

14 mars 2001

Exposé à la World Bank  
Washington, 4 April, 2001

**EUROPE AND GLOBAL ISSUES**

par Jacques DELORS

Je vous remercie de m'avoir invité à échanger quelques idées avec vous, dans cette phase de mutation accélérée, et donc d'incertitudes, qui caractérise l'évolution du monde. Partant des problèmes auxquels doit faire face l'Union Européenne, je ne voudrais pas vous entraîner dans le débat important, mais intense, qui s'engage entre les pays européens sur leur avenir commun. Je vous propose donc de lier cette analyse du futur de l'Europe avec les formidables défis auxquels le monde est confronté. Car ce qui pourra être fait au niveau d'une grande région du monde peut contribuer, plus ou moins, à l'établissement d'un ensemble de règles et de pratiques destinés à rendre notre planète plus vivable, plus pacifique et faire que son développement soit plus soutenable.

C'est pourquoi, j'aborderai la question de l'élargissement de l'Union Européenne - le plus vaste et le plus difficile auquel elle a du faire face - à la lumière des préoccupations de ceux qui, comme vous, ont la charge de contribuer à la solution des «global issues».

Pour en revenir au destin propre de l'Europe, ma thèse a toujours été, depuis dix ans, que l'élargissement était notre devoir impérieux, que nous le réaliserons, mais peut-être au détriment de ce que l'on appelle dans notre langage, l'approfondissement. Or, nous sommes un certain nombre à refuser une telle perspective et à vouloir faire fructifier l'héritage politique et culturel que nous ont transmis les pères de l'Europe, les Jean MONNET, Robert SCHUMAN, Konrad ADENAUER, Paul Henri SPAAK, Alcide de

GASPERI... Ce qui implique qu'un groupe de pays aille de l'avant vers une forme d'union politique pour ceux qui le veulent et qui le peuvent. J'appelle cela «une avant-garde».

C'est, me semble-t-il, la seule voie permettant à l'Europe de ne pas se contenter de gérer une vague et précaire zone de libre échange, mais d'assumer sa part de responsabilités mondiales. Car si l'Union Européenne agit, consacre des ressources importantes à des objectifs mondiaux - tels que le développement, l'aide aux pays pauvres, l'action humanitaire - elle demeure, faute d'une pensée cohérente et d'une coopération approfondie entre ses membres, une sorte de «Gulliver enchaîné».

## I. La grande Europe

### Une problématique liée à la globalisation

Les pays candidats à l'Union ont, en quelque sorte, à répondre simultanément à un double défi économique : leur mise en conformité avec les règles et contraintes du grand marché européen et leur adaptation à la nouvelle donne mondiale. La Banque Mondiale intervient dans ces pays, aux côtés notamment de la BERD et de la BEI, pour les aider dans cette immense tâche qui porte autant sur la modernisation des administrations que celle des

entreprises, la création des divers éléments qui fondent l'entreprise dans une économie de marché, la formation, à cet effet, des hommes et des femmes de ces pays.

Du strict point de vue de leur adhésion à l'Union Européenne, ils doivent remplir trois conditions essentielles :

1. Être une démocratie pluraliste et respectueuse des droits de l'homme. Mais derrière cette exigence, se profilent les éléments constitutifs d'une démocratie vivante, comme l'existence d'une société civile, la création d'un système de relations industrielles, un système judiciaire indépendant et compétent et l'affirmation d'un Etat de droit.
2. Avoir crée les bases d'une économie ouverte du marché, et donc sensible aux flux venus des quatre coins du monde.
3. Introduire dans leur législation nationale toutes les règles de la vie commune des Européens, c'est-à-dire environ 60.000 pages de textes juridiques et réglementaires, ce que l'on appelle l'acquis communautaire.

C'est un vaste chantier qui ne sera pas totalement terminé lors de l'adhésion effective de

ces pays. Des périodes de transition seront donc nécessaires pour les sujets les plus délicats.

Il s'agit de se fixer des objectifs qui puissent être raisonnablement atteints par cette grande Europe. Certains d'entre eux rejoignent, à l'évidence, des préoccupations concernant l'avenir du monde.

Je mentionnerai notamment la création d'un espace de paix et de sécurité pour cinq cent millions d'habitants. Comme pour la petite Europe des années 1950, il importe donc, sans rien oublier du passé, d'effacer les antagonismes d'hier et d'aboutir à une meilleure compréhension mutuelle entre les peuples. Beaucoup de ces pays ont été, pendant plus d'un siècle, les jouets des grandes puissances, qui menaient des guerres ou nouaient des compromis, à leurs dépens. Les séquelles et les blessures sont nombreuses. Ces pays ont un besoin immense de sécurité, de stabilité de leurs frontières, d'un traitement équitable des minorités. Dans les Balkans, la situation est pire, car la guerre est toujours là, avec ses manifestations d'intolérance et plus encore, avec ses affrontements armés. L'Union Européenne a une responsabilité historique, celle d'appliquer à cette région les idées et les pratiques qui ont conduit à la réconciliation à l'Ouest du continent, par la mise en commun des ressources et la coopération. Ces actions seraient elles-mêmes transcendées par la magnifique formule d'Hannah ARENDT : le pardon et la promesse. Le pardon qui

n'est pas l'oubli et la promesse d'un avenir forgé en commun.

Cet espace commun sera confronté à tous les défis qui concernent le monde global, qu'il s'agisse de l'instabilité financière, de la dégradation de l'environnement, du creusement des inégalités sociales.

L'Union Européenne a commencé à répondre à ces exigences, tout d'abord par l'unification de son marché et des règles le régissant, qu'il s'agisse du contrôle des aides publiques et surtout du respect de la concurrence. Elle a, sur la base de ce grand marché unique, offert une monnaie unique et une coopération des politiques économiques nationales aux pays membres qui le souhaitaient. Elle s'est engagée, à l'intérieur comme à l'extérieur, dans une vigoureuse politique de l'environnement, puis de la sécurité alimentaire, s'appuyant sur des agences spécialisées pour asseoir la base scientifique de son action.

En étendant ces domaines à la grande Europe, l'Union fournira, me semble-t-il, un riche laboratoire d'expériences à tous ceux qui se préoccupent d'organiser la soutenabilité économique, environnementale et sociale à l'échelle du monde.

Autre sujet central : l'évolution démographique, l'immigration et la libre circulation des personnes. Là aussi, la grande Europe devra apporter des solutions pour le grand ensemble qu'elle constitue, mais aussi pour ses relations avec son large voisinage à l'Est

(avec tous les pays de l'ancienne URSS) comme au Sud (avec les pays de la Méditerranée et d'Afrique).

Je rêve donc qu'aux alentours de 2015, les historiens puissent dire que la grande Europe a apporté sa part de réponses concrètes et positives aux «global issues». Elle ne pourra naturellement le faire que dans un échange avec les autres ensembles et nations du monde.

Contrairement à ce que laissent entendre de nombreux spécialistes, la gestion de la grande Europe ne pose pas de problème insurmontable. Car, miracle de l'Histoire, c'est précisément la méthode dite communautaire qui est la mieux appropriée. J'entends par-là les institutions et la pratique qu'ont inventées les pères de l'Europe, avec une Commission qui propose et assure la cohérence et aussi une grande part de la gestion, un Conseil des Ministres qui décide, un Parlement européen qui contrôle et qui est, pour partie, un co-législateur, et enfin une Cour de Justice qui juge en dernier ressort de l'application des règles. Plus le nombre de pays membres s'accroît, moins les pratiques de caractère purement intergouvernemental -c'est à dire les relations classiques entre les Etats- peuvent être utiles et efficaces. Souhaitons qu'au-delà des discussions actuelles souvent animées par des «petits inventeurs de génie», on en revienne à une saine conception de la pratique communautaire.

Ceci étant dit, sera-t-il possible d'aller plus loin dans le processus d'intégration économique et sociale, entre 27 et 35 pays ? Car l'Union européenne à 15 est déjà plus avancée. C'est ainsi que l'objectif de cohésion économique et sociale est devenu central. Par le moyen des politiques de développement régional, l'Union a contribué fortement à la réduction des disparités entre pays membres. Elle y consacre plus du tiers de son budget, des sommes qui, depuis les initiatives que j'avais prises en 1987, ont été multipliées par sept en moins de 15 ans. Pour vous donner un ordre de grandeur, les transferts des ressources à travers des programmes concrets de développement, ont pu atteindre, pour certains pays bénéficiaires, de 2 à 3,50% de leur PNB. La philosophie de notre action était fondée sur trois principes liés entre eux : la compétition qui stimule, la coopération qui renforce, la solidarité qui unit.

Les pays candidats sont, bien entendu, très attirés par cette dimension de l'Union. Mais la question se pose. Nos gouvernants auront-ils le courage politique d'étendre pleinement ces principes à la grande Europe ?

Pour ma part, je le souhaite vivement, pas simplement par idéal, mais aussi par nécessité car les liens créés par la cohésion économique et sociale assureront la stabilité et la force de l'ensemble constitué par la Grande Europe.

## II. L'héritage politique des pères fondateurs

### Comment le faire vivre ?

La description que je viens de vous présenter de ce que pourrait être la grande Europe, montre à l'évidence que je lui assigne, pour le moment, de grandes ambitions en vue de la création d'un espace commun et solidaire. Tout en ne nous cachant rien des difficultés qui attendent les pays européens pour réussir à la fois l'élargissement dans un jeu à somme positive et maintenir les valeurs qui fondent actuellement notre union économique.

Mais cette ambition ne recouvre pas toutes les finalités que s'est assignée l'Union dans les traités qui la fondent.

Je n'en prendrai que deux exemples.

Tout d'abord, l'Union Economique et Monétaire. Pour y accéder, un pays doit remplir certains critères traduisant la rigueur et la gestion économique et financière. Tant que ces conditions ne sont pas remplies, les nouveaux pays membres demeureront en dehors de

la zone euro, même si certains liens souples seront réunis, sur le plan monétaire, entre cette zone et les pays. Mais le chantier de l'Union Economique et Monétaire n'est pas terminé, tant s'en faut. L'euro doit poursuivre sa phase de maturation et d'accélération, tant sur le plan interne que sur le plan international. Il reste par exemple un chemin à parcourir pour doter l'UEM d'un marché financier unique et, de ce fait même plus accessible, et plus efficace. D'autre part, la coopération entre les politiques économiques nationales n'en est encore qu'au stade -déjà très utile- de la surveillance multilatérale. Mais elle doit s'approfondir pour éviter les chocs asymétriques à l'intérieur de l'Union et pour maximiser les chances d'un développement durable.

D'autre part, l'Union européenne avance à petits pas, sur la voie d'actions communes en matière de politique étrangère et par la création d'une force militaire d'intervention rapide pour faire face à certaines crises politiques ou militaires. Est-il raisonnable de penser que cette progression puisse se poursuivre avec 27, puis 33 pays ? La sagesse et le réalisme commanderaient de continuer avec ceux qui le veulent politiquement et qui le peuvent matériellement.

Soyons-clair : il n'est pas dans mes vues de vouloir un Etat européen au sens du XIXème siècle, mais tout simplement un acteur européen sur la scène internationale, non par nostalgie d'un passé où l'Europe dominait, mais par fidélité à l'idéal d'universalité de

l'Europe.

Une avant-garde est donc indispensable pour permettre la poursuite de l'intégration européenne. Elle sera le mouvement qui laisse ouvertes toutes les potentialités pour l'Europe de demain. A ce stade du raisonnement, il faut un fois de plus répondre à la crainte éternelle d'une «Europe à deux vitesses». L'avant-garde que je propose, demeurera ouverte à tout pays qui serait en mesure de la rejoindre. Mais prenons garde qu'à refuser cette formule, on ne plonge l'Europe dans l'immobilisme. Et d'ailleurs, toute l'histoire de la construction européenne est marquée par les avancées, non acceptées, et non réalisées par la totalité des pays membres. Posons-nous la question : s'il avait fallu attendre l'accord des quinze membres actuels, l'Union Économique et Monétaire serait-elle aujourd'hui en place ?

C'est pourquoi l'Union européenne doit poursuivre son approfondissement, grâce à cette avant-garde. Consciente de ses atouts, mais aussi de ses faiblesses, de ses lacunes en matière de coopération, tant pour la gestion interne de son économie que pour son action dans les instances internationales. L'Union européenne est le premier donneur d'aide publique et d'aide humanitaire, offrant un cadre pour la coopération avec les pays en développement, que ce soit par la convention de Cotonou avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, ou par les accords bilatéraux avec d'autres pays dans le monde.

Mais on ne peut pas dire qu'elle ait, jusqu'à présent, utilisé tous ces atouts pour figurer sur la scène internationale et faire avancer la solution des «global issues». Elle en a certes les moyens, mais faute d'une vision claire de ce qu'elle veut, faute d'une coopération organisée à tous les échelons de la vie européenne et internationale, elle demeure par trop "un objet politique non identifié".

### **III. Les européens face à leurs responsabilités mondiales**

Ce plaidoyer pour une Europe forte et solidaire trouve sa justification dans l'émergence d'un nouveau monde bien qu'il reste à concevoir et à construire, face aux potentialités de l'avenir, mais aussi face aux principaux défis qui nous seront lancés.

- Le développement accéléré de la démographie qui a doublé la population mondiale en la portant à 6 milliards, avec, si aucun paramètre ne change, une perspective de 9 milliards.
- Les risques d'instabilité monétaire et financière, faute d'une maîtrise minimale des flux de capitaux ;
- La rupture croissante entre les "have" et les "have not"

- La dégradation de l'environnement (émission de carbone, déforestation, pénuries d'eau potable, menaces sur la bio-diversité, ...)
- La diffusion des armes de destruction massive, phénomène lié parfois au commerce de la drogue.

Les cris d'alarme se multiplient, des initiatives nouvelles se font jour, telles que le programme de réduction de la dette et de diminution de la pauvreté que le FMI et la Banque Mondiale conduisent et contrôlent. Le concept de "Global Public Goods" illustre, en quelque sorte, cette prise de conscience. Il peut être vital, à condition de porter sur des objectifs quantifiables et contrôlables, tels que la réduction de la pauvreté, le développement de l'éducation pour tous, l'amélioration de la santé, la qualité de l'environnement, ... Sinon, la pente naturelle qui guette le débat international est de consommer des concepts, surtout s'ils sont vagues, pour se donner bonne conscience.

A cet effet, et en restant au niveau des généralités, il me semble que nous devons combiner quatre critères essentiels :

- l'allocation optimale des ressources au nom de l'efficacité,
- la distribution des richesses et des opportunités, selon l'orientation choisie en matière de justice sociale. Le Prix Nobel de l'Economie Amartya SEN insiste sur ce dernier point ; la liberté concrète de participer à la vie de la

société et à l'élaboration des décisions politiques.

- La pauvreté est un phénomène cumulatif et dont le développement va plus vite que le niveau général fixé pour améliorer le fonctionnement de l'économie mondiale. Ce qui implique la nécessité d'une action forte et sélective dans et en faveur des pays concernés. Il s'agit de combiner ouverture des marchés des pays développés à leurs exportations, augmentation de l'aide publique au développement, réduction de la dette, renforcement des institutions nationales dans leur capacité à lutter contre la pauvreté.
- Et enfin, la recherche d'une certaine stabilité dans le développement, étant donné que la sécurité économique est une condition déterminante de la sécurité politique.

L'Union européenne doit s'engager pleinement dans ce processus, consciente de ce qu'elle fait déjà, mais soucieuse d'accroître sa contribution.

C'est à cet impératif que répond la promesse de l'Union européenne d'ouvrir tous ses marchés de biens et services -à l'exception des armes- avec les pays les moins avancés. Elle montre ainsi sa disponibilité à participer, d'une manière positive au prochain round commercial. Refusant par ailleurs d'être traitée comme le bouc émissaire en matière

agricole, elle demande un effort équivalent à tous les autres pays, grands producteurs de produits agricoles. Elle rappelle que des transitions seront nécessaires, du côté européen, pour éviter la désertification des zones rurales, du côté des PVD pour sortir de la dépendance alimentaire et construire une agriculture assurant une bonne partie des besoins alimentaires de la population et dégageant des marges pour l'exportation.

Si d'une manière générale, l'ouverture des marchés et le développement des échanges peuvent être profitables à tous, il ne faut pas oublier dans l'esprit d'une "fair competition", les liens avec les conditions de travail et la situation de l'environnement. La conciliation de ces données n'est pas encore réalisée, mais l'OMC doit les prendre en compte.

L'Union européenne donne l'exemple en matière d'aide publique et de méthode de coopération avec les PVD. La libération des marchés ne peut réussir sans le développement de la coopération entre pays en développement, mais aussi entre ces derniers et les pays développés. L'expérience acquise dans ces domaines fournit des solutions et des encouragements pour l'avenir.

Enfin, je ne ferai que rappeler l'inquiétude que suscitent la concentration du pouvoir financier et la domination des marchés financiers. Une réflexion doit absolument s'ouvrir: il faut revisiter Bretton-Woods en se référant à l'espoir qui animait les fondateurs de l'ordre

international d'après-guerre.

\*

\* \*

Je voudrais terminer en proposant, non pas une solution miracle, mais un processus susceptible de faciliter la solution progressive de "Global Issues" : la création d'un Conseil de Sécurité Economique, avec deux objectifs essentiels : responsabiliser tous les pays, en les associant à la réflexion ; proposer des expérimentations de nature à améliorer la soutenabilité financière, environnementale et sociale. Certains ont récusé cette idée, sous prétexte qu'elle serait impossible à mettre en application. D'autres ont craint, à tort, qu'il s'agisse d'un organisme chargé de décider de tout, à la place des institutions existantes. Ce n'est nullement dans ma pensée.

Car je suis frappé par l'aspect routinier des débats organisés lors des réunions annuelles des organes de Bretton Woods, par les difficultés de l'OMC pour prendre en charge les dimensions sociales et environnementales du commerce international, par l'absence de toute organisation compétente et spécialisée pour traiter des problèmes de l'environnement, de l'évasion fiscale, ...

Car, il faut revoir les bases conçues à Bretton Woods et à La Havane, pour tenir compte du nouveau paysage mondial. Une grande conférence ne servirait à rien, dès lors que nous sommes au cœur d'une mutation dont nous ne maîtrisons pas toutes les données et dont nous ne connaissons pas l'évolution.

C'est pourquoi, une démarche plus pragmatique et de longue durée me paraît préférable, prenant acte au surplus des profonds désaccords entre les parties prenantes. Qu'on en juge par les suites données au protocole de Kyoto sur l'environnement ou, pour prendre un autre exemple, des débats sans fin sur la réforme du système monétaire mondial.

L'existence d'un tel Conseil n'empêcherait nullement les acteurs présents du système de poursuivre leur réflexion et leur action, voire de l'infléchir à la lumière des débats et travaux menés dans ce cadre global. J'insiste sur l'association de tous les pays, soit directement pour les nations les plus importantes (celles du G8, plus la Chine, l'Inde et le Brésil), soit indirectement par leurs organisations régionales. Les institutions dites spécialisées, dont le FMI et la Banque Mondiale, travailleraient avec ce Conseil, lui fournissant analyses, évaluations et prospectives.

Compte tenu de la grande diversité des problèmes posés, mandat pourrait être donné soit à une institution existante, soit à une «special task force» d'approfondir tel ou tel problème.

Le Conseil de Sécurité Économique, dont le secrétariat serait assuré par l'Organisation des Nations Unies, tiendrait une réunion annuelle avec la présence des Chefs de gouvernement et les présidents des organisations régionales. On y dresserait le bilan des réflexions menées et des initiatives engagées, dans une transparence qui permettrait aux opinions publiques de mieux apprécier ces phénomènes de globalisation.

Nous ne pouvons pas nous contenter de l'excellent travail mené, chacun dans son domaine, par les institutions spécialisées. Nous sommes, à juste titre, sceptiques devant les grandes conférences mondiales remplies de bonnes intentions, mais dont le suivi est si décevant. Essayons un cadre nouveau où aucun pays ne puisse échapper à ses responsabilités dans le construction de notre village planétaire.