

L'Union Européenne face au monde

Evolution et perspectives

Conférence

de

Jean Zwahlen

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

prononcée le **6 juin 2013** à la Ferme de Dorigny à Lausanne,

lors de l'*Acte académique solennel conjoint*
entre la **Fondation Jean Monnet pour l'Europe** et
l'Académie Royale des Sciences économiques et financières d'Espagne

* * *

Seul le texte prononcé fait foi.

INTRODUCTION ⁽¹⁾

Le sort et le destin de l'UE scelleront à n'en pas douter le sort et le destin de l'Europe occidentale, notamment ceux de la Suisse qui est un membre de facto de l'UE tant elle y est imbriquée par sa position géographique, son histoire, sa culture et la densité de ses échanges et accords bilatéraux et multilatéraux.

C'est la raison pour laquelle j'ai abordé le thème de mon exposé en Européen convaincu, tant la raison me persuade que l'UE doit accélérer la poursuite de sa construction pour placer notre continent à la hauteur des nouveaux défis et pour léguer aux générations futures un continent dans lequel il continuera de faire bon vivre.

Cependant, pour atteindre cet objectif idéal, le chemin sera encore cahoteux. D'une part, la crise avec ses graves séquelles politiques et sociales a fait resurgir des revendications nationalistes et populistes, ainsi que des ressentiments historiques que l'on croyait enterrés. D'autre part, l'Europe est déboussolée. On n'y trouve guère de réflexions prospectives susceptibles de donner un nouvel élan au projet européen dans le contexte de notre monde multipolaire.

Le risque inhérent à cette absence de positionnement est la marginalisation de l'Europe. Comment donc, dans ces conditions, les citoyens peuvent-ils s'engager pour leur Union ?

Malgré cela, je continue de croire en l'Europe et, en paraphrasant le proverbe, je dirais que *« comme je l'aime bien, je la châtierai bien »*.

Le message que je me propose de vous transmettre est le suivant :

Les structures de la construction européenne doivent être impérativement et rapidement consolidées, économiquement et surtout politiquement. C'est la condition sine qua non pour que notre continent puisse jouer un rôle et défendre ses intérêts et valeurs dans un monde en profonde transformation.

Faute de gouvernance mondiale adaptée aux besoins du XXIème siècle, les risques de déstabilisation sont considérables et mal maîtrisés. Indépendamment des bruits de bottes qui se font toujours plus audibles, tous les nouveaux domaines de la coopération internationale ont une portée planétaire : changement climatique, environnement, pandémies, migrations, crises alimentaires, raréfaction des ressources naturelles, enjeux géostratégiques de l'eau et de l'énergie, prolifération des armes nucléaires, pauvreté, terrorisme, cybercriminalité.

Les solutions de ces problèmes passeront toujours plus par des ententes et négociations qui se dérouleront entre quelques grandes puissances avant d'être « imposées » à l'ensemble de la communauté internationale.

Il s'agit d'être bien conscient que si l'UE ne parvient pas à rester une de ces grandes puissances, aucune des ex-grandes puissances européennes ne pourra la remplacer.

⁽¹⁾ Par souci de simplification, j'ai utilisé généralement le vocable « Europe » dans mon exposé, quand bien même il peut s'agir de l'UE, de l'eurozone, de l'Europe à géométrie variable, voire de l'Europe à plusieurs vitesses.

Dans sa forme institutionnelle actuelle, l'UE ne peut pas prendre part à ces délibérations – elle n'y est d'ailleurs pas invitée. Unifiée, elle en aurait les qualités. C'est pourquoi il est impératif qu'elle poursuive rapidement sa construction. A défaut, notre continent sera marginalisé, son rayonnement s'éteindra et notre bien-être en souffrira.

Pour éviter ce déclassement, de nouveaux partages de souveraineté sont nécessaires. Or, la souveraineté cabre nos dirigeants qui vivent encore, semble-t-il, sur le mythe de l'Etat westphalien doté d'un territoire et d'une population sur lesquels l'Etat exerce ses droits régaliens : la monnaie, la fiscalité, la politique étrangère, la sécurité, la défense, etc. Or, l'Etat westphalien s'est désagrégé avec la mondialisation. La souveraineté n'est plus qu'un mythe. Il est temps d'en prendre conscience et d'adapter nos comportements au nouvel état de fait. C'est particulièrement crucial pour l'Europe dans les domaines de la politique étrangère, de la sécurité et de la défense, pour qu'elle puisse parler d'une seule voix et s'asseoir à la table des négociations des grands.

Mon message est catégorique, j'en conviens, mais je le tiens pour réaliste.

C'est pourquoi je déplore que nos élites et nos dirigeants ne parviennent pas à surmonter leurs inhibitions et à développer un véritable réflexe européen. Ils devraient plutôt s'employer à communiquer à une opinion publique de plus en plus allergique à l'Europe les bienfaits qu'elle leur apporte et la paupérisation qui résulterait d'un démontage voire d'une implosion de l'Europe et d'un retour aux frontières nationales.

I - LES MUTATIONS MONDIALES QUI AFFECTENT L'EUROPE

Première 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. Nos modes de penser et d'agir, qui avaient valeur universelle, régressent.

Deuxième 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 longuement et rudement 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.
- La réduction des ressources allouées aux postes générateurs de croissance et de compétitivité – éducation, RD, innovation – amputera la compétitivité future de l'Europe face aux économies émergentes qui, elles, accroissent leurs dotations à ces postes.

CONCLUSION

Dans un monde plus égalitaire, réservant aux pays émergents une place plus en adéquation avec leur statut, un certain déclin de l'Europe est acceptable pour autant qu'il soit contenu. Pour ce faire, l'UE doit poursuivre sa restructuration, parachever sa construction et allouer des ressources aux postes générateurs d'emplois.

Les dépenses européennes de RD sont inférieures à 2 % du PIB contre 4 % aux Etats-Unis et 3 % au Japon. Ce n'est pas avec de tels chiffres que l'UE peut ambitionner de devenir « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* » (Stratégie de Lisbonne, 2000).

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 avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009. Certes, ce Traité a des aspects positifs tels le renforcement du Parlement Européen et l'octroi de la personnalité juridique à l'Union. Mais il a des faiblesses.

En voici quelques-unes :

- La principale est de ne pas avoir pu 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 27 Commissaires – un par Etat membre – la Commission est devenue une chambre des représentants des 27 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.
- Le Traité a complexifié les structures et modes de décisions. En voici deux exemples :
 - L'institution d'un Président de l'Union présidant le Conseil Européen (M. van Rompuy) a certes doté l'Union d'une présidence stable mais il a aussi affaibli les prérogatives de M. Barroso, Président de la Commission, et renforcé celles des Chefs d'Etats.
 - Les maigres compétences conférées à Mme Ashton, Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la confinent à un rôle secondaire.

CONCLUSIONS

- a) La crise a entaché le modèle de la construction européenne. Sa valeur emblématique en a souffert. Certains acteurs, dont la Chine, en ont tiré avantage pour le déconsidérer et prêcher la suprématie de leur propre modèle. Il y a donc bien eu déclin politique de l'Europe, dû à la crise.
- b) Même avec Lisbonne, les structures des institutions politiques de l'Europe sont inaptes à donner à notre continent une représentativité et une influence mondiale en adéquation avec son statut de plus grand et de plus riche marché mondial.

Troisième mutation : Démographie

L'accroissement de la population mondiale est révolutionnaire :

- de 1800 à 1900 : elle a passé de 1 à 2 milliards
- de 1900 à 1960 : de 2 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.

CONCLUSIONS

- a) Avec une population de 500 millions et pour autant qu'elle poursuive sa construction économique, 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.

- b) Le vieillissement de la population européenne entraîne un gonflement des prestations sociales. Pour pouvoir les maintenir à leur niveau actuel, sans recourir à davantage d'immigration productive, il faudrait atteindre un taux de croissance de l'ordre de 1,5 %. Or ce potentiel a été mis à mal par la crise.

Ce diagnostic est à mettre en regard des populations des émergents qui sont, pour la plupart, jeunes, dynamiques et entreprenantes.

- c) L'Europe n'a pas encore une politique de l'emploi adaptée à son évolution démographique. Pour ce faire, elle devrait intervenir sur plusieurs fronts. Je pense notamment à :

- des systèmes de retraites plus flexibles ;
- une plus grande intégration des femmes sur le marché du travail ;
- une automatisation plus poussée des tâches répétitives ;
- des systèmes d'éducation et de formation mieux adaptés aux besoins de l'économie ;
- une politique migratoire adaptée aux besoins du marché du travail.

Quatrième 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.

(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.*

CONCLUSIONS

- a) La globalisation est irréversible. Il vaut donc mieux l'appriivoiser 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 est fausse. Elle occulte le fait qu'une partie non négligeable de notre bien-être provient de la globalisation. En réduisant les 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 donc pas tant dû à la globalisation qu'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, le commerce domestique s'est internationalisé. Il n'y a plus de différence entre commerce domestique et commerce international. 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* ».

II - LE MULTILATERALISME

- Le multilatéralisme d'après-guerre
- Le multilatéralisme en transition
- Le multilatéralisme en crise
- L'UE et le multilatéralisme.

II - 1. 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 fondatrices, soit l'Afrique et une grande partie de l'Asie. A l'époque, la planète comptait 74 Etats.

CONCLUSION

Que ce multilatéralisme ait fonctionné harmonieusement pendant une quarantaine d'années sans refonte majeure est remarquable.

II - 2. Le multilatéralisme en transition

Les premières craquelures de l'ordre multilatéral d'après guerre apparaissent avec les vagues de décolonisation puis, plus fortement, sous l'influence de profondes transformations mondiales.

En voici quelques-unes :

II - 2.1. 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.

II - 2.2. Accroissement du nombre d'Etats

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

II - 2.3. 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.

II - 2.4. Changement de nature des problèmes

Autrefois, on pouvait traiter les problèmes isolément, selon une approche verticale, dans les Organisations spécialisées des Nations-Unies. Aujourd'hui, c'est l'approche horizontale qui prévaut car elle permet de mieux saisir les interconnexions qui relient les problèmes les uns aux autres.

II - 2.5. 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 consulte de nombreux nouveaux acteurs.

Parmi ceux-ci figure toute une série d'Organisations, notamment régionales et sub-régionales, ainsi qu'une cohorte d'acteurs non étatiques, tels les associations professionnelles et syndicales, les lobbies, et surtout 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.

CONCLUSION

Les profondes transformations des années 60 et 70 affaiblissent l'ordre multilatéral mais ne débouchent pas sur une réforme de fond.

Toutefois, les pays occidentaux qui dominent encore l'ordre multilatéral ressentent le besoin de se rencontrer dans des enceintes informelles restreintes pour dégager des positions communes, en prévision des négociations dans les grandes enceintes multilatérales.

Ainsi, naissent le G6 en 1975, le G7 en 1976 et, plus tardivement, le G8 en 1988.

II - 3. Le multilatéralisme en crise

Indépendamment des transformations que je viens d'évoquer, je crois pouvoir attribuer la crise du multilatéralisme à 3 causes principales :

- l'inadéquation des structures de la gouvernance multilatérale ;
- le déséquilibre de représentation entre pays développés et émergents dans les enceintes multilatérales ;
- le déficit démocratique.

II - 3.1. L'inadéquation des structures de la gouvernance multilatérale

Les structures intergouvernementales de la gouvernance multilatérale sont inaptes à traiter les nouveaux problèmes globaux qui sont interdépendants, multidisciplinaires et transfrontaliers.

En effet, comment peut-on demander à un acteur étatique national de négocier des problèmes globaux qui outrepassent ses compétences nationales ?

C'est pourtant ce qui se passe et c'est pourquoi les compromis des instances multilatérales sont peu persuasifs et de moins en moins contraignants.

En voici 3 exemples :

La crise grecque

Comment un problème si mineur à l'origine a-t-il pu gangréner tout l'édifice de la construction européenne ?

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.

Le cycle de Doha

Ce cycle, qui a débuté en 2001, est paralysé depuis 2008 principalement par un conflit entre l'Inde et les Etats-Unis à propos de subventions agricoles.

Du fait de ces échecs et demi-échecs, la cause du bilatéralisme et du régionalisme a gagné du terrain au détriment du multilatéralisme.

Voyons ce qu'il en est avec l'OMC.

L'exemple des Etats-Unis est symptomatique :

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 démarqués 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.

Un exemple pour concrétiser ce revirement :

Les Etats-Unis viennent d'offrir au Japon de rejoindre le groupe des 12 pays asiatiques avec lesquels ils négocient le TPP (*Trans Pacific Partnership*).

Mais cette offre n'est pas si innocente qu'il y paraît puisque les Etats-Unis l'assortissent d'une condition, celle de pouvoir maintenir leurs droits de douane sur les importations japonaises de camions (+ 25 %) et de voitures (+ 2,5 %) !

Le TPP pourrait aussi avoir une finalité politique – comme on le murmure à Washington – celle d’encercler la Chine par une stratégie ABC, *Anyone But China*.

L’utilisation du bilatéralisme et du régionalisme par les Etats-Unis équivaut à une relégation de l’ordre multilatéral qui ne leur offre plus les avantages qu’ils en tiraient. En se servant de leur puissance, ils arrachent à leurs partenaires des concessions qu’ils n’auraient pas obtenues par la voie multilatérale.

Il leur est naturellement plus facile de le faire car, en tant que grande puissance, ils sont moins exposés qu’une autre nation aux risques d’isolement politique et de défiance des marchés.

II - 3.2. 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 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 par les structures multilatérales.

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.

Pour mon exposé, je me suis concentré sur les 4 BRIC originels, soit le Brésil, la Russie, l’Inde et la Chine. L’irruption de ces 4 pays sur la scène internationale est impressionnante :

- ✓ leur croissance est la plus dynamique du monde ; c’est elle qui a tiré l’économie mondiale au rythme de 3,5 % l’an, malgré les crises qui jalonnèrent cette décennie ;
- ✓ leur PIB a passé de 8 à 20 % du PIB mondial ;
- ✓ les BRIC possèdent 40 % des réserves monétaires mondiales ;
- ✓ en termes de valeurs boursières, les grandes sociétés des BRIC pèsent déjà davantage que celles de l’Europe ;

(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*