

# **Quo Vadis ?**

## **L'UE et la Suisse face aux défis du monde globalisé et multipolaire**

**Conférence**  
de  
**Jean Zwahlen**

*Senior Advisor for Asia, Union Bancaire Privée, UBP SA*

- a. Ambassadeur*
- a. Membre du Directoire de la Banque Nationale Suisse*

**prononcée le 25 mars 2014**

**lors du déjeuner européen du NOMES-VAUD**  
**au Restaurant du Théâtre à Lausanne**

\* \* \*

Seul le texte prononcé fait foi.

## I. LE NOUVEL ORDRE MONDIAL

1. Les bouleversements mondiaux ont fondamentalement impacté les relations internationales et le fonctionnement des institutions multilatérales issues pour la plupart de la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale.
2. La gouvernance internationale n'a pas été suffisamment remodelée pour saisir ces bouleversements.
3. De ce fait, les décisions sur les grands enjeux mondiaux se prennent de plus en plus à la marge de la gouvernance internationale ou dans des enceintes ad hoc dans lesquelles les grandes puissances ou blocs continentaux imposent leur volonté.
4. La réalité d'aujourd'hui est celle d'un monde multipolaire qui doit résoudre des problèmes planétaires sans qu'il y ait de véritable gouvernance supranationale susceptible
  - d'analyser les problèmes dans leur globalité ;
  - d'établir des normes et des règles au niveau mondial ;
  - de veiller à leur application ;
  - cas échéant, d'imposer des sanctions.

## II. L'EVOLUTION DES RELATIONS INTERNATIONALES

Avant de tirer quelques conséquences de cet état de fait, je parcourrai à grandes enjambées quelques mutations qui ont affecté l'Europe et la Suisse.

**1<sup>ère</sup> mutation :** Fin de l'hégémonie européenne

L'Europe a largement façonné le monde depuis le Siècle des Lumières et la révolution industrielle. Le libéralisme, la science, la technologie, la laïcité et les droits de l'homme sont d'essence européenne.

L'utilisation de ces découvertes a transformé le monde et donné à l'Europe 2 siècles de domination sans partage, dont une des manifestations fut le colonialisme.

Ce monde est révolu. Quand bien même nous le réalisons intellectuellement, nous peinons à en intégrer les conséquences.

### CONCLUSION

Le monde n'attend plus l'Europe. Il la prend de moins en moins en exemple. On assiste à une régression de nos modes de penser et d'agir, qui avaient valeur universelle.

## 2<sup>ème</sup> mutation : L'Europe et la crise

Ce que sera l'Europe après la crise pose une double interrogation : économique et politique.

### L'interrogation économique

Dans le meilleur des cas, c'est-à-dire s'il n'y a pas de nouveaux accrocs majeurs, l'Europe sortira de la crise avec des structures institutionnelles renforcées au point de vue économique. Elle sera donc mieux armée pour affronter d'éventuels nouveaux chocs extérieurs.

Cependant, dans l'intervalle, son déclin économique, qui avait débuté avant la crise, se sera aggravé aux motifs suivants :

- Le déficit de gouvernance et l'inachèvement de la construction européenne sont les raisons pour lesquelles la crise a frappé l'Europe plus rudement et plus longuement que le reste du monde.
- Les retombées positives des réformes structurelles qui ont été mises en place commencent à déployer leurs effets mais il faudra encore du temps pour qu'elles les déploient pleinement.
- Les grosses réductions de ressources allouées aux postes générateurs de croissance et de compétitivité – éducation, RD, innovation – amputeront la compétitivité future de l'Europe face aux économies émergentes qui, elles, accroissent leurs dotations à ces postes.

Tournons-nous maintenant vers l'interrogation politique.

Engluée dans ses problèmes économiques et financiers, la construction politique de l'Europe n'a plus progressé depuis le rejet du projet constitutionnel en 2005, lequel a coïncidé avec un regain de nationalisme et une désaffection des citoyens à l'égard de leur Union.

A certains égards, l'UE a même régressé. Si le Traité de Lisbonne de 2009 a des aspects positifs tels le renforcement du Parlement Européen et l'octroi de la personnalité juridique à l'Union, il a des faiblesses.

En voici quelques-unes :

- La principale est de ne pas avoir réussi à faire éclore une fédération européenne et d'avoir consolidé le déficit démocratique dont souffre la construction européenne.
- Le Traité a subordonné les organes communautaires aux réticences nationales en matière de souveraineté.

- Le Traité a affaibli les pouvoirs de la Commission. Avec 28 Commissaires – un par Etat membre – la Commission est devenue une chambre des représentants des 28 Etats membres. Le principe de collégialité en souffre et la Commission a été reléguée à un rôle d'organe administratif et de gardien de la concurrence.

## CONCLUSION

La crise a entaché le modèle de la construction européenne. Sa valeur emblématique en a souffert. Il y a donc bien eu déclin économique et politique de l'Europe, dû à la crise.

### **3<sup>ème</sup> mutation :** La démographie

L'accroissement de la population mondiale est révolutionnaire :

- de 1800 à 1960 : elle a passé de 1 à 3 milliards
- et de 1960 à 2010 : de 3 à 7 milliards.

L'UE se démarque par rapport à cette explosion démographique. Alors qu'en 1960, sa population représentait encore 17 % de la population mondiale, elle n'en représente plus que 7 % aujourd'hui.

Et même si le nombre d'habitants de l'UE semble vouloir se stabiliser à quelque 500 millions dans les années à venir, la population mondiale continuera d'exploser pour atteindre 9 milliards en 2050. Donc, en valeur relative, l'UE continuera de décroître démographiquement et ne représentera plus que 5,5 % de la population mondiale à cet horizon.

## CONCLUSION

Avec une population de 500 millions et pour autant qu'elle poursuive sa construction, l'UE peut prétendre être un acteur global et jouer un rôle aux côtés des grandes puissances continentales que sont les Etats-Unis, la Chine, l'Inde, etc.

Si l'on ne donne pas aux organes de l'UE les moyens d'atteindre cet objectif, aucune ex-grande puissance européenne ne pourra la remplacer dans ce rôle. La conséquence serait une mise à l'écart de l'Europe sur la scène internationale.

#### 4<sup>ème</sup> mutation : La globalisation

La globalisation est la résultante d'un faisceau de facteurs interconnectés et convergents.

- L'invention du conteneur, en 1956, a divisé par 50 le coût du transport des marchandises <sup>(1)</sup>.
- La technologie, le savoir et l'information, qui étaient l'apanage des sociétés développées, se sont mondialisés <sup>(2)</sup>.
- Les innovations financières, conjuguées avec le développement des multinationales, ont converti le marché planétaire en marché domestique.
- La division du travail, en s'internationalisant, a révolutionné les processus et les coûts de production.

#### CONCLUSIONS

- a) La globalisation est irréversible. Il vaut donc mieux l'apprivoiser que la conspuer. Alors qu'elle est saluée comme un vecteur d'émancipation et de progrès par les sociétés émergentes, son accueil est plus mitigé dans nos sociétés vieillissantes qui craignent pour leurs acquis.

Cette appréciation occulte le fait qu'une partie non négligeable de notre bien-être provient de la globalisation. En réduisant les différents coûts de production, elle a permis aux consommateurs d'acquérir des biens qu'ils n'eussent pas pu se procurer sans elle.

Le recul économique de l'Europe n'est pas dû à la globalisation mais à la dégradation de la productivité horaire qui entraîne une baisse de compétitivité.

- b) Les pressions protectionnistes se font plus pressantes dans nos sociétés. Leurs protagonistes ne réalisent pas que le commerce mondial a changé de nature. Ce ne sont plus les Etats qui importent et exportent mais les entreprises qui font partie de chaînes de production mondiales. Elles importent un produit non fini, auquel elles ajoutent une plus-value pour l'exporter vers une autre entreprise qui, à son tour, ajoute de la plus-value et ainsi de suite. Le protectionnisme est donc un leurre.
- c) Avec cette nouvelle division internationale du travail, la différence entre commerce domestique et commerce international s'est effacée. Le commerce domestique s'est internationalisé.

<sup>(1)</sup> *Le coût de transport d'un appareil de télévision envoyé par bateau d'Asie en Europe représente 2 % du prix de l'appareil.*

<sup>(2)</sup> *En 1931, le coût d'une conversation téléphonique de 3 minutes entre Londres et New York coûtait \$ 293 contre \$ 1 en 2001 et quelques centimes aujourd'hui.*

- d) La preuve en est que 60 % du volume des marchandises échangées est désormais attribuable au commerce des biens intermédiaires. Dans ces conditions, il faudrait remplacer le « *made in China* » par « *made in the world* ».

### **5<sup>ème</sup> mutation :** Les mues du multilatéralisme

#### Le multilatéralisme d'après-guerre

A l'issue de la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale, les vainqueurs, essentiellement les Etats-Unis et le Royaume-Uni, conçoivent l'ordre international nouveau, soit l'ONU, les Institutions de Bretton Woods et, subséquemment, le GATT/OMC.

Cet ordre nouveau est conçu par l'Occident pour l'Occident, comme en témoignent les valeurs qui le sous-tendent : démocratie, libertés fondamentales, droit international, libéralisme, droits de l'homme.

Les grand pays en contrôlent les leviers de commande mais ils n'en abusent pas. C'est l'ordre des « *like minded countries* ».

Cet ordre est quasi mondial puisqu'il couvre les colonies et protectorats des puissances européennes, soit l'Afrique et une grande partie de l'Asie. A l'époque, la planète comptait 74 Etats.

#### Les craquelures du multilatéralisme d'après-guerre

Je les illustrerai par les exemples suivants :

##### Libéralisation des échanges

A l'issue de la guerre, le monde est peu globalisé. De nombreuses barrières et restrictions entravent les échanges commerciaux, financiers, technologiques, etc., mais ces barrières reculent au fur et à mesure des progrès de la libéralisation.

##### Accroissement du nombre d'Etats

De 1945 à 2010, le nombre d'Etats explose de 74 à plus de 200. Cet accroissement s'accompagne d'une diversification des cultures, valeurs et principes qui affaiblissent l'ordre multilatéral.

##### Multiplication des domaines ouverts à la coopération et des Organisations qui les traitent

Le champ de la coopération internationale s'étend considérablement en raison de la progression des interdépendances nées de la globalisation. Cette extension entraîne à son tour une explosion d'Organisations internationales. Leur nombre passe de 37 en 1990 à plus de 400 aujourd'hui.

### Changement de nature des problèmes

Dans les années d'après-guerre, on pouvait traiter les problèmes verticalement, en silos, comme l'attestent les compétences des Organisations spécialisées des Nations-Unies (OMM, OMPI).

Depuis lors, les problèmes ont changé de nature. Ils sont devenus globaux, interdépendants, multidisciplinaires et transfrontaliers.

Les structures de la gouvernance multilatérale qui sont restées intergouvernementales sont inaptes à les traiter dans leur intégralité.

### Diversification et multiplication du nombre d'acteurs

A la fin de la guerre, l'Etat est l'épicentre des relations internationales. Conformément au modèle westphalien, il traite sans partage de problèmes qui sont essentiellement nationaux.

Tout a changé. Aujourd'hui, l'Etat est appelé à résoudre principalement des problèmes transfrontaliers, pour la solution desquels il doit consulter de nombreux nouveaux acteurs.

Parmi ceux-ci figure toute une série d'Organisations, notamment régionales et subrégionales, ainsi qu'une cohorte de nouveaux acteurs, tels les associations professionnelles et syndicales, les lobbies et les ONG. Le nombre de celles-ci a explosé. Il y en a plus de 2600 à Bruxelles. Beaucoup ont obtenu des statuts d'observateurs dans des Organisations internationales. Leur pouvoir peut aller jusqu'à étouffer l'action de l'Etat.

\* \* \*

Aux nombreuses craquelures que je viens d'évoquer est venue s'ajouter une série de bouleversements géopolitiques qui ont entraîné le multilatéralisme dans une véritable crise.

Quelques rappels :

- 1971                      Fin de la convertibilité du dollar en or, suivie en 71 et 73 de 2 dévaluations de cette monnaie.
- 1979                      Chute du Shah d'Iran
- 1973-1979              Crises pétrolières.
- 1986                      Catastrophe de Tchernobyl.

- 1989 Chute du Mur de Berlin. Cet évènement est majeur pour l'Europe Occidentale qui s'était un peu reconstruite, avec l'appui des Etats-Unis, en opposition au bloc soviétique.
- 1991 Fin de l'URSS.
- 2000 Début du basculement des Etats-Unis sur le Pacifique.  
Emergence des BRIC qui sont devenus des acteurs majeurs de l'économie mondiale.
- 11 sept.2001 Attentats.
- 2005
  - . Rejet du projet constitutionnel européen par la France et les Pays-Bas.
  - . Vulgarisation des autoroutes de l'information qui permettent aux citoyens d'accéder en temps réel aux mêmes sources d'informations que leurs dirigeants.
- 2007 Crise financière.

### **III. CRISE DU MULTILATERALISME**

L'érosion progressive du multilatéralisme d'après-guerre et les coups de boutoir des évènements que je viens de rappeler ont provoqué la crise du multilatéralisme.

J'en donnerai 4 exemples pour l'illustrer.

#### **1<sup>ère</sup> exemple :**      L'inadéquation des structures de la gouvernance multilatérale

Les structures de la gouvernance multilatérale d'après-guerre fonctionnent toujours sur le modèle intergouvernemental. Celui-ci est devenu anachronique et inapte pour traiter les problèmes planétaires qui dépassent le cadre des compétences des Etats-Nations et de leurs délégués munis d'instructions circonscrites pour l'essentiel au pré-carré national.

La conséquence est que la plupart des décisions des instances multilatérales actuelles ne sont plus à la hauteur des enjeux.

Exemple : le changement climatique. L'approche visionnaire du Protocole de Kyoto « *top down* » s'est enlisée depuis Copenhague dans des marchandages nationaux réducteurs, dont la somme ne produira pas un engagement collectif persuasif.



## 2<sup>ème</sup> exemple :      Changement d'attitude des Etats-Unis

Ils furent longtemps les chantres d'un multilatéralisme respectueux des uns et des autres, d'un multilatéralisme dans lequel ils n'abusaient pas de leur position dominante, ainsi que l'exprimait merveilleusement le Président Truman en 1945 :

*« We have all to recognize, no matter how great our strength,  
that we must deny ourselves the license to do always as we please ».*

Les Etats-Unis se sont détournés de cette ligne traditionnelle en 2004 quand Bush a proclamé dans sa campagne électorale qu'il ne demandera pas de « *permission slip* » avant de prendre ses décisions.

Cette nouvelle approche est l'expression de l'unilatéralisme américain, caractérisé par un recentrage sur leurs intérêts économiques et géopolitiques, et un regain nationaliste et souverainiste.

Les TPP et le TTIP, sur lesquels je reviendrai, illustrent à merveille ce changement d'attitude.

## 3<sup>ème</sup> exemple :      Le déséquilibre de représentation entre pays développés et émergents dans les enceintes multilatérales

Le problème du déséquilibre de représentation dans les enceintes multilatérales est un vestige anachronique du monde de l'après-guerre, soit un monde dominé par l'Occident avec des Organisations internationales en mains occidentales.

La redistribution des cartes géopolitiques du monde, due notamment à l'émergence d'une série de nouvelles puissances, n'a pas été suffisamment prise en compte dans les structures multilatérales.

## 4<sup>ème</sup> exemple :      L'émergence des BRIC sur la scène internationale

- 16 pays forment le groupe des pays qu'on appelle émergents, soit les BRICS <sup>(1)</sup> et les N-11 <sup>(2)</sup> selon les acronymes inventés par Jim O'Neill.
- Les 4 BRIC sur lesquels je me concentre ne constituent pas un bloc, malgré la densification de leurs relations manifestée, notamment depuis 2009, par des Sommets annuels au niveau des Chefs d'Etats.

Quoiqu'il en soit, l'émergence des BRIC comme nouvelles puissances internationales a fait basculer le monde à domination occidentale sur un monde multipolaire et multiculturel.

<sup>(1)</sup> BRICS : Brésil – Russie – Inde – Chine – Afrique du Sud

<sup>(2)</sup> N-11 : Bangladesh – Egypte – Indonésie – Iran – Corée du Sud – Mexique – Nigeria – Pakistan – Philippines – Turquie – Vietnam

Ils sont en effet très hétérogènes par leurs régimes politiques, l'état d'avancement de leurs économies, leurs structures démographiques et leurs cultures.

En outre, derrière leur unité de façade, se cachent des rivalités tenaces :

- la Chine et l'Inde ont des conflits territoriaux ;
- la Chine et le Brésil des conflits économiques ;
- la Chine, l'Inde et la Russie des conflits géostratégiques.

Du fait de leur désunion, ils n'ont pas pu s'entendre sur les modalités d'une réforme du Conseil de sécurité ni sur une candidature commune pour succéder à Strauss-Kahn au FMI.

- Sur la scène multilatérale, les BRIC sont des acteurs d'un genre nouveau.

Dans l'ensemble, ils n'ont pas de véritables économies de marché ni de démocraties libérales. La règle de droit et les traités contraignants ne leur sont pas familiers. N'ayant de surcroît pas déconnecté l'économie du politique, ils n'ont pas de réticences à utiliser leurs armes économiques à des fins politiques, d'autant plus que certains ont des régimes autoritaires et centralistes.

Les BRIC ressentent le multilatéralisme que nous pratiquons comme une contrainte pour leurs intérêts et ambitions, d'autant plus que certaines valeurs qui le sous-tendent leur sont étrangères, tels les droits de l'homme qu'ils subordonnent toujours à leurs impératifs de croissance et de développement.

Vu ce contexte, il est logique que les BRIC soient souverainistes et partisans de la coopération intergouvernementale. Ils sont donc peu réceptifs à une gouvernance supranationale.

#### **IV. LA SUISSE et l'UE FACE à CES CHANGEMENTS DE PARADIGMES**

Que signifient ces changements de paradigmes pour la Suisse et l'UE ?

Deux exemples pour l'illustrer :

##### **1<sup>er</sup> exemple :**            La souveraineté (Suisse)

Le Larousse définit la souveraineté comme « *le caractère d'un Etat ou d'un organe qui n'est soumis à aucun autre Etat ou organe* ».

Dans notre monde globalisé très interconnecté, la souveraineté du Larousse est un mythe et une illusion, de même que les concepts d'autonomie et d'indépendance fréquemment utilisés comme synonymes de souveraineté.

Aujourd'hui, tout Etat doit composer non seulement avec ses pairs mais avec tous les nouveaux acteurs apparus sur l'échiquier international.

Il n'y a donc plus de souveraineté, d'autonomie et d'indépendance mais des entrecroisements de relations qui impliquent constamment des transferts et partages de souveraineté, lesquels équivalent non pas à des pertes mais à des gains politiques, économiques, de bien-être, voire d'indépendance.

Prenons l'exemple de la Suisse.

En 1848, lorsque nous sommes devenus un Etat fédéral, il fut entendu que les cantons continueraient d'exercer tous les droits qu'ils n'avaient pas délégués à la Confédération.

Forts de ce principe de subsidiarité avant la lettre, les cantons ont progressivement transféré des pans de souveraineté à la Confédération : la monnaie, la défense, les timbres, la législation pénale et civile.

Ces transferts de souveraineté, qui nous ont été bénéfiques à tous égards, correspondaient à l'évolution du monde d'alors qui, en s'industrialisant, dynamisait les échanges intercantonaux.

C'est à un transfert semblable de souveraineté auquel nous sommes conviés aujourd'hui dans nos relations avec l'UE.

A l'évidence, plus nous nous intégrons à l'UE, qui est de loin notre principal partenaire économique et politique, plus nous sommes happés par sa dynamique.

C'est pourquoi je trouve que le débat sur la reprise automatique ou autonome de l'acquis communautaire ne correspond pas à la réalité d'aujourd'hui. En effet, on ne peut pas geler cet acquis à la date d'entrée en vigueur d'un accord bilatéral et ne reprendre ensuite que ce que l'on souhaite de l'acquis subséquent.

C'est démesuré car nous demandons une exception déniée aux membres de l'UE. En outre, ce serait compliqué à mettre en place et à réaliser.

Au menu européen, on ne peut pas manger à la carte.

Si nous devons rejeter des pans importants du nouvel acquis communautaire, nous risquerions de nous enfermer dans une sorte d'apartheid qui nous appauvrirait progressivement. Cela irait à l'encontre de ce que nous sommes, à savoir : un pays beaucoup plus mondialisé que la plupart de nos partenaires européens.

Les partages de souveraineté qu'implique la densification de nos relations avec l'UE placent la Confédération d'aujourd'hui dans la situation qu'avaient les cantons en 1848.

Loin d'être des pertes, ces acquis seraient des gains.

Avec de telles constructions, n'essaie-t-on pas de jeter de la poudre aux yeux de nos souverainistes en leur faisant croire que nous restons souverains et que nous décidons souverainement ?

Pour la bonne bouche, je relèverai que l'arrimage du Franc à l'Euro en 2011 équivalait bien à une perte de souveraineté. Toutefois, personne ne s'en est insurgé, comprenant bien que si l'on avait voulu sauvegarder notre souveraineté monétaire envers et contre tout, on aurait ruiné notre économie.

### La souveraineté (UE)

Si le problème de la souveraineté écartèle la Suisse dans ses relations avec l'UE, il se pose aussi pour cette dernière, notamment dans les domaines sensibles de la politique extérieure, de la sécurité et de la défense dans lesquels les Etats-membres ont conservé l'essentiel de leurs compétences.

Les sensibilités nationales et les divergences entre pays membres ont conduit à la règle de l'unanimité qui prévaut pour pratiquement toutes les décisions en rapport avec ces questions.

La conséquence est lourde : l'UE, émasculée, ne joue pas un rôle international à la hauteur de ce qu'elle est démocratiquement et économiquement.

Au regard des récents événements mondiaux, dont la plupart interpellent directement l'UE, cette évanescence est inquiétante. Souhaitons donc que ces événements provoquent un sursaut bienvenu d'Europe et de fédéralisme.

Les principes pacifistes du *Soft Power* <sup>(1)</sup> sur lesquels les pères fondateurs ont construit l'Europe de l'après-guerre restent valables. Ils nous ont valu 70 ans de paix et de prospérité. Cependant, ils sont moins porteurs aujourd'hui pour les jeunes générations qui n'ont pas connu la guerre.

En outre, depuis lors, l'UE a beaucoup changé. Elle a étendu et approfondi les champs de la coopération communautaire. Elle s'est élargie et est devenue une entité internationale, agissant comme telle dans les domaines de sa compétence exclusive.

Pour tenir compte de ces métamorphoses, il y aurait lieu de compléter les principes originels de la construction de l'UE par des objectifs et instruments puisés dans l'arsenal du *Hard Power*. Cas échéant, ils permettraient à l'UE de parler en termes de puissance et de rapports de force.

Les nouveaux partages de souveraineté sur lesquels déboucherait cet exercice seraient bienvenus pour affronter les vents contraires, préserver les intérêts et faire rayonner les valeurs de notre Continent. Là aussi, les gains dépasseraient largement les pertes de souveraineté requises.

(1) *Sauvegarde de l'indépendance et de l'intégrité de l'UE, consolidation et soutien de la démocratie, préservation de la paix, aide aux populations confrontées à des catastrophes naturelles, etc.*

**2<sup>ème</sup> exemple :** Le pouvoir de conclure des traités  
ou *Treaty Making Power* (TMP)

## Cas de la Suisse

Nous sommes un petit Etat, économiquement fort et étroitement relié au monde par un vaste réseau d'accords internationaux. Cependant, à l'évidence, pour des raisons politiques et économiques, notre TMP s'érode.

## Politiquement

- La chute du Mur de Berlin nous a déclassés dans l'ordre des priorités géostratégiques des Etats-Unis. Notre non-participation au G20 en est un indice.
- L'élargissement et l'approfondissement de l'UE nous marginalisent.
- La multipolarisation du monde due à l'émergence de nouvelles puissances a accru le pouvoir des grands Etats et blocs continentaux dans les enceintes multilatérales et fait basculer le centre de gravité du monde à nos dépens.
- Enfin, la tendance à subroger le droit et les traités à la volonté de puissance des plus grands Etats nous est préjudiciable.

Economiquement

- La densification de nos relations avec l'UE, en nous amarrant toujours plus étroitement à elle, affaiblit notre TMP car, proportionnellement, nous devenons plus dépendants et tributaires d'elle que le contraire.
- La relégation de l'état de droit, conjugué avec un comportement assez brutal de certains partenaires, nous vassalisent (application extraterritoriale des législations, juge étranger).

Lourdes sont les conséquences. En peu de temps en effet, nous avons cédé, sans négociation ni contrepartie, des atouts considérables :

- le secret bancaire
- l'échange automatique d'informations
- la livraison des noms de clients et des responsables de leurs comptes.

De plus, la liste des pressions est loin d'être close.

Sont en jeu :

- notre système fiscal
- les forfaits fiscaux
- les régimes d'imposition cantonaux
- les holdings
- les sociétés de service

- les sociétés de négoce
- les multinationales

soit des joyaux de notre prospérité.

Enfin, mesure-t-on la menace que fait peser sur notre TMP et notre économie les deux mégas accords régionaux – le TPP (*Trans Pacific Partnership*) et le TTIP (*Transatlantic Trade Investment Partnership*) – aux négociations desquels s'activent les Etats-Unis ?

En bref, les Etats-Unis, frustrés par l'incapacité de l'OMC à dégager des solutions claires et crédibles à cause du processus de prises de décisions collectives de cette Organisation, ont lancé et ouvert des négociations pour refondre l'ordre commercial mondial au moyen des deux accords que je viens de mentionner.

Leurs objectifs sont ambitieux : ils visent à refondre le multilatéralisme commercial et à étendre le champ de la coopération commerciale au-delà des tarifs douaniers pour induire « *une harmonisation progressive des réglementations et de la reconnaissance mutuelle des règles et normes en vigueur* ».

En clair, ces accords entendent couvrir les investissements et les services ainsi que les normes réglementaires aux « barrières non tarifaires », notamment la propriété intellectuelle.

Ces accords visent indirectement la Chine qui utilise habilement les règles de l'OMC depuis son adhésion à cette Organisation en saisissant l'organe du règlement des différends contre Washington et Bruxelles.

Le TPP et le TTIP interpellent la Suisse à plusieurs titres :

- En lançant les négociations sur ces accords, les Etats-Unis entendent reprendre leur leadership en matière commerciale en créant sous leur égide une nouvelle alliance mondiale, d'obédience occidentale.
- Ces initiatives prouvent que les Etats-Unis continuent de se détacher du multilatéralisme d'après-guerre en se recentrant sur leurs intérêts nationalistes et souverainistes. En agissant par ce biais, ils arrachent plus facilement des concessions à leurs partenaires que s'ils agissaient dans le cadre des enceintes multilatérales classiques.
- Les initiatives américaines consolident notre isolement et la dégradation de notre TMP puisque nous ne sommes pas invités à la table des négociations.
- Enfin, si ces accords aboutissent et créent un nouvel ordre économique international, notre économie pourrait devoir en incorporer les règles sans avoir pu s'y préparer, comme auront pu le faire nos concurrents associés aux négociations.

## L'UE

L'UE est une construction hybride qui l'apparente tantôt à un Etat fédéral tantôt à une Organisation internationale. Jacques Delors l'avait qualifiée de « *Fédération d'Etats-Nations* ».

Cette hybridation affaiblit son TMP aux motifs suivants :

- En matière de politique étrangère, de sécurité et de défense, l'UE n'est pas un acteur puisque les Etats-Membres ne lui ont pas transféré leur souveraineté. Le processus de prises de décisions reste donc intergouvernemental. Il s'ensuit que les décisions doivent être prises à l'unanimité des pays-membres. Comme ce n'est pratiquement jamais réalisé, les Etats-Membres s'expriment individuellement sur la scène internationale.
- L'hybridation ne facilite pas non plus la distribution des rôles sur la scène internationale. En voici deux exemples :
  - Dans les domaines de la compétence exclusive de l'UE, les organes communautaires représentent et parlent au nom de l'UE.
  - Dans toute une série d'autres domaines, les compétences nationales s'entremêlent avec les compétences communautaires. Ainsi,
    - ✓ Dans les instances monétaires, au FMI par exemple, malgré la délégation de compétence aux instances communautaires, les Etats continuent d'être représentés en tant que tels, quand bien même M. Draghi est présent.
    - ✓ Aux réunions du G7 Finances, les Présidents de la BCE et de l'Eurogroupe siègent avec l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni.
    - ✓ Au G20, les Présidents de la BCE et du Conseil ECOFIN participent au même titre que les 4 pays de l'UE membres du G7.

## CONCLUSION

La construction inachevée de l'UE l'empêche d'être un acteur global. Son TMP n'est pas à la hauteur de ce qu'elle représente économiquement et politiquement.

Son hybridation l'affaiblit. Ses partenaires en profitent en court-circuitant le cadre communautaire complexe et poreux pour soutirer des avantages bilatéralement.

En parlant d'une voix, l'UE gagnerait de l'influence. Les gains qu'en retireraient ses membres seraient supérieurs à ceux qu'ils récoltent en faisant cavaliers seuls.

L'hybridation maintient une surreprésentation européenne anachronique dans les enceintes internationales, suscitant critiques et ressentiments des puissances émergentes.

## V. L'UE ET LA SUISSE DANS LA NOUVELLE CONFIGURATION MONDIALE

### 1. L'UE

L'UE est une construction multilatérale, teintée de supranationalité dans les domaines relevant de sa compétence exclusive (commerce). Il s'agit donc d'une construction hybride.

En principe, cette structure est adaptée aux réalités du XXIème siècle. Pourtant, dans la pratique, l'UE peine à s'imposer soit parce que les maillons de sa construction sont insuffisamment solides, même dans les domaines de ses compétences exclusives (panneaux solaires), soit parce que les Etats-Membres ne lui ont pas transféré leurs compétences dans des domaines-clés, tels la politique extérieure, la sécurité et la défense, qui sont au cœur des relations internationales.

Or, en ces matières, les grands pays européens ne sont plus des puissances mondiales. Ils ne peuvent pas jouer le rôle que prendrait l'UE parlant d'une voix. La conséquence est que l'UE est un nain politique et militaire.

Cette faiblesse est attribuable à l'inachèvement de la construction européenne. Il y a donc une lacune à combler en commençant par la sécurité et la défense, à cause de ce qui se passe à nos frontières.

Par contraste, la crise de 2007, si désastreuse fut-elle, a au moins eu le mérite d'obliger les Chefs d'Etats à compléter la construction économique et financière de l'UE et surtout de l'Eurozone, en mettant en place dans l'urgence une série de mesures inimaginables par temps calme.

De son côté, la BCE, agissant à la limite de ses compétences, a sauvé l'Euro en persuadant les marchés qu'elle ferait tout ce qu'il faudrait pour ...

Si les efforts ne se relâchent pas avec l'atténuation de la crise, l'UE disposera d'institutions économiques et financières solides et structurées pour contrer de nouveaux chocs économiques et financiers extérieurs.

Si donc l'Europe veut jouer un rôle international, défendre ses valeurs et intérêts, la construction de l'UE doit se poursuivre. Cela requiert un saut qualitatif, dont je mesure bien la difficulté avec l'ambiance morose et populiste qui prévaut.

Consolider le volet démocratique serait prioritaire pour amarrer plus solidement les citoyens à leur Union. A cet égard, l'élection des parlementaires européens au suffrage universel en mai prochain – une première – en constitue un premier maillon. Mais il ne faudrait pas que la campagne électorale dévie, comme certains s'y emploient, sur un référendum pour ou contre l'UE.

Par rapport au désamour des citoyens pour leur Union, la classe politique en porte une large responsabilité car elle ne cesse de rejeter la responsabilité de ses manquements sur l'Europe et Bruxelles.



Etablir une feuille de route projetant l'UE à un horizon de 5 à 10 ans pourrait favoriser ce saut qualitatif. Cela permettrait de définir ce que l'UE devrait être et pourrait faire, et d'en tirer des conclusions en termes de structures, de positionnement et d'action politique.

Cette analyse pourrait redonner un nouvel élan au projet européen et sortir l'UE de la voie médiane dans laquelle elle s'enlise cahin-caha et qui la pousse à la marginalisation.

Ce n'est pas de gaieté de cœur que j'évoque pareil scénario mais par *realpolitik*, conscient que le déclin de l'UE, voire son éclatement, nous emporterait tous dans sa déflagration.

C'est aussi à cause de notre communauté de destin que je me sens solidaire de l'UE, même si, à ce stade, elle n'est pas un modèle parfait. Néanmoins, sachons reconnaître les efforts et sacrifices que consentent continuellement les pays-membres pour la parachever et la parfaire. Efforçons-nous de les soutenir.

D'ailleurs, nous autres Suisses avons intérêt à ce que l'UE soit forte et prospère car il est toujours plus facile de s'entendre avec un tel partenaire qu'avec un partenaire moins solide et consistant.

La question de l'adhésion ne se posant pas dans les conditions actuelles, essayons néanmoins de donner à notre opinion publique une image plus nuancée et plus objective de ce qu'est l'UE, en soulignant notamment ses aspects positifs.

Il est révélateur qu'il ait fallu le vote du 9 février 2014 pour que tout-à-coup nous réalisions ce qu'est et ce que représente l'UE pour nos étudiants, la recherche et pour tout ce qu'impliquerait demain l'effondrement des bilatérales I.

Même si ce scénario catastrophe ne se réalise pas – ce que je veux croire – il n'en reste pas moins que nous allons devoir consacrer le meilleur de nos forces à sauver ce qui peut l'être au détriment de notre projection dans l'avenir.

## 2. LA SUISSE

Nous sommes un Etat économiquement fort, dynamique et beaucoup plus mondialisé que la plupart des pays européens.

Mais nous sommes aussi un petit Etat relativement isolé qui, dans la nouvelle configuration mondiale, peine davantage à défendre ses valeurs et intérêts aux motifs suivants :

- La chute du mur de Berlin, scellant la fin de la guerre froide, nous a déclassés dans l'ordre des priorités géostratégiques des Etats-Unis.
- Le basculement du centre de gravité du monde d'ouest en est, dû à l'émergence de nouvelles grandes puissances asiatiques, relativise notre poids économique et notre rayonnement.

- L'affaiblissement du système multilatéral d'après-guerre, visible notamment à l'OMC, est propice à l'éclosion d'accords bilatéraux et régionaux, n'offrant pas les mêmes garanties juridiques que celles de l'OMC. Or, ces garanties sont particulièrement importantes pour un petit Etat.
- La création de nouvelles enceintes à participations restreintes nous éloignent des centres où se prennent les décisions.
- Notre position dans les organisations multilatérales décline :
- Nous n'avons pas obtenu de siège dans les nouvelles instances multilatérales à participation restreinte (G20).
- L'élargissement et l'approfondissement de l'UE relativisent nos atouts de négociations qui s'amenuisent plus vite que ceux de l'UE.
- L'élargissement de l'OCDE à 34 pays-membres a dilué le rôle que nous y tenions.
- La réforme en cours du FMI pour accommoder les requêtes des nouvelles puissances émergentes fait vaciller notre siège.
- N'étant pas Membre de l'UE, nous ne participons pas aux nombreuses enceintes où se forgent beaucoup de décisions qui nous concernent.
- Nous ne sommes pas associés aux négociations en cours sur le TTIP qui pourrait créer un nouvel ordre mondial.

Donc, notre isolement pèse sur la défense de nos intérêts. J'ai déjà relevé ce que nous avons dû céder sans négociation ni contreprestation et signalé les domaines sur lesquels pèsent encore de lourdes pressions.

Par rapport à ces enjeux cruciaux et compte tenu de ce que j'ai dit de la nouvelle constellation multilatérale du monde, notre isolement est un danger. C'est pourquoi, comme je le disais pour l'UE, nous devrions, nous aussi, essayer de nous projeter dans le monde à 5 ou 10 ans et voir comment nous souhaiterions et pourrions nous y positionner.

Parmi les questions pertinentes, je citerai :

- Souhaitons-nous être présents dans les enceintes dans lesquelles s'élaborent les décisions ? Serions-nous mieux à même de le faire en restant à l'écart ?
- Pouvons-nous influencer le cours des décisions ? Par quels moyens ?
- Quels sont les partenaires avec lesquels nous avons le plus d'intérêt à coopérer ? Si l'UE en est un, comment devons-nous nous positionner envers elle ? Adhésion ? Nouvel EEE ?

Des réponses à de telles questions nous donneraient déjà quelques indications sur la politique à suivre, les buts à lui assigner et les moyens de les réaliser.

## VI. LA SUISSE ET L'UE, post 9 février 2014

L'UE est de loin notre principal partenaire politique et économique. Nous en sommes membre de facto, tant nous y sommes imbriqués par notre situation géographique, notre histoire, notre culture et la densité de nos accords et échanges.

Pourtant, malgré ces évidences, nous avons perdu de vue - jusqu'au réveil brutal du 9 février 2014 - ce qu'impliquaient la densité de ces relations et les synergies d'intérêts et de solidarité qu'elles induisaient.

Notre connaissance de l'UE est superficielle, plutôt critique, accréditant l'adage du « *il n'y en a point comme nous* ».

Pourtant, l'UE a fait bénéficier notre continent et la Suisse de 70 ans de paix et de prospérité. Sur le plan international, elle défend nos principes et nos valeurs.

La votation du 9 février 2014 traduit davantage des préoccupations de politique intérieure (immigration sans distinguo, sécurité, congestion des transports, surpopulation, etc.) que les relations avec l'UE auxquelles nous étions conviés. A mon sens, il y a dévoiement du droit d'initiative que je n'analyserai pas ici.

Le résultat de la votation du 9 février 2014 risque d'être beaucoup plus grave que le rejet de l'EEE en 1992, lequel nous avait déjà valu de longues années de stagnation économique dont nous nous sommes remis en partie grâce aux bilatérales du premier paquet. Cette fois-ci, je ne pense pas que la voie bilatérale nous sera d'un quelconque secours, quand bien même le Conseil Fédéral ne semble pas l'exclure.

Quant à moi, dès avant le 9 février 2014, je tenais le bilatéralisme, qui nous a valu d'énormes bienfaits, pour terminé, ne serait-ce qu'à cause de la diminution de nos atouts de négociation envers l'UE qui, elle, en a beaucoup plus en réserve.

Enfin, vouloir chapeauter l'édifice des accords bilatéraux par un mécanisme institutionnel qui nous permettrait de choisir ou de rejeter ce que nous voulons du nouvel acquis communautaire relève de la quadrature du cercle.

La votation du 9 février 2014 nous oppose frontalement à l'UE car la liberté de circulation des personnes est un pilier constitutif et intangible de sa construction. Il est donc exclu qu'elle cède sur ce principe car elle ouvrirait une brèche que ne manqueraient pas de revendiquer à leur profit certains Etats-membres (Royaume-Uni).

C'est d'ailleurs à la valeur emblématique de ce principe qu'il faut attribuer la vivacité des réactions de certains membres de la Commission.

La chose étant, il nous faut calmer le jeu et cesser de polémiquer. Il y va de l'intérêt des deux parties.

Nous avons eu un avant-goût des conséquences dommageables du 9 février 2014 par le couperet qui est tombé sur les étudiants, la recherche, l'électricité, voire « *Créative Europe* » qui pourrait fermer à notre industrie du film le marché de l'UE si l'on n'arrive pas à solutionner la question du protocole d'accord avec la Croatie.

Si par malheur, tout l'édifice des bilatérales I devait s'effondrer, faute d'entente dans les 3 ans, on peut se demander pourquoi nos Autorités, à tous les niveaux, le Parlement et les partis politiques, n'ont pas été plus présents médiatiquement avant la votation pour alerter la population sur les enjeux cruciaux que recelait l'initiative contre l'immigration de masse.

La marge de manœuvre de nos diplomates est ténue car on ne peut guère attendre beaucoup de concessions de la part de l'UE, puisque

- nous violons notre accord avec elle sur la libre circulation ;
- et
- nous attendons à un des piliers fondamentaux de sa construction.

En outre, le cadre dans lequel peuvent jouer nos négociateurs est étroit car de deux choses l'une :

- ou bien on réussit à aménager l'accord Suisse-UE, mais cela paraît improbable vu l'intangibilité du principe de la libre circulation des personnes et l'unanimité requise des 28 Etats-membres,
- ou, si cette renégociation est impossible, il faudrait dénoncer les accords bilatéraux de la première phase et, dans la meilleure des hypothèses, voir ce que l'on peut sauver et réaménager.

Cela étant, reste encore *l'épée de Damoclès* du nouvel article constitutionnel (art.121a 4) qui limite considérablement notre TMP avec l'UE et le reste du monde.

Enfin, quant à l'idée de faire revoter sur l'initiative du 9 février 2014, elle n'est pas sans danger car s'il devait y avoir une nouvelle acceptation, nous nous trouverions dans une situation encore plus inconfortable vis-à-vis de l'UE.

## **VII. CONCLUSIONS FINALES**

A la fin de la guerre, dans un monde peu globalisé, l'Etat-Nation, au sens westphalien du terme, était capable de régler les problèmes d'alors car ils se limitaient au cadre national.

Ce n'est plus possible aujourd'hui, compte tenu de la mondialisation, des interdépendances qu'elle a créées et de l'essence planétaire des problèmes à résoudre.

Quand bien même l'Etat-Nation est dépassé, il continue néanmoins, faute de refonte suffisante du multilatéralisme d'après-guerre et d'absence de véritable gouvernance mondiale, de tenir les premiers rôles dans les enceintes internationales qui sont intergouvernementales. Il y a donc un hiatus qui nuit à la bonne marche des affaires.

Les bouleversements mondiaux de ces dernières décennies ont fait apparaître sur l'échiquier mondial de nombreux Etats et surtout une multitude de nouveaux acteurs. Qu'ils le veuillent ou non, les Etats doivent composer avec eux et accepter ce faisant de nouvelles pertes de souveraineté.

Avec l'émergence de nouvelles grandes puissances continentales (Chine, Inde, Brésil), le monde s'est multipolarisé. Une des conséquences est qu'il y a désormais, sur l'échiquier mondial, davantage de pôles de puissance, davantage de points de vue, davantage de valeurs et d'intérêts à prendre en compte, et donc davantage de difficultés à dégager des contentieux acceptables pour les uns et les autres mais néanmoins efficaces pour régler les problèmes.

La multipolarisation a donc aggravé la crise du multilatéralisme. Elle distend en effet les liens d'affinité et de solidarité. Elle fait davantage intervenir les rapports de force dans les relations internationales au détriment de l'état de droit et du respect des Traités.

En bonne logique, ces développements devraient conduire à échafauder une gouvernance mondiale adaptée aux problèmes et aux enjeux du XXIème siècle. Mais on ne voit pas qui devrait ou pourrait en prendre l'initiative. Les Chefs d'Etats en seraient probablement les meilleurs protagonistes mais ils ne sont pas disposés à s'immoler pour une cause qui réduirait leurs prérogatives.

Le monde est donc en rupture, sans véritable gouvernance mondiale. Les quelques palliatifs mis en place au plus fort de la crise financière de 2007 n'ont pas été très concluants. Je pense notamment au G20 qui manque en sus de légitimité.

Dans cette situation, il y a tout lieu de penser que les relations internationales vont continuer d'être mises sous pression par les décisions que prendront les quelques grandes puissances continentales, et que les autres Etats devront s'en accommoder bon an mal an.

Même si l'UE n'est pas une autorité comparable à celle des très grandes puissances sur la scène internationale – pour les motifs que j'ai indiqués – elle en est tout de même un acteur important, notamment dans les domaines où elle dispose de compétences exclusives.

La chose étant, l'intérêt de la Suisse est de soigner et continuer de développer ses relations avec l'UE, car elle est et restera notre principal partenaire et, indirectement aussi, le meilleur garant de nos valeurs qui puisent aux mêmes sources que les siennes.

Etre très proche de l'UE ne veut pas dire adhésion. En l'état, elle serait rejetée et la qualité de notre coopération s'en ressentirait.

Mais être proche de l'UE passe par une meilleure connaissance de ce qu'elle est, de ce qu'elle fait, de ce qu'elle représente économiquement et politiquement, et de le communiquer objectivement dans les medias, en relatant ses forces et réussites au même titre que ses insuccès.

\* \* \*