

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^{ème} 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^{ère} 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^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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 (1).
- La technologie, le savoir et l'information, qui étaient l'apanage des sociétés développées, se sont mondialisés (2).
- 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'appivoiser 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.

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

(2) *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^{ème} mutation : Les mues du multilatéralisme

Le multilatéralisme d'après-guerre

A l'issue de la 2^{ème} 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^{ère} 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^{ème} 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^{ème} 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^{ème} exemple : L'émergence des BRIC sur la scène internationale

- 16 pays forment le groupe des pays qu'on appelle émergents, soit les BRICS ⁽¹⁾ et les N-11 ⁽²⁾ 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.

(1) BRICS : Brésil – Russie – Inde – Chine – Afrique du Sud

(2) 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^{er} 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* ⁽¹⁾ 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.*