

L'avenir de l'Europe vu des États-Unis et de l'Asie

John Allen est président de la Brookings Institution.

Kishore Mahbubani est Senior Advisor et Professor in the Practice of Public Policy à l'Université nationale de Singapour.

Sylvie Kauffmann est directrice éditoriale du journal *Le Monde*.

Traduit de l'anglais par Philolingua.

Sylvie Kauffmann

Pour ouvrir nos échanges, je voudrais dire un mot sur la manière dont nous voyons, en Europe, les États-Unis et la Chine. Nous voyons ces deux géants comme deux superpuissances rivales s'engageant dans un nouveau conflit pour la primauté. On peut avoir une image plus noire, à savoir que certains États de l'Union européenne sont aujourd'hui utilisés comme des pions dans cette compétition, ce qui pourrait détruire tout l'ordre international sur lequel est fondée cette Union. Si l'on en croit les échanges qui nous ont précédés ce matin, tout le monde aime l'Union européenne, mais d'une certaine manière tout le monde essaie de nous diviser, et peut-être aimerait-on qu'il y en ait plusieurs...

Kishore Mahbubani est sans doute le plus célèbre diplomate de Singapour. John Allen, quant à lui, n'approuve pas obligatoirement toutes les décisions du président des États-Unis... Ils sont tous deux de subtils observateurs et praticiens des affaires diplomatiques et de sécurité, et nous attendons avec intérêt leurs remarques sur l'Union européenne vue d'Asie et d'Amérique.

Un regard américain

John Allen

L'Ifri est un *think tank* prééminent au niveau international, et l'un de ceux pour qui la Brookings a la plus grande considération. Je suis donc très heureux de me trouver en France – et j'ajoute que j'ai un grand respect pour les armées de ce pays, avec lesquelles j'ai servi en de multiples occasions.

Sur l'Union européenne

Tout d'abord, il est important de distinguer ce que peut être la vision du gouvernement américain sur l'Europe, de la vision des Américains eux-mêmes. La présente administration a du mal à considérer l'Europe

comme un tout, et l'Union européenne comme une entité en soi. Nous, Américains, ne voyons pas l'UE comme l'adversaire numéro un de l'Amérique, comme cela a pu être dit. En fait, nous voyons l'UE et l'Europe plus globalement, dans un partenariat essentiel pour les États-Unis dans l'avenir.

La Brookings considère la relation États-Unis/Chine comme la relation déterminante pour notre pays au XXI^e siècle. La relation avec l'Inde est probablement indispensable. Nous devons restaurer la relation avec la Russie, à partir de la position hostile d'aujourd'hui. Il est cependant clair que la relation essentielle pour les États-Unis, pour le futur, est la relation avec l'Europe – c'est-à-dire la relation transatlantique, et l'Alliance.

Nous sommes donc concernés par l'état de santé de l'UE à tout moment, et nous savons les chocs qui résultent pour elle non seulement des choix politiques américains mais aussi du Brexit, qui ont un effet sur le moral de l'institution. Nous espérons néanmoins qu'elle en sortira intacte et solide.

Sur la Russie et la Chine en Europe

Nous sommes très attentifs à la Russie, en ce qui concerne l'Europe, et concernant les actions d'influence qui ont touché en de nombreux domaines les États-Unis, ainsi que l'a révélé une récente enquête. Et nous sommes très attentifs aux effets globaux possibles des stratégies d'influence menées par la Russie en Europe.

Nous accordons également beaucoup d'attention au rôle émergent de la Chine en Europe. Ceci étant dit, le meilleur moyen de faire de la Chine un véritable ennemi est encore de la traiter en ennemi. Je ne pense pas que la Chine soit l'ennemi des États-Unis, bien que certains le croient ; et nous considérons, à la Brookings, que la relation avec la Chine doit s'inscrire dans une logique de « 4 C ». Il faut rechercher les opportunités de *coopération* avec la Chine – et il y en a d'immenses, pour les États-Unis et les autres nations. Il faut aussi se préparer à la *compétition*, et à partir de là voir comment on peut gérer le C d'après, celui de la *confrontation*. Et par-dessus tout, prévenir le *conflit*.

Nous avons eu ce type de conversation avec les Chinois, et il existe de nombreux champs de coopération constructive avec eux : recherche médicale, technologies avancées, super-ordinateurs, Intelligence artificielle, biotechnologies, espace, climat... Les domaines de coopération sont multiples, mais nous devons reconnaître que les intérêts de la Chine

s'étendent au-delà de l'Asie. L'initiative Ceinture et Route est une entreprise aux conséquences fondamentales, qui toucheront l'Europe. L'Europe doit savoir si cette entreprise relève d'une stratégie de contrôle global, ou est simplement une tentative de construire des rapports équilibrés, économiques et politiques, avec une des organisations multilatérales les plus puissantes du monde : l'UE.

Nous ne pouvons pas encore le savoir, le jury n'a pas encore tranché, nous devons garder l'esprit libre sur ces sujets, mais l'UE a entamé une réflexion positive à ce propos...

Sur l'Afrique

L'un des espaces les plus importants pour demain est l'Afrique. Certes, certains discours s'inquiètent d'un problème potentiel de migrations venues d'Afrique pour l'Europe. Mais, pour le milieu du siècle, les opportunités de coopération entre les États-Unis, la Chine, et l'Europe sont énormes, et il faut saisir les chances offertes par le continent noir. Les Chinois y sont déjà très investis. Ils ne s'y conduisent pas exactement comme nous en termes de développement et d'assistance extérieure, et nous devons trouver des plages d'action communes, mais l'Afrique a des potentialités énormes. Les États-Unis, l'Europe et la Chine ont là une rare opportunité de combiner leurs moyens et leurs intérêts pour le bénéfice des 54 pays africains.

Sylvie Kauffmann

John Allen dit que le jury n'a pas encore tranché sur le rôle de la Chine en Europe ; mais que si l'on veut se faire de la Chine un ennemi, il faut la traiter comme telle. Kishore Mahbubani, dans un magazine très distribué, vous avez expliqué que la Chine n'était pas un ennemi, et que la vraie question était celle de la paranoïa américaine. L'Union européenne est-elle également vraiment paranoïaque au sujet de la Chine ?

Un regard d'Asie

Kishore Mahbubani

Contrairement à John j'ai étudié le français, mais c'était en 1973 à Phnom Penh, au moment où la ville était tous les jours bombardée. Je me rappelle distinctement des vitres éclatant sous l'effet d'une bombe tombée près de ma maison. Des jours excitants... Le français était aussi une langue excitante, mais que je n'ai pas eu l'occasion de pratiquer depuis 46 ans...

Le siècle de l'Asie

Vous avez soulevé des questions fondamentales. Tout d'abord, il faut être clair sur le contexte général. La certitude est que le XXI^e siècle sera celui

de l'Asie. Ce n'est d'ailleurs pas une vraie nouveauté : du début de l'ère chrétienne jusqu'à 1820, les deux plus grandes économies du monde ont été celles de la Chine et de l'Inde. L'Amérique du Nord et l'Europe ont décollé il y a seulement 200 ans ; et on peut considérer les 200 dernières années de domination occidentale de l'histoire du monde comme une aberration... Et toutes les aberrations ont une fin. Le retour de la Chine, de l'Inde, et du reste de l'Asie, est donc naturel, un développement normal.

Ce qui est moins normal, c'est la rapidité à laquelle cela arrive. Le PNB de la Chine représentait en 1980 moins de 10 % de celui des États-Unis : et en 2014 il l'avait dépassé en équivalent de pouvoir d'achat. Le PNB américain représentait 8 fois celui de la Chine en 2000 ; aujourd'hui, il est 1,5 le PNB chinois. À ces chiffres, on voit la rapidité du progrès.

Quelle adaptation ?

La question est donc : comment s'adapter à cette nouvelle ère, puisqu'il n'est pas question de continuer comme avant. Prenez une simple analogie. Vous avez un groupe de passagers habitués à être toujours en première classe, et un groupe de passagers en classe économique ; puis les passagers de la classe économique deviennent plus prospères et plus riches que les habitués de la première classe ; mais les passagers de première classe ne s'effacent pas : ce qui suffit à expliquer que les Asiatiques demandent des changements dans des domaines essentiels.

Comment se fait-il, par exemple, que tant d'années après la création du FMI, sa tête doive toujours être européenne ? Pourquoi, au bout de tant d'années, la Banque mondiale doit-elle être dirigée par un Américain ? Cela doit changer. La bonne nouvelle est quand même que les nouveaux arrivants en première classe veulent travailler avec les Occidentaux. Le reste du monde est reconnaissant à l'Occident de bien vouloir partager sa sagesse.

Et pourquoi donc le reste du monde a-t-il réussi ? Je viens d'une famille très pauvre d'un pays très pauvre. Comment ai-je pu passer d'une pièce où vivaient six personnes à une maison à six pièces ? Qu'est-ce qui s'est passé ? C'est l'effet de l'éducation occidentale. Elle m'a catapulté d'une extrême pauvreté à une position où je puis prendre la parole à l'Ifri. Merci à l'éducation occidentale. Mais dans ce monde qui change, le paradoxe est que l'Occident a quelque difficulté à s'adapter.

Sur la Chine

Quelle serait ma recommandation pour développer les relations avec la Chine ? Être machiavélien. Ce n'est pas très correct de dire cela en bonne

compagnie... Le meilleur moyen d'encadrer une Chine qui émerge et devient de plus en plus forte est de le faire avec des règles, des normes, des institutions, des processus multilatéraux. Le destin historique de l'Europe est aujourd'hui d'être le défenseur numéro un du multilatéralisme. Quand l'administration Trump s'attaque à l'ONU, l'Europe doit expliquer combien nous en avons besoin, et que cette ONU sert les intérêts occidentaux. Sur le long terme, l'ONU pourra encadrer la Chine. Mais pour diverses raisons, l'Europe s'est très affaiblie et divisée. Et elle est devenue obsédée par ses échéances internes.

Pourquoi perdez-vous tout ce temps avec le Brexit ? C'est un problème sans réelle importance. Il y a beaucoup de choses bien plus importantes dans le monde. Vos leaders se retrouvent-ils souvent à parler franchement des changements du monde en 2030 ou 2040 ? Comment s'adapter ? Quels changements décider ?

Sur l'Afrique

Je suis d'accord avec John : le défi numéro 1 à venir pour l'Europe est l'Afrique. En 1950, la population de l'Europe était deux fois celle de l'Afrique ; aujourd'hui, la population africaine est plus de deux fois celle de l'Europe, et en 2100 elle sera plus de 10 fois celle de l'Europe. Vous avez un intérêt particulier au développement économique de l'Afrique. L'Europe devrait prendre la tête du mouvement, et travailler avec la Chine et les États-Unis pour créer un partenariat tripartite sur l'Afrique. Voilà une idée très simple. Dites-moi quel leader européen la propose ? Aucun.

Sylvie Kauffmann

On a mentionné la question du Brexit. Est-ce une affaire sans importance pour nous et pour les États-Unis, en particulier en termes de sécurité ? Le Brexit affaiblira-t-il l'Europe ? Et le *special relationship* existe-t-il toujours ?

John Allen

C'est une des questions majeures aujourd'hui. À quoi ressemblera le Royaume-Uni hors de l'UE ? Quel sera l'impact du Brexit sur l'économie ? Le pays souhaitera-t-il maintenir cette relation avec l'Europe qui, même si elle fut compliquée, a rendu l'Europe plus forte, et lui a donné une beaucoup plus grande puissance économique, politique, et de sécurité ? Les Britanniques s'éloignent avec une des plus grandes économies, et une des plus grandes capacités militaires d'Europe – ce qui devrait d'ailleurs pousser l'UE à aller dans le sens d'une initiative de défense qui lui soit propre.

Le Brexit, les contradictions américaines, et l'Alliance

Quel coût tout cela aura-t-il pour l'OTAN ? La Grande-Bretagne et les États-Unis, ainsi que le Canada, sont dans l'Alliance, et l'unité de ces États, ainsi que les valeurs qui leur sont communes, sont capitales. Mais la possible incohérence du discours européen suite au Brexit nous préoccupe.

Nous ne savons pas à quoi ressemblera demain notre relation bilatérale. Nous la qualifions toujours de *special relationship*, mais elle sera sans doute quelque temps troublée. L'UE est probablement assez solide – en tout cas nous l'espérons –, mais la question est de savoir s'il y aura d'autres sorties de l'Union. Le multilatéralisme est la voie du futur, et nous aurons demain besoin d'organisations multilatérales se définissant elles-mêmes à travers des intérêts communs. L'OTAN n'a jamais concerné seulement l'Occident ; elle a toujours représenté une communauté de nations partageant des valeurs et leur engagement pour la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme. Nous devons chercher à créer ce type de relations, en divers domaines, qui puisse concerner aussi la Chine.

Les Américains pensent souvent qu'ils peuvent opposer à la Chine une stratégie de *containment*. Mais une telle stratégie est vouée à l'échec. Il nous faut certes trouver une voie, mais dans une logique multilatérale. Nous observons de près ce qui se passe en Europe parce qu'à divers égards il s'agit là d'une organisation multilatérale d'une grande force, et qui peut constituer une base pour une organisation plus large.

Sylvie Kauffmann

À propos de ce modèle européen, et considérant un environnement où les initiatives du président Trump et de la Chine ne semblent pas toujours amicales, et alors que l'on s'efforce ici de construire une défense européenne, voici deux questions : les États-Unis peuvent-ils s'accommoder d'une défense européenne, ou voient-ils cette expression d'autonomie stratégique comme dangereuse ; et l'effort lui-même est-il réaliste ?

John Allen

Au début de l'actuelle administration, on a pu se demander si les États-Unis allaient rester dans l'OTAN, ou s'ils étaient prêts à appliquer l'article 5 en toutes circonstances. C'est bien cet article 5 qui est central, et il n'a été invoqué qu'une fois en 70 ans, après les attaques du 11 septembre 2001 contre les États-Unis. Les Américains devraient s'en souvenir. L'OTAN ne menace personne. Elle assure la défense de l'Europe. Ce dispositif de

défense, et le discours qui l'accompagne, ont formé la base de l'intégration politique et économique de l'Europe ; ils ne sont pas les mêmes, mais se recouvrent l'un l'autre ; ce dispositif de sécurité a permis à la fois de créer une relation transatlantique particulière, et à l'Union européenne d'émerger progressivement. Dès lors que l'UE décide qu'elle a besoin de mettre sur pied un mécanisme de défense séparé, ma question immédiate est : à quel prix pour l'OTAN ?

Nous ne pouvons pas voir cela comme une menace ; les États-Unis ne peuvent pas se sentir menacés par l'Europe. Mais le fait est qu'en essayant de construire une structure parallèle, on risque d'affaiblir l'effort et l'attention dont bénéficie l'OTAN. Ceci étant dit, on peut comprendre que la rhétorique actuelle de Washington suggère aux Européens que les États-Unis pourraient ne pas intervenir en cas de crise. L'Amérique est donc mal fondée à s'opposer à la constitution d'un dispositif de défense autonome ; mais une fois encore : à quel prix pour l'OTAN ?

Kishore Mahbubani

Je voudrais soulever deux points contradictoires. Tout d'abord, nous vivons un temps de transition fondamentale, et dans un tel temps de grande transition, il est bon que certaines institutions, certains processus, demeurent en place parce qu'ils préservent la confiance. Il est donc bon que l'OTAN perdure, parce qu'elle crée de la confiance chez ses membres. En Asie de l'Est par exemple, la forte alliance de défense entre les États-Unis et le Japon génère stabilité et prévisibilité, tout en dissuadant le Japon de devenir une puissance nucléaire, ce qui est globalement positif pour la région. On peut donc préconiser, à un premier niveau, de garder ce qui fonctionne...

Comprendre la stratégie chinoise

Deuxièmement – et c'est là la contradiction –, si l'on essaie d'imaginer comment traiter avec la Chine, la question est celle de la stratégie que Pékin suivra dans sa progression vers la place de numéro un mondial. Les Chinois ont étudié l'effondrement de l'Union soviétique, et en ont tiré de multiples leçons. L'une des plus importantes est que l'erreur fondamentale des dirigeants soviétiques a été de privilégier le budget de défense sur l'état général de l'économie. Les Chinois, eux, se concentrent sur le développement de leur économie, et non sur leur budget de défense.

Leur budget de défense connaît certes la plus forte progression mondiale en pourcentage du PNB. Mais dans son livre sur la Chine, Kissinger

rappelle que c'est un très ancien principe chinois que de penser que le meilleur moyen de gagner une bataille est de ne pas l'engager. Les Chinois pensent donc que vous n'avez pas besoin d'utiliser vos armes pour prendre l'avantage. Je suis très intrigué par le fait que les États-Unis détiennent environ 6 500 armes nucléaires, la Russie à peu près 6 000, et la Chine seulement 300. Pourquoi une économie qui représente les deux-tiers de l'économie américaine n'aligne-t-elle que 5 % des moyens nucléaires américains ? Qu'est-ce que cela envoie comme signal ? Simple-ment qu'il n'y aura pas de guerre. La compétition géopolitique sera, sur le long terme, déterminée par une corrélation globale des forces.

Prenons l'exemple de l'initiative Ceinture et Route. La Chine a dans ce cadre une motivation économique ; mais aussi un objectif de long terme : créer des interdépendances avec l'économie chinoise – une fois ces interdépendances installées, les acteurs concernés devront bien écouter Pékin... Américains et Européens se focalisent sur leurs cycles électoraux ; les Chinois ne se préoccupent pas des deux ou trois années à venir, mais des prochaines 20, 30, ou 40 années. Si l'on veut s'attacher aux questions de défense, on doit s'interroger sur ce qu'implique la stratégie globale de la Chine, et les moyens de s'y opposer.

Sylvie Kauffmann

L'Union européenne et la Chine ont tenu un dernier sommet qui semble avoir eu quelques résultats positifs. Mais tout récemment l'UE dans son ensemble a qualifié la Chine de « rival systémique ». Que pensez-vous de cette approche ? Et la Chine peut-elle s'en sentir menacée ?

Kishore Mahbubani

Je vais vous bouleverser : la Chine ne se sent pas menacée par l'Europe... Du point de vue de la planification stratégique de long terme de la Chine, l'Europe est une fantastique chance économique, un partenaire de développement ; et si vous recherchez un partenaire pour l'Afrique, cela a évidemment un sens de penser à l'Europe. Les Chinois ont également une remarquable compréhension des nuances, et ils saisissent bien qu'en dépit de l'alliance transatlantique très étroite qui réunit les États-Unis et l'Europe, cette dernière voit le monde différemment de Washington D.C. Ils comprennent très bien les différences. De leur point de vue, l'Europe continue à défendre les règles et processus multilatéraux – ce qui n'est pas forcément négatif du point de vue chinois...

On peut prendre l'exemple du réchauffement climatique, le défi actuel numéro un – question pour laquelle l'Europe a clairement un rôle de

leader. Les Chinois auraient pu faire machine arrière sur l'accord de Paris quand le président Trump s'en est retiré. Ils auraient pu rappeler que les émissions de gaz à effet de serre ont été créées par la révolution industrielle occidentale, et refuser d'en payer le prix en l'absence des États-Unis. Au lieu de cela, ils ont sagement décidé que la Chine était aussi affectée par la situation, et maintenu leur position. L'Inde ne s'est d'ailleurs pas retirée de l'accord non plus.

Sur les questions globales comme celle du changement climatique, l'Europe est un partenaire très important ; et les Chinois travailleront plutôt avec l'Europe sur ces enjeux. Les Chinois voient d'autre part en l'Europe un allié potentiel dans l'Organisation mondiale du commerce. Il y a donc des questions pour lesquelles la Chine estime que l'Europe peut être un partenaire. Et cette dernière peut bien qualifier la Chine de « rival systémique » : cela sera simplement ignoré à Pékin.

Sylvie Kauffmann

Les États-Unis se ré-engagent dans certaines parties de l'Europe, où la Chine est très active, comme en Europe centrale. Dans le cadre 16+1, la Chine semble être assez agressive. Est-ce un réel problème ?

John Allen

Oui, bien sûr. Sun Tzu disait que le meilleur général était celui qui gagnait les batailles sans les livrer. L'initiative Ceinture et Route, la présence en Afrique ou en Amérique latine, créent des relations économiques qui peuvent déboucher sur des dépendances économiques, limitant les marges de manœuvre politiques. Devons-nous nous attendre à une conflagration politique avec la Chine ? Il est plus vraisemblable que nous nous réveillerons un matin auprès de partenaires qui n'auront, après une longue période d'échanges économiques, qu'une marge d'action réduite dans les organismes multilatéraux, et que donc ces organismes en seront affaiblis de l'intérieur. C'est là pour les Chinois une stratégie très logique.

Voilà ce qui nous touche ; et pourquoi il faut se préoccuper des activités chinoises en Europe. Il peut être légitime de vouloir créer un équilibre politique et économique avec un très puissant partenaire commercial. Mais tout cela peut être aussi l'amorce d'une stratégie de long terme visant à créer des dépendances économiques et politiques bilatérales, dépendances qui, *in fine*, affecteraient la cohésion, la cohérence et la trajectoire générale de l'UE – obtenant donc une victoire sans combat... Il faut que nous considérions cela avec grande attention, et c'est pourquoi j'applaudis à cet égard le scepticisme des Européens et leur approche de leurs relations avec la Chine.

La Russie en Europe

Sylvie Kauffmann

Nous n'avons pas encore mentionné la Russie. Comment, à votre sens, l'UE devrait-elle traiter avec la Russie ? Et comment jugez-vous l'attitude de cette dernière vis-à-vis de l'Europe ?

John Allen

Nous connaissons dans nombre de domaines l'attitude de Moscou vis-à-vis de l'Europe. La Russie voit en l'Europe une menace potentiellement plus grande que celle de l'OTAN – avec un marché cohérent et massif, une large base démographique, et des démocraties prêtes à défendre des valeurs que nous approuvons tous. Susciter des conditions politiques permettant, dans ces démocraties libérales, un glissement vers l'illibéralisme, encourager leurs divisions internes, créer une menace directe sur la cohésion de l'UE : tout cela nous préoccupe au plus haut point. L'OTAN a raison de considérer la Russie comme un adversaire, et de prendre les mesures nécessaires pour défendre l'Europe. Mais l'OTAN n'est forte que de la volonté politique de ses membres ; et si celle-ci vient à s'affaiblir, à être moins cohérente, c'est un problème, et cela donne un avantage à Moscou.

Kishore Mahbubani

Le planificateur stratégique russe travaillant sur les menaces de long terme ne s'inquiète plus d'un Napoléon ou d'un Hitler envahissant la Russie, mais de la montée de la Chine. La Russie a la plus longue frontière terrestre existante avec la Chine. Hier, les puissances chinoise et soviétique pouvaient plus ou moins se comparer. Aujourd'hui, la Chine est beaucoup plus puissante que la Russie. Le cauchemar numéro un des planificateurs russes est donc aujourd'hui la Chine. J'ignore quand et comment cela arrivera, mais sur le long terme la Russie se tournera vers l'Europe, et peut-être même vers les États-Unis, pour contrebalancer la puissance chinoise.

