

Nouvelle Europe, nouvelles frontières, nouvelles opportunités, nouveaux défis

par Donald J. Johnston, Secrétaire général de l'OCDE

14^e édition de l'European Banking & Financial Forum 2006

Prague, 28 - 29 mars 2006

Avant toute chose, je tiens à remercier les responsables du projet COMENIUS de m'avoir de nouveau invité à participer au Forum bancaire et financier européen. Ce sera ma dernière visite dans cette ville magnifique en ma qualité de Secrétaire général de l'OCDE, puisque mon mandat s'achève en mai prochain. Je suis très heureux de m'exprimer aujourd'hui à cette occasion sur une thématique qui me tient particulièrement à cœur et que résume l'intitulé du Forum : « Nouvelle Europe, nouvelles frontières, nouvelles opportunités, nouveaux défis ».

Je dois confesser d'emblée que je suis de parti pris. Je crois ardemment en l'avenir de l'Europe qui sera, selon moi, un moteur puissant dans la quête de la paix et de la prospérité dans le monde. Je sais qu'à l'heure actuelle, nombreux sont ceux qui sont moins convaincus que je ne le suis du rôle positif et dynamique qu'est appelée à jouer l'Europe, mais il me semble qu'ils se focalisent exagérément sur les défis et les problèmes du moment sans chercher à les replacer dans une perspective historique plus large.

Nombre d'entre vous savent que Keynes préconisait d'étudier le présent à la lumière du passé pour préparer l'avenir. Dans ces conditions, il me paraît impossible de ne pas être optimiste et enthousiaste quant à l'Europe de demain, en dépit des tentations observées ici et là, dans maintes régions du continent, de succomber aux sirènes du patriotisme, du nationalisme et du protectionnisme.

A mon avis, la réussite de l'Europe est inéluctable. Cela étant, un sage observateur n'a-t-il pas dit un jour : « Il est surprenant de constater combien d'efforts sont nécessaires pour rendre possible l'inévitable ! ».

Pourtant, une Europe forte et unifiée est non seulement inévitable, mais très souhaitable, et de fait, essentielle à l'émergence d'un véritable multilatéralisme et à la poursuite d'une mondialisation dont puisse tirer bénéfice l'humanité tout entière.

Certes, l'Europe et le monde d'aujourd'hui sont face à un défi, celui de vivre dans un contexte dominé par une unique superpuissance, les États-Unis.

Le monde peut se féliciter que les États-Unis soient, dans l'ensemble, un marché très ouvert et une économie florissante. De fait, le déficit des paiements courants des États-Unis, qui représente 6.5 % de leur PIB, soit quelque 800 milliards USD, est bien la preuve que ce pays est à la fois l'importateur de dernier ressort et le principal moteur de l'expansion mondiale.

Mais comme le font valoir à juste titre les États-Unis, les autres (y compris l'Europe) doivent savoir relever ce défi en ouvrant leurs propres marchés et en favorisant la croissance économique.

Si tel n'est pas le cas, nous risquons de voir les États-Unis agir de plus en plus comme le maître des lieux, son ambition se limitant à préserver son rang d'unique superpuissance économique, une tentation certes compréhensible, mais en même temps à bien courte vue.

La puissance économique des États-Unis dans le monde leur permet le luxe de pouvoir se soustraire à la nécessité de conclure des accords commerciaux multilatéraux de vaste portée. Face à des pays qui semblent réticents à ouvrir leurs marchés et à supprimer des subventions qui faussent les échanges, les États-Unis préféreront peut-être signer des accords bilatéraux qu'ils peuvent négocier en fonction de leurs avantages concurrentiels, du fait de leur force de frappe économique. Après tout, il est logique pour le plus fort de se mesurer à un seul ou à quelques concurrents seulement à la fois. Tout autre pays agirait de même s'il avait le pouvoir de négociation des États-Unis.

Le cycle de négociations de Doha, s'il reste au point mort, risque d'amener les États-Unis à préférer souscrire toute une série d'accords bilatéraux au lieu de s'engager sur une arène multilatérale de plus de 100 pays capables de canaliser leurs intérêts collectifs pour en faire un puissant levier de négociation sur de nombreuses questions touchant les domaines des plus divers.

Pour une multitude de pays, l'accès au plus vaste marché du monde est à ce point essentiel qu'il met les États-Unis dans une position de négociation des plus enviable, même dans un contexte multilatéral. Par nature, les négociations multilatérales relèvent toutefois d'un processus lent et fastidieux. Les accords bilatéraux peuvent sembler attrayants pour contourner le processus multilatéral. Force est de constater que les États-Unis sont désormais partie à pas moins de 17 accords commerciaux bilatéraux ou régionaux.

C'est là la Real Politik du monde dans lequel nous vivons. Il est donc essentiel que les autres, et plus particulièrement l'Europe, décident au plus vite d'agir ensemble sous une bannière commune. Lorsque l'Europe sera prête à le faire, sa puissance économique sera supérieure à celle des États-Unis. Le géant économique qu'elle deviendra surpassera tous les autres. Il y aura un autre champion sur l'arène, capable de donner la réplique aux États-Unis ce qui, à mon avis, permettra de faire progressivement avancer la cause du multilatéralisme. Un scénario qui sera d'autant plus valide si le Japon parvient à maintenir sa trajectoire de croissance actuelle et si la Chine, comme il faut s'y attendre, s'élève au rang de première puissance économique, suivie de près par l'Inde.

La scène mondiale abritera des économies gigantesques, partenaires et concurrents commerciaux, qui échangeront biens, services et capitaux, et qui porteront l'innovation encore plus haut, dans tous les domaines de l'activité humaine. Et, dans leur sillage, toutes les économies seront en mesure de prospérer s'il est donné au multilatéralisme de prendre toute la place qui devrait être la sienne.

Mais c'est essentiellement l'Europe qui pourra donner corps à ce scénario. Seuls l'Europe et le Japon auront les moyens de faire pièce aux États-Unis en termes de PIB par habitant et, partant, de pouvoir d'achat. Or, il faut savoir que la population du Japon régressera davantage et plus vite, tandis que l'Europe élargie sera forte d'une population de deux à trois fois supérieure à celle des États-Unis. Et si la Russie évolue vers l'intégration dans l'Europe et s'affranchit d'une relation militaire et commerciale privilégiée avec la Chine, l'Europe deviendra une puissance aux proportions gargantuesques.

Tout cela ne se produira que si les peuples d'Europe parviennent à se mettre d'accord sur le type de communauté à laquelle ils souhaitent vraiment appartenir. A l'heure actuelle, l'Europe sur cette question progresse par à coups, sans pouvoir semble-t-il se prévaloir d'une conception visionnaire, concertée et fédératrice, comme celle qui avait su la tirer du chaos après la Seconde Guerre mondiale. Au lieu de cela, le paysage actuel paraît dominé par un cocktail détonant fait de patriotisme, de nationalisme, de protectionnisme, voire de racisme. Ce ne sont pas là les ingrédients qui lui donneront les moyens de faire utilement contrepoids aux États-Unis, ce dont le monde, y compris les États-Unis, a besoin.

Remontons le temps et rappelons-nous ce qu'écrivait en 1936 l'historien H.A.L. Fisher, alors doyen du New College d'Oxford, dans son introduction à l'Histoire de l'Europe.

« Ces différences (en Europe) ne sont pas résolues. Les uns après les autres, les grands projets visant à imposer un système commun à ces peuples d'Europe énergiques et indépendants ont fait long feu ... »

Dès le premier siècle de notre ère, le rêve d'une unité était présent et il hantait l'imagination des hommes d'État comme celle des peuples. Aucune question n'est plus pertinente pour le futur bien-être du monde que la manière dont les nations d'Europe, aux différences pourtant si nombreuses et si enracinées, vont pouvoir s'associer en une structure plus ou moins pérenne afin de poursuivre leurs intérêts communs et d'éviter les différends. «

Fisher mourut pendant la Seconde Guerre mondiale avant d'avoir vu ce rêve se concrétiser.

Comme souvent dans les affaires humaines, il a fallu l'horreur et la dévastation de la guerre pour que puisse

naître un monde meilleur, pour que l'Europe puisse sortir de l'enfer et entrer dans l'ère nouvelle qu'elle connaît aujourd'hui. Si le conflit armé, les bombes et les balles ont fait place à l'échange de biens et de services et à la libre circulation des personnes, le chemin à parcourir est encore long. Mais Fisher avait raison, l'Europe a déjà servi d'exemple au reste du monde.

Nous nous efforçons, à l'OCDE, de reproduire cette expérience (dans laquelle le Plan Marshall, à l'origine même de l'OCDE, a joué un rôle déterminant) dans d'autres parties du monde où les conflits ont mis en pièces les sociétés. Les travaux que nous avons consacrés à l'investissement en Europe du Sud-Est et à la gouvernance et l'investissement en Afrique du Nord et au Moyen-Orient (région MENA), en offrent des illustrations.

En fait, à plus grande échelle, l'effort déployé après la guerre en faveur d'un commerce multilatéral mondialisé, qui doit trouver son couronnement dans l'aboutissement du cycle de négociations de Doha, n'est qu'un prolongement de ces mêmes principes. L'expansionnisme géographique qui alimentait la machine de guerre dans le passé n'a plus de raison d'être au XXI^e siècle ; aujourd'hui, c'est l'expansion commerciale qui domine et la meilleure stratégie pour réussir consiste à donner des moyens à ses clients, et non à les éliminer. C'est pourquoi l'avènement de l'interdépendance économique entre d'anciens États belligérants est le plus sûr moyen de garantir entre eux la paix et la sécurité.

Revenons à l'Europe. Quel est son devenir ? Où est donc la vision supérieure dont il faut s'inspirer pour parvenir à ce qui est certes en vue, mais encore hors de portée ?

La réponse se trouve dans l'équilibrage des diverses aspirations des Européens, ce que j'appellerai les trois M : minimiser les frictions, maximiser les synergies et maintenir la souveraineté.

D'aucuns pensent apparemment que l'on peut atteindre les deux premiers objectifs sans céder la moindre parcelle de sa souveraineté. C'est là une utopie.

En revanche, je sais de par ma propre expérience au Canada avec le Québec qu'il est possible de minimiser les frictions et de maximiser les synergies, tout en maintenant les cultures et les identités nationales. Dans le cas du Québec, la langue française, le droit civil, la religion et la culture étaient protégées par le Quebec Act de 1774, et c'est la raison pour laquelle les mouvements séparatistes n'ont jamais obtenu gain de cause. J'y vois un exemple à suivre pour l'Europe.

En fait, abandonner la spécificité des diverses langues et cultures d'Europe reviendrait à altérer l'identité même de ce continent et le faire évoluer en direction des États-Unis. Pour moi, compte tenu de l'évolution historique et la nature de ces peuples « indépendants » d'Europe, pareil scénario n'est ni réaliste, ni souhaitable.

D'un autre côté, pour acquérir la force conférée par l'unité dont parle Fischer, et qui servirait si bien les intérêts et de l'Europe et du reste du monde, l'Europe doit s'incarner en une fédération puissante dans laquelle les pouvoirs sont dûment répartis entre l'autorité centrale et les nations, afin de maximiser les synergies et de maintenir la souveraineté dans les domaines où il est nécessaire de protéger la langue, la culture et les identités nationales.

L'échec de l'adoption d'une constitution minimaliste augure mal de cette perspective dans l'avenir proche, mais cette évolution doit se faire et, j'en suis convaincu, se fera.

Pour bien négocier ce tournant critique, il est impératif de mettre au diapason le concert de positions politiques dissonantes qui se font entendre au sein de l'Union européenne.

Les observateurs extérieurs à l'Europe, en particulier ceux qui viennent d'États fédéraux, ne manquent pas d'être stupéfaits face à la résistance que rencontrent des fusions transnationales qui n'auraient d'autre effet que de renforcer l'Europe ; à l'absence dans l'Union d'une place boursière proprement européenne régie par une instance de tutelle comparable à la Securities and Exchange Commission (SEC) aux États-Unis ; ou au fait qu'il n'existe pas non plus d'organisme comparable à la Food and Drug Agency doté de pouvoirs en rapport avec sa mission ; ou encore à l'existence de dispositifs réglementaires qui entravent la libre circulation des personnes.

Quels sont aujourd'hui les secteurs stratégiques qui méritent d'être protégés ? Et s'il y en a, pourquoi devraient-ils être définis par les autorités nationales ? Pourquoi faudrait-il pousser les hauts cris devant l'acquisition d'Arcelor par Mittal alors que l'absorption d'un groupe sidérurgique canadien par Arcelor ou de British Plaster Board par St. Gobain ne suscite aucune indignation ? Pourquoi cette argumentation n'a-t-elle pas été invoquée lors de l'acquisition d'Alcan par Pechiney ? L'acier serait-il plus stratégique que l'aluminium ?

Le caractère irrationnel et l'incohérence des décisions politiques font certainement obstacle au progrès en ce moment. La fusion de GDF et de Suez destinée à contrer une OPA italienne en est un autre exemple. Or cette maladie politique risque de se propager à l'ensemble du continent, comme on peut le voir en Pologne, où le gouvernement et la banque centrale indépendante se trouvent dans l'impasse au sujet de la fusion de deux filiales étrangères.

Certains oublient probablement que l'exercice de la propriété doit se référer à un cadre réglementaire. Un étranger qui conduit une voiture à Paris n'a pas plus de droits que le conducteur français. Il en va de même avec l'activité industrielle et commerciale, qu'il s'agisse de l'industrie manufacturière ou des services.

L'Europe n'est pas la seule à se distinguer à cet égard. Le tollé qu'a suscité récemment l'acquisition de ports américains par Dubaï en est un exemple encore plus absurde, les responsables politiques se servant de la méconnaissance et des préjugés d'un électorat mal informé. Qui assurerait la réglementation, le contrôle et la sécurité du fonctionnement des ports ? Dubaï, vraiment ?

Dans ce contexte, l'appellation « Europe » est d'ailleurs impropre. Le Royaume-Uni fait en effet figure d'exception et montre la voie. Les services financiers, la production manufacturière, jusqu'aux médias, accueillent favorablement l'investissement direct étranger, et nul n'a constaté la disparition de ce qui fait et a toujours fait la spécificité britannique.

Le vrai défi pour l'Europe n'est pas tant l'intégration d'intérêts commerciaux étrangers, mais plutôt l'intégration des peuples. L'immigration est semble-t-il le seul moyen de parer au recul démographique à l'œuvre dans l'ensemble des pays européens, au premier rang desquels l'Italie, l'Allemagne et l'Espagne.

Dans le monde d'aujourd'hui, le capital humain est l'élément clé de la réussite économique, laquelle se traduit par une plus grande richesse et l'amélioration des conditions de vie pour tous. Les migrants doivent être accueillis, éduqués et intégrés, et se sentir à l'aise dans la société à laquelle ils ont choisi d'appartenir, au lieu d'en être exclus. C'est là un véritable enjeu pour une grande partie de l'Europe. A côté, le débat sur les intérêts économiques étrangers est accessoire.

Il est triste de savoir qu'en France, de jeunes musulmans, qui se considèrent pleinement français, se sentent exclus de la société française où ils sont nés et où ils ont été élevés. Cet état de fait doit changer, pas seulement en France, mais dans tous les pays d'Europe. C'est là une des grandes forces des États-Unis, du Canada et de l'Australie, où la grande majorité des citoyens sont des descendants d'immigrés.

À cet égard, la Turquie doit être perçue comme une immense opportunité pour l'Europe. L'un des rares pays doté d'une population jeune et d'un taux de remplacement élevé, la Turquie est non seulement importante sur le plan démographique pour l'avenir de l'Europe, mais également, dans une perspective plus rapprochée, d'une importance stratégique déterminante. Il y a donc une indéniable coïncidence d'intérêts pour tous les pays d'Europe, dont les populations, jusqu'à présent réservées quant à l'entrée de la Turquie dans l'Union, doivent être convaincues de son bien-fondé. Lorsqu'elles constateront les avantages inévitables associés à l'adhésion de la Turquie, il est probable qu'elles se départiront de leur réserve et accueilleront la Turquie à bras ouverts et sans arrière-pensées.

Je le répète, il est à mes yeux inéluctable que l'Europe, devenue un géant économique unifié, occupe sa place en accord avec les ambitions de la Stratégie de Lisbonne tout en préservant sa diversité linguistique et culturelle.

Faire en sorte que l'inévitable se réalise, il est vrai, exige parfois des efforts et une volonté indicibles qu'il faudra puiser dans une puissante dynamique coordonnée à l'échelle de l'Europe.