser plus directement les États membres, véritables détenteurs du pouvoir politique en matière de lutte contre l'exclusion en Europe et partenaires privilégiés dans la "réalisation des projets de développement" susceptibles de profiter du soutien communautaire (Herschtel, 1993: 79).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Anderson, J. F. (1995). Structural Funds and the social dimension of EU policy: Springboard or stumbling block? In S. Leibfried & P. Pierson, eds. *European social policy: Between fragmentation and integration.* Washington: The Brookings Institution, 123-158.

Banting, K. G. (1995). The welfare state as statecraft: Territorial politics and Canadian social policy. In S. Leibfried & P. Pierson, eds. *European social policy: Between fragmentation and integration.* Washington: The Brookings Institution, 269-300.

Barbier, J.-C. (1997). *Les politiques de l'emploi en Europe.* Paris: Flammarion.

Bourdelin, D. et M. Labori, (1996). *De l'Europe des quinze à l'Europe continent.* Paris: Ellipses.

Bourdua, M. (1992). *L'Europe sociale: une relance?* Montréal: Groupe de recherche sur la continentalisation des économies canadienne et mexicaine, Université du Québec à

Montréal.

Brunelle, D. et C. Deblock, dir. (1994). *L'Amérique du Nord et l'Europe communautaire: intégration économique, intégration sociale?* Ste-Foy: Presses de l'Université du Québec.

Caire, G. (1992). *L'Europe sociale: faits, problèmes, enjeux.* Paris: Masson.

Cazes, S. (1994). Protection sociale et intégration économique européenne. In J.-P. Fitoussi, dir. *Entre convergences et intérêts nationaux: l'Europe.* Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

CCE, Commission des Communautés Européennes. (1993a). *Politique sociale européenne: options pour l'Union (Livre vert).* Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

CCE, (1993b). *Programme d'action à moyen terme de lutte contre l'exclusion et de promotion de la solidarité: un nouveau programme de soutien et de stimulation de l'innovation 1994-1999. Rapport sur la mise en oeuvre du programme communautaire pour une intégration économique et sociale des groupes les moins favorisés (1989-1994).* Bruxelles: CCE.

CCE, (1993c). *L'emploi en Europe.* Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

CCE, (1992a). *Vers une Europe des solidarités: intensifier la lutte contre l'exclusion sociale, promouvoir l'intégration.* Bruxelles: CCE.

CCE, (1992b). *La Communauté lutte contre l'exclusion sociale.* Bruxelles: CCE.

CE, Commission Européenne. (1994). *Croissance, compétitivité, emploi: les défis et les pistes pour entrer dans le XXIe siècle (Livre blanc).* Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

Cendron, J.-P. (1996). *Le monde de la protection sociale: intégration, solidarité, macroéconomie.* Paris: Nathan.

Comité des régions, Le (1996). *Le Comité des régions.* Internet: http://belgium.fgov.be/abtb/frans/0004/0402080.htm

Conférence, (1997). *Conférence: Parlement européen, Collectivités territoriales de l'Union européenne, Comité des régions.* Internet: http://www.europarl.eu.int/dg7/confreg/synthese/fr/conf.htm

Delors, J. (1996). Entrevue accordée au journal Le Monde. *Le Monde*. 24-25 mars, p. 2.

DG XVI, (1997). *Les Fonds structurels et le Fonds de cohésion entre 2000 et 2006.* Internet: http://www.inforegio.org/wbdoc/docgener/newslett/news0797/fr0797.htm

DG XVI-Regional Policy and Cohesion, (1997). *Méthodes d'évaluation des actions de nature structurelle.* Internet: http://europa.eu.int/en/comm/dg16/eval/fr/evafr.htm

Dumont, J.-P. (1992). *Les systèmes de protection sociale en Europe.* Paris Economica.

Durousset, M. (1992). *Les politiques communautaires: de la CECA au Traité de Maastricht.* Paris: Ellipses.

Duval, G. (1997). Le modèle social européen est-il condamné? *Recherche sociale.* 144, 47-61.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism.* Princeton: Princeton University Press.

Éthier, D. (1992). La réforme des Fonds structurels de la communauté européenne: enjeux et perspective. *Études internationales.* 23 (3), 517-529.

Europe, (1997). *L'avenir des Fonds structurels européens en question.* Internet: http://www.uwe.be/uweinfo/ni267004.htm

Financement, (1997). *Les ressources des Fonds structurels...* Internet: http://www.inforegio.org/wbpro/prord/prords/fund/psff fr.htm

Fitoussi, J.-P. (1997). Mondialisation et inégalités. *Futuribles.* 224, 5-16.

Gauthier, M. (1995). L'exclusion, une notion récurrente au Québec mais peu utilisée ailleurs en Amérique du Nord. *Lien social et politiques.* 34, 151-156.

Genton, J. (1997). *Les Fonds structurels à mi-parcours de la seconde phase de programmation.* Internet: http://www.senat.fr/rap/r95-478/r95-478mono.html

Geyer, R. (1996). EU social policy in the 1990s: Does Maastricht matter? *Journal of European Integration.* 20 (1), 5-33.

Gos, E. & J. Pacolet, (1996). Regional imbalances and national or federal social protection. In J. Pacolet, ed. *Social protection and the European Economic and Monetary Union.* Aldershot: Avebury.

Herschtel, M.-L. (1993). *L'économie de la communauté européenne.* Paris: Armand Colin.

Honohan, P. (1995). The public policy role of the European Investment Bank within the EU. *Journal of Common Market Studies.* 33 (3), 315-330.

Kennett, P. (1994). Exclusion, post-Fordism and the "New Europe". In P. Brown & R. Crompton, eds. *Economic restructuring and social exclusion.* London: UCL Press, 14-32.

Lemaître, P. (1997a). Aide aux régions revue: les Fonds structurels seront redéployés. In Le

Monde-Dossiers & documents, (1998). *L'Europe de l'euro.* No 261.

Lemaître, P. (1997b). Les Quinze amorcent, à Luxembourg, une politique concertée de l'emploi. *Le Monde.* 24 novembre.

Lenoir, D. (1994). *L'Europe sociale.* Paris: La Découverte.

Leslie, P. M. (1996). *Le modèle de Maastricht: point de vue canadien sur l'Union européenne.* Kingston: Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's.

Mathieu, J.-L. (1994). *L'Union européenne.* Paris: Presses universitaires de France.

Mazel, O. (1996). *L'exclusion: le social à la dérive.* Paris: Le Monde-Éditions.

McFate, K., R. Lawson & W. J. Wilson, eds. (1995). *Poverty, inequality, and the future of social policy.* New York: Russell Sage Foundation.

Meyer, A. (1998). Les volets emploi et politique sociale du traité d'Amsterdam: les dispositions du nouveau traité. In A. Meyer, L'Europe sociale (dossier). *Problèmes politiques et sociaux.* 797, 64-73.

Monde-Dossiers & documents, Le (1998). *L'Europe de l'euro.* No 261.

Programme Fonds structurels, (1997). *Les Fonds structurels.* Internet: http://www.dree.org/cellule/g0700.htm

Quermonne, J.-L. (1994). *Le système politique de l'Union européenne: des Communautés économiques à l'Union politique*. Paris: Montchrestien.

Secrétariat au développement des régions, (1997). *Politique de soutien au développement local et régional.* Ste-Foy: Gouvernement du Québec.

Sidjanski, D. (1992). *L'avenir fédéraliste de l'Europe: la Communauté européenne, des origines au traité de Maastricht.* Paris: Presses universitaires de France.

Vogel-Polsky, E. et J. Vogel, (1991). *L'Europe sociale 1993: illusion, alibi ou réalité?* Bruxelles: Éd. de l'Université de Bruxelles.