

L'Union européenne face au triangle États-Unis/Chine/Russie

Par Thomas GOMART

Directeur de l'Institut français des relations internationales (Ifri)

L'Union européenne (UE) a surtout conçu ses relations avec les États-Unis, la Chine et la Russie, de manière bilatérale. Or, de la déformation du triangle formé par ces trois puissances dépend, en partie, l'orientation future de la mondialisation. C'est pourquoi l'UE doit s'efforcer d'avoir une approche simultanée de ces trois pays, qui affaiblissent aujourd'hui le multilatéralisme.

Ensemble, la Chine, les États-Unis et la Russie représentent plus de 1,8 milliard de personnes, dont le revenu national brut cumulé s'élevait en 2015 à 41 710 milliards de dollars de parité de pouvoir d'achat⁽¹⁾. La population de l'Union européenne (UE) à 28 États membres compte 510 millions d'habitants, dont le revenu national se chiffrait, à la même date, à 19 618 milliards de dollars de parité de pouvoir d'achat. La part cumulée des États-Unis, de la Chine et de la Russie est estimée à plus de 35 % du commerce extérieur de l'UE. Dans ce triangle, la Russie constitue le segment économique le plus faible (8,5 % de l'ensemble), un segment qui devrait continuer à rétrécir au cours de la prochaine décennie. En revanche, elle dispose d'une influence politique, de capacités militaires et de leviers énergétiques qui pèsent sur l'UE, avec laquelle elle partage des frontières terrestres.

À la différence de l'UE, les États-Unis, la Chine et la Russie assument, plus ou moins explicitement, des projets géopolitiques spécifiques. Dès lors, l'UE doit s'interroger sur la compatibilité ou l'incompatibilité de ces projets avec son propre modèle politique et avec son ambition d'autonomie stratégique. L'UE doit concevoir une stratégie intégrant ces trois grands acteurs, en dépit de leurs profondes différences, dès lors que ceux-ci, bien que membres permanents du Conseil de sécurité, affaiblissent le multilatéralisme – un principe qui est au cœur de l'identité européenne et de son mode d'action extérieure. Pour le dire autrement : le cours à venir de la mondialisation dépendra en grande partie de la déformation du triangle stratégique États-Unis, Chine et Russie. L'UE ne saurait s'en détourner.

Pourquoi se concentrer sur ce triangle ?

Capitalisme et mondialisation vont de pair : toujours à l'œuvre, la mondialisation a connu différentes phases historiques (FRIEDEN, 2006). Elle fait l'objet de multiples récits, qui accordent souvent une importance centrale aux États-Unis, à la Chine et à la Russie (et à l'ex-URSS) en

raison de leurs poids respectifs, mais surtout de leurs divergences idéologiques. Parmi les nombreuses lectures chronologiques possibles, arrêtons-nous sur la séquence 1971-2017. Au cours de ces quarante-six années, la mondialisation est passée d'une crise du système bipolaire laissant très vite l'impression d'un « nouveau désordre mondial » (MILZA, 1983) à une crise globale conduisant à une impasse « national-libérale » (BAYART, 2017). Parallèlement, cette séquence peut aussi se lire comme l'aboutissement d'un processus séculaire conduit par les Européens à partir du XV^e siècle pour construire l'économie-monde (après avoir capté les Amériques) : en jouant le jeu de la mondialisation, la Chine et la Russie, porteuses l'une et l'autre d'un héritage impérial, ont – tout en rejoignant l'OMC – entériné l'achèvement du processus d'extension de l'économie-monde d'origine européenne (GRATALOUP, 2015).

La fin de la convertibilité du dollar en or décidée par Richard Nixon, en août 1971, précède son voyage en Chine en février 1972, qui amorce la normalisation, puis l'approfondissement des relations sino-américaines indispensables à la mondialisation (MACMILLAN, 2007). En 1972, la Chine apparaît comme le segment faible du triangle qu'elle forme avec l'URSS (en 1969, un conflit frontalier a opposé Moscou et Pékin, sur le fleuve Amour) et les États-Unis. Ces derniers se rapprochent de la Chine dans le but d'affaiblir l'URSS. En 2017, la Russie apparaît comme le segment faible de ce triangle : un des principaux objectifs de sa politique étrangère consiste à donner corps à ce triangle pour rehausser sa posture internationale. À partir du lancement des réformes par le numéro un chinois, Deng Xiaoping, en 1978, aucun pays n'a davantage accompagné le développement de la Chine que les États-Unis (CHRISTENSEN, 2015). En revanche, après la chute de l'URSS, les États-Unis ont réussi, au cours des deux mandats de Bill Clinton, à faire passer la politique étran-

(1) RNB = PNB + flux nets de revenu primaire des non-résidents.

gère russe de pro-américaine à anti-américaine (MANDELBAUM, 2016). La crise financière de 1998 marque un tournant qui annonce les années Poutine caractérisées par un effort continu de son pays pour recouvrer un statut international perdu après la chute de l'URSS. Entre 1972 et 2017, nous avons finalement assisté à un mouvement d'*easternization* (RACHMAN, 2016), c'est-à-dire à un déplacement du centre de gravité de la politique internationale vers l'Asie-Pacifique.

Penser le triangle États-Unis/Chine/Russie permet non seulement de séquencer la globalisation, mais aussi de souligner son pouvoir actuel (et futur) de structuration du système international. Sur le plan politique, les trois pays sont membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies et jouent donc un rôle direct dans la plupart des dossiers internationaux. Sur le plan militaire, ce sont trois puissances nucléaires (la Russie et les États-Unis possèdent à eux deux 90 % de l'arsenal nucléaire mondial) disposant, en outre, de fortes capacités de projection conventionnelle : ils représentaient, avec de forts écarts entre eux, les trois premiers pays au monde en termes de dépenses militaires en 2014. Compte tenu de leurs cultures stratégiques respectives, ces trois pays sont encore capables de porter une « grande stratégie », c'est-à-dire un projet géopolitique qui ne soit pas forcément explicite (MONTBRIAL de, 2017). Cela devrait normalement impliquer de la part de leurs partenaires européens un constant effort d'analyse, d'interprétation et de prévision. Or, la notion de « grande stratégie », bien qu'essentielle à la compréhension des intentions et des capacités de certains États, s'avère de plus en plus étrangère aux élites politiques européennes, qui semblent perdre leur culture stratégique à la fois dans le cadre national et *a fortiori* dans le cadre communautaire. En dépit des velléités de la France, l'Union européenne ne s'est pas pensée comme puissance (GNESOTTO, 1998). Cela explique sa difficulté à réagir à des politiques de puissance assumées, qui passent pour les États-Unis, la Chine et la Russie par la maîtrise simultanée (de manière évidemment différente entre les trois, et fortement asymétrique entre les deux premiers et la dernière) d'au moins quatre domaines-clés (qui se recoupent, évidemment) : les domaines militaire, financier, énergétique et numérique (GOMART, 2016).

L'élection de Donald Trump renforce la nécessité pour l'Europe de penser le triangle États-Unis/Russie/Chine. En effet, l'UE a construit son positionnement international sur le respect et la promotion de la règle et de la norme, et ce, bien au-delà du seul champ économique. Or, les États-Unis, son allié principal, s'affranchissent de plus en plus, à l'instar de la Chine et de la Russie, des principes du multilatéralisme censés régir la vie internationale. L'UE va devoir résoudre l'équation suivante : concilier l'avènement d'un système multipolaire, appelé de ses vœux, avec un affaiblissement du multilatéralisme, qui ne peut jouer qu'à ses dépens. Notons-le, la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* remise à Emmanuel Macron, en octobre 2017, s'ouvre par ce constat.

Les trajectoires russe, chinoise et américaine

Pour saisir l'importance de ce triangle, il faut commencer par identifier la dynamique propre à chacun de ses segments et les domaines-clés de leur puissance.

Au cours des années 2000, l'action de la Russie de Vladimir Poutine peut être résumée de la manière suivante : une quête de prestige international destinée à retrouver un statut de puissance perdu au cours des années 1990 et rendue possible par la reconstruction de forces armées crédibles et la renationalisation du secteur énergétique (BAEV, 2008). Ses interventions militaires en Géorgie (2008), en Ukraine (2014) et en Syrie (2015) s'inscrivent dans un projet de puissance : la « guerre limitée » est l'outil utilisé par Vladimir Poutine pour tenter de modifier l'ordre international (GOMART, 2015). Sur le plan militaire, la Russie a conduit une remontée en puissance significative, à laquelle les pays européens doivent accorder la plus grande attention. Elle repose notamment sur les capacités suivantes : transport stratégique, déni d'accès, opérations spéciales, tirs balistiques depuis la mer et offensives informationnelles. Sur le plan financier, la Russie, compte tenu de son poids et de sa stagnation économiques, ne se situe pas sur le même plan que les États-Unis ou la Chine. Depuis l'annexion de la Crimée et la déstabilisation du Donbass, elle subit des sanctions économiques de la part des États-Unis et de l'UE, mais aussi du Japon, de l'Australie et de la Suisse. Dans le cadre des BRICS, elle milite activement pour la mise en place de circuits financiers sans dollars et s'intéresse de près aux crypto-monnaies. Sur le plan énergétique, la Russie est un des principaux producteurs mondiaux de pétrole et de gaz, dont les exportations lui assurent une large part de ses ressources financières. Elle s'adapte à la demande mondiale, notamment chinoise. Il n'en demeure pas moins que le marché européen reste essentiel à la stabilité de son organisation politico-énergétique. Dans le domaine du nucléaire civil, la Russie est un acteur actif à l'export. Dans le domaine numérique, les capacités de la Russie sont réelles. En matière de gouvernance, elle partage les mêmes positions que celles de la Chine (avec un système de censure fonctionnant différemment) : Internet doit être contrôlé dans un cadre intergouvernemental. La Russie conçoit ses activités en termes de « sécurité informationnelle ». Elle bénéficie de la consolidation d'acteurs dans le *search* (moteur de recherche Yandex), dans les réseaux sociaux (VKontakte), dans les antivirus (Kaspersky)... À noter que les frères Dourov ont créé une messagerie sécurisée (Telegram) en 2013, sous la forme d'une organisation à but non lucratif basée à Berlin, après que les autorités russes ont pris le contrôle de VKontakte, qu'ils avaient lancé en 2006. Renouant avec la tradition soviétique, les autorités russes accordent la plus grande attention aux enjeux de la perception (par l'opinion publique) de leur manière de concevoir et de mener des conflits.



Cérémonie d'ouverture des travaux de la construction de la première base militaire chinoise à Djibouti, celle-ci est opérationnelle depuis le 1^{er} août 2017.

« La base construite par la Chine à Djibouti illustre les ambitions de ce pays. »

La montée en puissance de la Chine est le phénomène le plus marquant des trois dernières décennies. Son ambition s'inscrit dans la durée. À la différence de la Russie, la Chine ne revendique pas la transformation du système international, mais entend devenir la première puissance mondiale à moyen terme. Si son émergence n'est pas un processus linéaire, la Chine dispose toutefois d'atouts pour s'imposer progressivement. La Chine de Xi Jinping exploite le désarroi provoqué par le comportement des États-Unis de Donald Trump. La décision de celui-ci de ne pas ratifier le *Trans-Pacific Partnership* (TPP) élaboré par l'administration Obama pour encadrer la montée en puissance de la Chine sert directement les intérêts de Pékin, qui répond au caractère erratique de la politique américaine par sa constante détermination. Sur le plan militaire, la Chine a augmenté sa dépense de manière très significative au cours des deux dernières décennies : elle représente aujourd'hui plus d'un tiers des dépenses militaires américaines et cela se traduit notamment par un renforcement de ses capacités navales et aériennes. Pour Pékin, la mer de Chine doit devenir un « lac chinois » duquel les États-Unis doivent être progressivement écartés. La politique navale chinoise accompagne également ses besoins énergétiques, ainsi que sa volonté d'être présente dans l'océan Indien et dans le golfe Persique, mais aussi en Méditerranée. La base construite par la Chine à Djibouti illustre les ambitions chinoises. Sur le plan financier, la Chine occupe une position centrale en raison de ses réserves de change et des structures d'investis-

sements qu'elle a créés, comme l'*Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB). En septembre 2008, la Chine est devenue le premier détenteur étranger de dette publique américaine. Mais, depuis la fin 2016, elle est dépassée par le Japon, tout en détenant néanmoins plus de 1 100 milliards de dollars de bons du Trésor américain. Sur le plan énergétique, trois tendances sont à souligner : les besoins en énergie fossile continueront à croître dans la prochaine décennie obligeant la Chine à augmenter le volume de ses importations en provenance notamment des pays du Golfe ; l'effort de diversification de son *mix* énergétique sera poursuivi ; tout comme la transition énergétique afin de réduire les conséquences de la pollution. La Chine entend respecter ses engagements liés à l'Accord de Paris sur le climat à la différence des États-Unis. Dans le domaine numérique, la Chine est extrêmement active, elle investit massivement dans des programmes d'intelligence artificielle et de robotisation.

L'élection de Donald Trump marque sans aucun doute un tournant. Elle reflète une transformation sociologique profonde des classes moyennes américaines frappées par la mondialisation, et par l'un de ses corollaires, les délocalisations vers la Chine. Les États-Unis entretiennent un rapport paradoxal avec la Chine, dans la mesure où la rivalité stratégique entre les deux pays s'inscrit dans le contexte d'une interdépendance économique croissante. Sans doute assistons-nous à une évolution de fond : le passage pour les États-Unis du statut de garant de l'ordre interna-

tional, né en 1945 et reposant sur des institutions multilatérales, à celui de *primus inter pares* d'un ordre ouvertement contesté par la Russie, et, dans une moindre mesure, par la Chine. En dépit d'une évidente perte de *leadership* depuis l'arrivée au pouvoir de Donald Trump, les États-Unis demeurent la première puissance mondiale. Sur le plan militaire, leur suprématie reste incontestée en raison de leur niveau de dépenses militaires, mais aussi, et surtout, de l'aguerrissement de leurs forces armées après quinze ans de « guerre contre le terrorisme ». En comparaison, les forces armées chinoises disposent d'expériences opérationnelles beaucoup plus limitées et moins complexes. Cependant, il faut noter que le maintien de cette suprématie repose sur une avance technologique qui nécessite de lourds investissements en recherche fondamentale et en recherche appliquée. Sur le plan financier, les États-Unis conservent un rôle central en raison de leur poids économique et de leurs marchés financiers, mais aussi du dollar qui demeure la monnaie de référence mondiale. Ils s'appuient également sur des outils juridiques qui leur confèrent une extraterritorialité qu'ils exercent aussi bien à l'encontre de leurs adversaires que de leurs alliés européens. Sur le plan énergétique, la dernière décennie a été marquée par une plus grande autonomie obtenue grâce aux gaz et pétrole de schiste, dont la production a connu une augmentation significative aux États-Unis. Cela leur permet de desserrer leurs liens stratégiques avec les pays du Golfe. Sur le plan numérique, les États-Unis combinent depuis toujours une double approche qui est au cœur de leur puissance : d'une part, une politique technologique ayant de fortes incidences sociétales portée par la Silicon Valley, les entreprises et les laboratoires civils et, d'autre part, une politique technologique encouragée par le complexe militaro-numérique. La domination numérique qu'ils exercent, notamment sur les Européens, masque le conflit presque ouvert qui existe, dans le champ numérique, avec la Chine et la Russie. C'est une source d'instabilité et d'incertitude majeure pour la prochaine décennie.

Même s'ils ne sont guère amateurs de science-fiction, les dirigeants européens peuvent toujours lire le roman d'anticipation *Ghost Fleet* (SINGER et COLE, 2015) pour imaginer les conséquences qu'un conflit entre États-Unis/Chine/Russie pourrait avoir, un conflit qui ne se limiterait pas à sa dimension numérique. L'UE gagnerait à compléter rapidement ses approches bilatérales commerciales avec ces trois pays par une approche stratégique d'ensemble. Depuis janvier 1970, la politique commerciale européenne est une compétence communautaire exclusive en cohérence avec le principe de libre circulation des biens au sein de l'UE. C'est principalement dans ce cadre que l'UE a structuré ses relations avec les États-Unis et la Chine. Avec la Russie, qui n'a rejoint l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qu'en 2012, la situation est différente. La base juridique des relations entre l'UE et la Russie réside dans l'Accord de partenariat et de coopération en vigueur depuis 1997 (et donc antérieur aux derniers élargissements de l'UE). Mais la dynamique s'est enrayée à partir de 2008 pour des raisons politiques. La Russie considère que deux autres politiques de l'UE sont orientées contre elle : la politique de voisinage, et, en par-

ticulier, le « Partenariat oriental » lancé en 2009, et, dans une moindre mesure, la politique énergétique européenne.

Pour les raisons évoquées plus haut, l'UE doit faire preuve de vigilance face aux grandes stratégies des États-Unis, de la Chine et de la Russie, en les suivant séparément et en envisageant leurs différentes conséquences pour l'UE, tout en travaillant à des convergences possibles. Alliés dans le cadre de l'OTAN, les États-Unis et les pays européens partagent des valeurs démocratiques communes, ainsi qu'une tradition de gestion des crises internationales sans laquelle l'ordre international pourrait rapidement retourner à l'état de nature. L'UE et la Chine se retrouvent sur l'Accord de Paris. L'UE et la Russie partagent des formes de complémentarité économique et ne peuvent envisager une stabilité de leurs voisinages respectifs l'une sans l'autre. Si elle ne construisait pas une approche de ce triangle États-Unis/Chine/Russie, l'UE ne serait guère en mesure de peser sur l'orientation du cours de la mondialisation, qu'elle ne pourrait donc que subir.

Sources bibliographiques

- BAEV P. (2008), *Russian Energy Policy and Military Power*, London, Routledge.
- BAYART J.-F. (2017), *L'Impasse nationale-libérale, Globalisation et repli identitaire*, Paris, La Découverte.
- CHRISTENSEN T. (2015), *The China Challenge, Shaping the Choices of a Rising Power*, New York, W. W. Norton & Company.
- FRIEDEN J. (2006), *Global Capitalism, Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, New York, W. W. Norton & Company.
- GNESOTTO N. (1998), *La Puissance et l'Europe*, Paris, Presses de Science Po.
- GOMART T. (2015), « Russie : de la « grande stratégie » à la « guerre limitée » », *Politique étrangère*, n°2, 2015.
- GOMART T. (2016), *Le Retour du risque géopolitique. Le triangle stratégique Russie, Chine, États-Unis*, Paris, Institut de l'Entreprise/Ifri.
- GRATALOUP C. (2015), *Géohistoire de la mondialisation*, Paris, Armand Colin.
- MACMILLAN M. (2007), *Nixon and Mao, The week that changed the world*, New York, Random House.
- MANDELBAUM M. (2016), *Mission Failure, America and the World in the Post-Cold Era*, Oxford, Oxford University Press.
- MILZA P. (1983), *Le Nouveau désordre mondial*, Paris, Flammarion.
- MONTBRIAL de T. (2017), *Vivre le temps des troubles*, Paris, Albin Michel.
- RACHMAN G. (2016), *Easternization, Asia's Rise and America's Decline, From Obama to Trump and Beyond*, New York, Other Press.
- SINGER P. & COLE A. (2015), *Ghost Fleet*, New York, Mariner Books.