

Conclusions

Jean-Yves Le Drian est ministre de l'Europe et des Affaires étrangères.

Depuis 1979 le système international a connu des bouleversements majeurs qui ont constitué et constituent encore autant de défis pour les responsables politiques. Thierry de Montbrial a rappelé ce matin tout ce qui sépare le monde d'alors du monde d'aujourd'hui, un monde bien loin de la fin de l'Histoire annoncée à la hâte, mais marqué par le retour de la géopolitique et par de nouvelles mutations technologiques, dont on commence à peine à prendre toute la mesure.

L'Ifri joue un rôle précieux pour aider l'État et ses responsables à décrypter et à anticiper les évolutions, et cela nous donne les moyens de nous poser les bonnes questions au bon moment. Je me félicite du dialogue qui s'est instauré ces dernières années entre l'Ifri et le Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du Quai d'Orsay. Pour comprendre qu'un lien d'évidence nous unit – presque un lien de parenté –, il suffit d'ailleurs de rappeler le rôle fondateur joué par Thierry de Montbrial dans la création de ce qui s'appelait, en 1974, le Centre d'analyse et de prévision.

De nouveaux rapports de puissance

Cet anniversaire se place sous le signe de la réflexion prospective en nous interrogeant sur l'avenir de l'Europe face à la compétition sino-américaine. À moins de deux mois d'élections européennes cruciales, l'Europe est à la croisée des chemins, et vous nous offrez une occasion salubre d'examiner certains des principaux défis auxquels elle se trouve confrontée.

La question que vous soulevez est l'une de celles qui conditionnent la place du projet européen et de notre Union dans le monde de demain. Ce monde sera-t-il dominé par les rapports de force ? Ou sera-t-il régulé par le droit ? Les logiques d'affrontement y prendront-elles définitivement le pas sur les logiques de coopération ? Son organisation permettra-t-elle de répondre collectivement aux grands défis de notre temps ou condamnera-t-elle chacun à l'impuissance ? À la Sorbonne, où le président de la République française a appelé en septembre 2017 à refonder l'Europe, je voudrais vous dire ce que la France entend faire pour défendre les intérêts

de l'Union européenne face à la nouvelle donne géopolitique, et comment elle veut donner à notre continent un rôle moteur pour la rénovation d'un système multilatéral dont les fondements mêmes sont aujourd'hui remis en cause.

Les dernières décennies ont vu la Chine s'imposer comme un acteur majeur et incontournable des relations internationales. C'est peu de dire qu'elle s'est développée de manière spectaculaire – les chiffres sont connus. Depuis la réforme économique et l'ouverture de ce pays en 1978, son PIB a progressé en moyenne de 9,5 % par an. La Chine, qui représentait moins de 2 % du PIB mondial en 1978, produit désormais 15 % de la richesse planétaire. En quatre décennies, 700 millions de Chinois sont sortis de la pauvreté et, à la faveur de cette croissance remarquable, on peut dire que la Chine « ne baisse plus les yeux en attendant son heure », pour reprendre la formule célèbre de Deng Xiaoping.

Il y a deux ans, lors du 19^e congrès du Parti communiste, le président Xi a pu ouvertement afficher sa détermination à faire de la Chine la première puissance mondiale d'ici 2049, date du 100^e anniversaire de la Révolution. Il a présenté des objectifs intermédiaires précis, chiffrés pour 2035, et qui se déclinent dans tous les domaines, de l'économie au sport en passant par tous les relais traditionnels du pouvoir et tous les vecteurs nouveaux de l'influence. Pour assurer sa sécurité, mais aussi pour renforcer sa stature géopolitique, la Chine investit en outre massivement dans son budget militaire, dans les moyens de sa diplomatie, pour s'imposer comme leader du marché mondial dans les secteurs émergents, et organise – tout en protégeant évidemment son marché intérieur – sa montée en gamme sur l'Intelligence artificielle, sur la 5G, les drones, le *big data*, les technologies de reconnaissance faciale, ou encore la voiture autonome. Sur la scène internationale, elle joue parfois aussi un jeu ambigu en se posant en défenseur du multilatéralisme classique tout en créant des institutions alternatives promouvant sa propre vision du monde, dans une sorte de « multibilatéralisme ». C'est cela qui caractérise le multilatéralisme à la chinoise.

Dans le même temps, l'extension de l'empreinte chinoise dans le monde accroît les zones de frictions potentielles, et en particulier avec les États-Unis. Sur le front économique, vous le savez, ces tensions sont bien réelles ; l'an dernier, la Chine et les États-Unis se sont trouvés au bord de la guerre commerciale quand le président Trump a décidé d'imposer des droits de douane sur presque 250 milliards de dollars de produits chinois. Sur le plan stratégique, les risques de confrontation à terme existent. Je pense en particulier à la mer de Chine méridionale, au Pacifique. Il

convient d'être vigilant sur l'impact géostratégique que représente la crise nord-coréenne pour la Chine et les États-Unis.

Aux États-Unis, la situation est ambivalente. D'un côté certains semblent se préparer à la grande confrontation future, de l'autre des voix s'élèvent régulièrement pour mettre en garde contre les risques d'escalade qu'une lecture trop militaire des grands équilibres en Asie pourrait entraîner. Le livre du politologue Graham Allison, *Le Piège de Thucydide*¹, décrit bien la situation. L'auteur compare la rivalité sino-américaine à celle qui opposa jadis Athènes et Sparte, et qui précipita le monde grec dans la guerre du Péloponnèse. Comme Sparte, les États-Unis, puissance dominante, s'inquiètent face à l'ascension de la puissance émergente, hier Athènes aujourd'hui la Chine. Dans ce climat de défiance, une étincelle pourrait suffire à provoquer la guerre. Pour Allison, la paix dépend de la capacité des États-Unis à négocier avec la Chine les termes d'un nouvel ordre mondial. Le théoricien des relations internationales Joseph Nye lui répond que rien ne garantit que la Chine soit disposée à assumer un rôle de garant en dernier ressort. La longue histoire de la Chine l'a certes conduite à se penser au centre d'un réseau organisé et plus large, mais elle n'a jamais revendiqué d'assumer un rôle de garant. La Chine révolutionnaire elle-même a rejeté l'idée d'alliance. Nous ne pouvons que souhaiter qu'une puissance dominante comme elle accepte d'assumer ses responsabilités mondiales, dès lors bien sûr qu'elle les exerce à bon escient.

Un nouveau multilatéralisme ?

Cette nouvelle donne géopolitique est riche d'implications en tous genres pour l'avenir de l'Europe. Sur le plan commercial, la Chine et les États-Unis sont nos premiers partenaires. Une escalade tarifaire entre ces pays désorganiserait les chaînes de valeurs mondiales, et engendrerait des surcapacités qui menaceraient le marché européen. Mais nous devons également être vigilants pour qu'un accord entre la Chine et les États-Unis ne se fasse pas contre les intérêts européens, par le biais d'un privilège américain d'accès à l'économie chinoise, incompatible avec les règles de l'OMC. Le premier risque à conjurer est celui de voir notre continent divisé et instrumentalisé par une nouvelle lutte bipolaire d'influences. De même, il convient de parer aux dommages collatéraux que ne manquera pas de causer la compétition qui oppose la Chine et les États-Unis. En troisième lieu, à l'encontre de tout bellicisme, nous devons contribuer à faire valoir la force et les atouts d'un véritable multilatéralisme équilibré

1. G. Allison, *Vers la guerre. L'Amérique et la Chine dans le Piège de Thucydide* ?, Paris, Odile Jacob, 2019.

et gouverné par les principes du droit international. Nous pouvons pour cela nous appuyer sur nombre de puissances importantes, qui sont à la fois des démocraties mais aussi des partisans ardents du multilatéralisme.

C'est l'ambition de ce que l'on appelle désormais « l'Alliance pour le multilatéralisme » que nous avons lancée, mon collègue allemand Thomas et moi-même, la semaine dernière à New York avec le soutien de nos partenaires japonais et canadien.

Clarifier les relations de l'Europe avec les États-Unis et avec la Chine

Par ailleurs, pour réussir, l'Europe doit parler d'une seule voix. Avec ses 450 millions de membres – ce, sans le Royaume-Uni –, elle est capable de se faire entendre dans ce concert des puissances. C'est notre intérêt et notre responsabilité. Nous devons alors dans ces conditions travailler avec la Chine et les États-Unis pour prévenir toute dérive, empêcher que la loi du plus fort ne devienne la norme des relations internationales, et éviter que les mécanismes de dialogue et de coopération entre les États ne se trouvent paralysés ou vidés de leur substance. C'est d'autant plus important que les défis de notre temps – changement climatique, érosion de la biodiversité, terrorisme – exigent tous des solutions collectives et concertées, et davantage de multilatéralisme.

C'est pourquoi, premièrement, nous nous employons à façonner avec les États-Unis des relations qui, faisant droit à l'amitié qui nous unit, répondent aussi aux enjeux du présent. Les États-Unis sont le plus vieil allié de l'Europe, et demeurent un partenaire fondamental à de nombreux égards, notamment du point de vue des relations militaires et du renseignement. Notre relation s'est construite dans la durée à travers des épreuves qui nous ont rapprochés à jamais. L'histoire des États-Unis est rythmée par un mouvement d'oscillation entre tentation isolationniste et volonté de s'engager dans les affaires du monde. Au-delà de ces oscillations, aujourd'hui les États-Unis semblent s'interroger sur le fondement même des mécanismes multilatéraux dont ils furent pourtant, au départ, l'une des chevilles ouvrières. Aussi, nous nous efforçons de montrer aux États-Unis que l'exercice de la souveraineté n'implique pas nécessairement le choix de l'isolement, et nous faisons en sorte que les liens très forts qui nous unissent à différents niveaux nous permettent de maintenir un dialogue constructif, et si possible une coopération dans l'action.

C'est pourquoi, deuxièmement, nous travaillons avec la Chine à établir un multilatéralisme refondé afin de contribuer aux équilibres mondiaux.

Il y a 55 ans, la France du général de Gaulle choisissait d'établir des relations diplomatiques avec la République populaire de Chine au nom « du poids de l'évidence et de la raison ». Le monde a depuis considérablement changé, mais le poids de l'évidence et de la raison n'a fait que se renforcer. En matière de climat, d'économie, de multilatéralisme, la Chine est aujourd'hui un partenaire majeur avec lequel nous devons et voulons coopérer, car sur tous les sujets cruciaux rien ne pourra se résoudre sans elle. Dire cela n'est pas se montrer naïf, mais plaider pour un cas de coopération renforcée en ayant une idée claire de nos objectifs, de nos principes et des valeurs auxquelles nous sommes attachés. Pour réussir, l'Europe doit faire preuve d'une double lucidité : nous devons être assez clairvoyants pour protéger nos intérêts, et assez lucides pour nous engager sur la voie d'une coopération renforcée.

Trop longtemps les Européens ont laissé la Chine jouer avec leurs propres divisions concernant des questions aussi importantes que les investissements sur notre continent. En 2012, la Chine détenait pour 16 milliards d'euros d'entreprises européennes ; quatre ans plus tard ce chiffre avait été multiplié par dix. Gardons-nous pour autant de simplifications hâtives. Nous ne refusons pas les investissements chinois, il y a d'ailleurs en ce domaine des déséquilibres, puisqu'il y a plus d'investissements européens en Chine que d'investissements chinois en Europe – et c'est encore plus vrai pour la France. Ce qui importe, c'est de savoir quels secteurs peuvent être ouverts aux investisseurs étrangers, quels sont ceux qui relèvent des domaines stratégiques, des domaines de souveraineté européens ou nationaux, et quels sont ceux qui, sans être fermés, appellent vigilance et contrôle.

Je pense qu'aujourd'hui, et depuis peu, le temps de la passivité est révolu. La Commission européenne a présenté il y a quelques jours une communication qui intégrait à la fois la nécessité d'un partenariat et le fait que Pékin était un concurrent économique en quête de leadership technologique, ce qu'il faut prendre en compte en permanence. Dans cet esprit, nous avons adopté un instrument européen de contrôle des investissements stratégiques, pour nous coordonner et mieux détecter les risques que posent les investissements étrangers dans nos actifs. Nous avons aussi considérablement renforcé nos instruments et nos doctrines en matière de défense commerciale ; tout cela a été validé dans un plan d'action au Conseil européen des 21 et 22 mars 2019, ce qui a permis à l'Union européenne sur ces sujets de surmonter les divisions et d'affirmer une volonté de souveraineté. Ce travail doit se poursuivre, en particulier

dans le domaine de la sécurité des réseaux 5G, ou s'agissant de nos conditions d'accès aux marchés publics. Ce n'est qu'en nous dotant des instruments d'une véritable souveraineté économique européenne que nous pourrions nous prémunir de nos divergences. Disant cela, je ne pense pas exclusivement à notre relation avec la Chine, mais bien à la place de l'Europe en tant qu'acteur et partenaire crédible sur la scène internationale : cela vaut pour la Chine mais cela vaut aussi pour notre relation avec les États-Unis ou avec d'autres.

Nous avons également pris conscience que c'est par la solidarité européenne que nous pouvons mieux construire cette solidarité commune. Si des actifs stratégiques comme le port autonome du Pirée sont jusqu'à présent détenus par des investisseurs chinois, c'est aussi parce que les États membres ont demandé à la Grèce des privatisations trop brutales, et que les entreprises européennes n'ont pas été présentes au moment de cet appel. Ces mesures de défense de nos intérêts n'enlèvent rien à notre volonté de travailler avec la Chine à la définition des équilibres mondiaux. Au contraire, elles nous permettent de le faire sur une base saine et sur une base de réciprocité. La visite récente du président Xi Jinping a permis de développer dans un cadre Europe-Chine une démarche en vue d'un multilatéralisme à la fois rénové, plus juste et plus équilibré. Dans la discussion que le président de la République, la chancelière Angela Merkel et le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker ont eue avec le président chinois, je vois quatre points de convergence.

De nouvelles perspectives de convergence

Il y a une convergence d'abord sur la nécessité de construire ensemble un multilatéralisme fort au service de la paix et de la sécurité internationale. Nous voulons agir ensemble pour préserver l'accord de 2015 sur le nucléaire iranien, pour garantir la dénucléarisation de la péninsule nord-coréenne, pour assurer la sécurité et le développement du continent africain où beaucoup reste à faire, pour soutenir les efforts de sécurité et de développement que nous voulons – toujours, dans ce cas particulier de l'Afrique – respectueux des principes de soutenabilité, de durabilité.

Deuxièmement, il doit y avoir une convergence sur la nécessité de montrer la voie en matière de lutte pour l'environnement. Nous en avons les moyens, notre responsabilité est d'agir concrètement ensemble pour empêcher le désastre environnemental qui nous menace, en nous mobilisant pour le climat et la biodiversité. Nous devons porter ensemble des initiatives pragmatiques et innovantes pour mettre en œuvre l'accord de Paris sur le climat, avec pour prochain horizon le Sommet climat des

Nations unies en septembre prochain et la COP15 de Pékin sur la biodiversité l'année prochaine.

Troisièmement, il doit y avoir une convergence sur la nécessité d'agir de concert pour moderniser le multilatéralisme commercial et développer de nouvelles disciplines collectives afin d'assurer une concurrence plus loyale à l'échelle mondiale. Nous devons à cette fin accélérer les travaux que nous menons ensemble sur la modernisation de l'OMC – parce que le multilatéralisme commercial traverse une crise sans précédent qui s'incarne en particulier dans le délitement de l'Organe de règlement des différends de l'OMC. Il faut ensemble répondre aux origines profondes de la remise en cause de l'ordre commercial multilatéral, en comblant les lacunes des règles actuelles, ainsi qu'en réduisant les distorsions de concurrence par de nouvelles règles de fond en matière de subventions aux industries, et surtout en matière de transfert de technologies.

Quatrièmement, il faut une convergence sur la nécessité de mieux articuler certaines de nos initiatives. Le projet chinois des Routes de la soie peut contribuer à renforcer les échanges entre l'Europe et l'Afrique, et entre l'Europe et l'Asie. Il se trouve que l'Union européenne a adopté de son côté une stratégie pour la connectivité, et nous devons dès lors chercher ensemble les synergies, les complémentarités pour que ces routes fonctionnent dans les deux sens comme l'a souligné le président de la République dans son discours l'an passé. Sur les Routes de la soie et plus généralement sur les projets de coopération menés avec des pays tiers, il est essentiel que les principes internationaux que nous défendons – en particulier la soutenabilité économique et environnementale – soient bien pris en compte. On n'imagine pas que l'on puisse avoir des exigences sur des investissements qui se font en Chine, ou les exigences que nous avons nous-mêmes sur nos propres marchés européens, et que nous ne les respectons pas lorsque nous allons investir ensemble en Afrique. Ces principes de base doivent être respectés.

Hier et avant-hier, le sommet Union européenne-Chine a permis de décliner concrètement cet agenda. Des résultats tangibles ont été obtenus concernant l'engagement de la Chine pour le renforcement des disciplines collectives à l'OMC, mais aussi concernant l'accord global Union européenne-Chine sur les investissements et les indications géographiques : les prochaines échéances internationales doivent être l'occasion de poursuivre ce travail – je pense en particulier au prochain G20 au Japon.

Quelle relation avec la Russie ?

Je voudrais dire un mot sur la relation entre l'Europe et la Russie. Elle a une part essentielle dans l'avenir des relations internationales. L'annexion

de la Crimée et le conflit dans l'Est de l'Ukraine ont entraîné une crise grave dans la relation entre l'Union européenne et la Russie. Elle s'est traduite à la fois par la mise en place de sanctions et par le soutien à une résolution politique de la crise dans le Donbass *via* l'engagement de la France et de l'Allemagne au sein du format Normandie. Cet engagement n'a pas encore permis un résultat, mais nous avons toujours veillé, et nous devons toujours veiller, à maintenir un canal de dialogue ouvert avec la Russie. C'est donc une politique qui allie en permanence dialogue et fermeté que nous menons. Cependant, la mise en œuvre des accords de Minsk est la condition de tout changement d'approche substantiel. Tout en disant cela, nous ménageons la possibilité d'un engagement sélectif et graduel avec la Russie, notamment sur les projets de politique étrangère, lorsqu'il y a un intérêt européen clairement identifié. Sans esprit de confrontation, mais aussi sans complaisance face à certaines pratiques d'intimidation, de manipulation, il nous faut saisir toute occasion de dialoguer avec la Russie afin de faire valoir nos intérêts. Il reste essentiel de faire en sorte d'ancrer la Russie dans l'Europe.

