

Notes et annexes de discussion préparées pour un
vidéo-séminaire
organisé par l'Université Laval (Québec)
le 29 octobre 2021
intitulé
L'UE, puissance globale, et les relations transatlantiques

Jean Zwahlen
a. Ambassadeur
a. Directeur général de la BNS

I. Préambule

Vaste est le sujet de ce séminaire mais encore insuffisamment à mon sens, car nous ne pouvons plus traiter les relations transatlantiques en faisant abstraction de la Chine qui, suite à sa progression fulgurante, a dépassé le statut de « rivale systémique » qu'on lui prêtait.

Désormais, en raison de sa stature, de sa politique et de ses ambitions, la Chine a ouvert une nouvelle ère qualifiée de « conflit de civilisations » qui est beaucoup plus vaste que les différends précédents car il porte aussi sur des différences de valeurs.

Cela étant, le sort de notre planète dépendra de la manière dont ce conflit sera réglé - pacifiquement ou militairement.

Pour l'instant, heureusement, les deux superpuissances s'observent, tout en continuant de s'affronter, mais sans franchir le Rubicon.

Au regard de ce nouveau contexte, les Etats et tous les milieux sociétaux vont être appelés à devoir faire des arbitrages politico-économico-sociaux pour déterminer avec laquelle des deux superpuissances ils entendent - voire devront - coopérer.

Comme, en raison des différences d'intérêts, les positions ne convergent généralement pas, les ferments unificateurs se distendent accentuant les divisions.

L'UE est particulièrement exposée à ce dilemme car, pour des raisons de valeurs, ses Etats-membres seraient plus proches des Etats-Unis tandis que les milieux économiques qui ont des intérêts commerciaux moins unilatéraux, sont plus favorables tantôt aux Etats-Unis et tantôt à la Chine en raison de leur dépendance croissante envers ce marché dynamique. Ce dilemme est particulièrement aigu pour ceux qui commercent intensément sur les deux marchés.

II. Le monde en mutation

L'avènement de l'Occident comme puissance mondiale dépassant la Chine et l'Inde remonte grosso modo à 1820.

L'Occident a conservé ce statut jusque vers 2015 quand le PIB chinois de l'ordre de 18% a dépassé celui des Etats-Unis (16%) et de l'UE (15%).

Malgré ce revirement, les Etats-Unis n'ont pas changé de stratégie car ils disposaient encore d'une supériorité militaire et technologique, supériorité qui s'érode cependant constamment.

Si, aucun accommodement n'est trouvé, la lutte pour la suprématie technologique destructrice ne pourra que s'amplifier.

III. Les Etats-Unis sous l'ère Trump

Sous l'ère Trump, nombre de paramètres ont été culbutés. Suite à l'exacerbation de la rivalité sino-américaine, les sanctions se sont multipliées et amplifiées. Si, originellement, elles étaient commerciales, elles sont progressivement devenues économiques puis systémiques, pour culminer, comme je l'ai dit, sous le vocable de « conflit de civilisations ».

En sus, Trump a

- déconstruit le multilatéralisme
- pratiqué une politique mercantiliste
- prôné « America First »
- jeté l'incertitude sur la fiabilité des Etats-Unis pour actionner le Traité de l'OTAN en cas d'agression de l'un de ses membres.

Trump n'a pas eu non plus d'égards envers ses alliés :

- Il a fait pression pour qu'ils endossent ses positions au plan international.
- Il s'est efforcé, généralement en vain, de les dissuader d'adhérer aux nouvelles organisations multilatérales d'essence chinoise : telles les « Nouvelles Routes de la Soie » et la BAI.

La Chine a eu beau jeu pour occuper le terrain qu'abandonnaient les Etats-Unis. Ainsi est-elle devenue membre du RCEP, succédané du TTIP, qu'Obama avait négocié et que Trump s'était empressé de dénoncer dès son arrivée à la présidence.

IV. Les Etats-Unis sous l'ère Biden

La société américaine que préside Joe Biden est bien différente de celle dont nous conservons l'image.

En voici quelques illustrations

A. Sur le plan intérieur

- Démographiquement

La société américaine mue rapidement et profondément. Alors qu'au XIX^{ème} siècle l'immigration blanche était européenne, elle est aujourd'hui latino-américaine. De ce fait, les affinités consanguines se sont distendues avec l'Europe.

- Socialement

Les nombreuses guerres coûteuses menées par les Etats-Unis dans le monde entier ont eu pour effet incident de creuser les écarts de richesses. Alors que le revenu des moins bien lotis a au mieux stagné, celui des 1% les plus riches a explosé. La société américaine en est devenue plus hétérogène et inégale.

- Matériellement

Les guerres américaines ont aussi eu des retombées sur l'état déplorable des infrastructures. Joe Biden s'efforce de prendre en compte ces problèmes en redonnant une plus grande priorité à la politique intérieure comme l'exemplifient ces 2 projets de programmes

- \$ 3500 milliards sur 10 ans pour relancer l'Etat-providence

Et

- \$ 1200 milliards pour moderniser l'état déplorable des infrastructures.

S'il y parvient, son statut sera rehaussé en politique intérieure mais il devra néanmoins continuer de compter avec la menace d'un retour du trumpisme.

Ces problèmes de politique intérieure interpellent de plus en plus les responsables politiques:

- Doivent-ils continuer de donner la priorité à la suprématie des Etats- Unis ou améliorer le sort des plus démunis ?
- Doivent-ils continuer de gonfler le budget militaire au détriment des infrastructures ?
- Pourront-ils longtemps encore compter sur la suprématie du dollar ?

B. Sur le plan extérieur

En revisitant l'histoire des Etats-Unis, j'ai été frappé de constater combien les Pères fondateurs et leurs descendants ont cru et croient encore en la supériorité du système politique américain et de ses valeurs.

C'est cette croyance qui les a incités à vouloir l'exporter voire l'imposer et cela les a entraînés dans des guerres nombreuses et coûteuses (Corée, Vietnam, Irak, Afghanistan etc) dont ils sont généralement sortis peu glorieux.

Joe Biden essaie de prendre en compte ces problèmes en tentant de désengager quelque peu militairement les Etats-Unis dans les affaires du monde mais ce n'est pas aisé comme on l'a vu à propos de l'Afghanistan. En outre, dans le conflit avec la Chine à propos de Taiwan, on assiste plutôt à un renforcement de l'engagement des Etats-Unis qu'à un désengagement, De même avec l'affaire AUKUS.

- Avec Joe Biden, nous sommes cependant à nouveau et, fort heureusement, dans un monde plus prévisible reprenant les valeurs de l'ordre d'après-guerre.

Toutefois, le trumpisme n'a pas disparu. Il reste même menaçant, la majorité démocrate étant ténue. On ne peut donc pas exclure d'avoir à nouveau une Amérique d'essence trumpiste aux prochaines élections.

D'autre part, n'étant plus superpuissance incontestée, les Etats-Unis doivent dorénavant, eux aussi, faire des arbitrages dans lesquels la Chine occupe une place toujours plus prépondérante.

L'UE doit prendre en compte ces développements dans l'élaboration de ses stratégies car la fiabilité des Etats-Unis, malgré les annonces réjouissantes de « America is back », est moins évidente. L'UE en a d'ailleurs déjà fait l'amère expérience (retrait d'Afghanistan, AUKUS).

Cependant, il ne sera pas facile pour les Etats-Unis de se désengager de leur rôle de gardien de l'ordre mondial, comme on le voit déjà avec ce qui se passe dans l'Indo-Pacifique, voire en Europe, où leur appui logistique reste pourtant crucial.

V. L'UE en gestation

Qu'il ait été possible, si peu après la fin d'une guerre particulièrement dévastatrice, de faire germer ce qui est devenu l'UE tient du miracle.

Et, c'est aussi un miracle que d'avoir réussi à fédérer les anciens belligérants en créant entre eux des liens de solidarité.

Cela démontre que la construction européenne, sous des apparences économiques, a une finalité politique qui a scellé une communauté de destin entre les nations européennes.

Grâce à l'ordre multilatéral d'après-guerre d'essence démocratique et libérale et grâce aussi au parapluie sécuritaire américain, l'Europe s'est reconstruite et a connu des décennies de prospérité.

Mais, revers de la médaille, avec le temps, l'UE est devenue plus indolente et n'a pas suffisamment adapté ses structures au rythme de l'évolution mondiale. De ce fait, le projet européen a perdu de son allant.

Ainsi :

Sur le plan intérieur

- des clivages se sont produits : populisme et nationalisme ont refait surface ;
- dégradation du tissu social et érosion de la classe moyenne ;
- accroissement des écarts de richesse.
- la création de la zone euro n'a pas pu être accompagnée d'un fédéralisme européen.

Sur le plan extérieur

- affaiblissement des principes de l'ordre multilatéral et notamment de la règle de droit :

A ce sujet, l'exemple des alliances est significatif. Jadis conclues pour être globales et totales, elles s'effritent maintenant. La Turquie, par exemple, membre de l'OTAN, poursuit en Méditerranée une politique anti-OTAN. Même les Etats-Unis, dont Biden avait pourtant proclamé le retour « America is back », semblent moins fiables quant à l'application inconditionnelle du Traité de l'OTAN à propos d'engagements en Europe.

- émergence de nouvelles puissances autocratiques et dictatoriales qui promeuvent leurs intérêts nationaux par des rapports de force (Poutine, Erdogan, Loukachenko).

Pour défendre son statut de soft power, l'UE a réagi en concluant de nombreux accords bilatéraux et multilatéraux assortis des principes qu'incorporait le multilatéralisme d'après-guerre. Ainsi sauve-t-elle quelque peu l'essence de l'ordre dont elle a tant profité.

VI. L'UE face aux nouveaux défis

Alors qu'autrefois l'UE réagissait aux événements, elle s'efforce maintenant de les anticiper et d'incorporer leurs effets probables dans la formulation de ses politiques.

Cette nouvelle approche a fait naître, selon l'expression de M. Borrell, Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères, un « appétit d'autonomie » qui s'est déjà manifesté dans plusieurs domaines.

En voici des exemples :

A cause du Covid, pour la première fois, la Commission peut emprunter en son nom sur les marchés financiers.

Le plan de relance, que l'UE vient de lancer, contient des ferments fédéralistes.

En matière de défense

2017 : lancement de la CSP (Capacité Structurée Permanente) ou PESCO (Permanent Structured Cooperation). Cette entité découle d'une disposition du Traité de Lisbonne. 25 pays l'ont signée. Son objectif vise à développer conjointement des capacités de défense et permettre d'investir dans des projets communs.

2017 : lancement du FED (Fonds Européen de la Défense). Son objectif vise à permettre à l'UE d'agir comme un catalyseur pour une industrie européenne de la défense et pour développer des technologies et des équipements de pointe.

2018 : lancement de l'IEI (Initiative Européenne d'Information). Ce projet vise à doter l'UE d'une force commune d'information et d'une doctrine commune pour agir.

En matière industrielle

L'UE qui n'avait pas de politique industrielle a été contrainte, vu les développements en cours, de se pencher sur la question. Originellement, la politique industrielle était une affaire nationale, mais même quand il y en avait une, elle était subrogée à la politique de la concurrence. Or, celle-ci n'est plus au diapason du monde d'aujourd'hui. Elle a empêché par exemple la fusion Alstom/Siemens et elle exclut, du fait de ses modalités, la création de champions européens à l'échelle mondiale. Elle n'est pas en adéquation avec l'économie numérique ni avec la puissance des GAFAM. Enfin, elle place l'industrie européenne en état d'infériorité par rapport à la concurrence d'autres Etats qui ne respectent plus les mêmes règles. L'UE est en train de corriger les déficiences de cette loi.

En matière technologique

L'UE œuvre pour regagner un peu de souveraineté technologique afin de réduire sa trop forte dépendance, notamment dans le domaine des semi-conducteurs.

A cet effet, une loi est en préparation visant un triple objectif :

- augmenter la recherche sur les semi-conducteurs ;
- renforcer la capacité de production européenne ;
- créer un cadre pour un partenariat international.

Chaînes de valeur

Dans la re-régionalisation partielle de la mondialisation, les perturbations des chaînes de valeur industrielles sont particulièrement dommageables pour l'économie. Pour l'UE, sa faiblesse tient, dans bien des domaines, à sa forte dépendance de la Chine et aux difficultés d'accès aux nouvelles matières premières très convoitées.

L'enjeu pour l'UE est donc de déterminer si elle peut équilibrer la diversification de ses chaînes d'approvisionnement avec leur relocalisation au sein du marché unique. Sera-t-il possible par exemple de construire un consensus franco-allemand sur la question ?

L'exemple du silicium est emblématique.

Ce n'est pas un matériau rare mais il est précieux car, raffiné, on peut l'utiliser pour faire des alliages pour la métallurgie, du verre ainsi que du silicone pour la médecine. Enfin, il est un composant important pour les puces électroniques et les panneaux solaires. La flambée de son prix perturbe l'industrie automobile et la fabrication des panneaux solaires.

Tout cela est attribuable à la Chine qui produit 2/3 de la consommation mondiale de silicium. Or les autorités chinoises, en raison du manque d'eau dans les barrages, ont obligé les raffineries de silicium à réduire leur production de 90%. Comme, en même temps, elles ont rationné la consommation d'énergie dans de nombreuses régions, la Chine a dû augmenter ses importations de gaz, provoquant du même coup une hausse des prix de l'énergie.

Comme quoi, tout est relié.

Cet exemple n'est pas unique. Il démontre cependant combien nous sommes interdépendants et combien la dé-mondialisation, même partielle à laquelle nous assistons, est globalement délicate et potentiellement dommageable.

VII. En guise de conclusion

La synthèse des thèmes évoqués ci-dessus n'est guère encourageante car, en l'état des relations internationales, franchise, fiabilité et loyauté défont, avivant les rivalités.

La Chine en est un bon exemple, mais cela vaudrait aussi pour d'autres acteurs. Xi Jinping a conçu une stratégie qu'il poursuit résolument pour rendre la Chine autonome et indépendante à un horizon déterminé. Or, dans notre monde fini, les objectifs d'indépendance et d'autonomie ne peuvent être réalisés que s'ils se conjuguent avec suprématie, qui recèle en l'occurrence des ferments de conflits. Voilà pourquoi, on ne peut que souhaiter que prévale la raison de nos dirigeants et qu'un véritable dialogue s'engage sans a priori. Tel est mon vœu le plus fervent.