

# L'Europe comme puissance géopolitique

## Discours de Josep Borrell

Merci à Nicole Gnesotto pour ces mots d'introduction. Je suis régulièrement avec beaucoup d'intérêt les travaux de l'Institut Jacques Delors et je suis très heureux d'être parmi vous ce soir aux côtés de mon ami Enrico Letta

Vous m'avez demandé de conclure vos travaux sur « penser l'Europe dans la tempête ». Ce titre est – malheureusement – bien choisi. C'est aussi d'ailleurs l'image que j'avais retenue pour illustrer le recueil de mes articles cette année intitulé « *Staying on course in troubled waters* ».

Cela fait en effet trois ans maintenant que j'ai pris mes fonctions de (High Rep) comme on dit à Bruxelles. À peine installé, je quittais précipitamment la COP 25 de Madrid pour venir ici, à Paris, assister à la cérémonie en l'honneur des 13 soldats français tués au Sahel le 25 novembre 2019. Trois ans plus tard, il ne reste plus aucun soldat français au Mali et nous sommes confrontés au plus grave conflit armé sur notre continent depuis la Seconde guerre mondiale. Entre-temps, il a fallu gérer la pandémie de COVID-19 et ses conséquences ainsi qu'une multitude d'autres crises.

Prenons cependant un peu de recul par rapport à ces tempêtes successives. Dans quel monde vivons-nous désormais ? Il s'agit tout d'abord d'un monde d'incertitude radicale. Que ce soit au niveau des technologies, des effets du changement climatique, des positionnements géopolitiques, la vitesse et l'ampleur des changements auxquels nous assistons sont exceptionnelles. Qui avait prédit la pandémie de COVID-19 ? Et jusqu'au bout nous avons douté de la possibilité du retour d'une guerre de haute intensité aux portes de l'Union.

On dit souvent que, face à cette irruption de l'improbable, nous devons accroître la flexibilité et la résilience de l'Europe. C'est évident mais il s'agit d'un challenge pour une Union européenne régie par des règles fixées par des traités difficiles à modifier et dotée d'un budget qui n'est rediscuté que tous les cinq ans. Les grandes sommes d'argent que nous annonçons souvent ne peuvent pas être financées par de la dette et du déficit.

Au cours des crises récentes, l'Union européenne a cependant montré que nous étions capables de nous adapter beaucoup plus vite que beaucoup le pensaient. Nous avons brisé



EUROPE DANS  
LE MONDE

HORS-SÉRIE  
FÉVRIER 2023

#construireurope  
#geopolitique  
#Ukraine

Josep Borrell, Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Vice-président de la Commission européenne

*Invité d'honneur à la conférence annuelle de l'Institut Jacques Delors "Penser l'Europe dans les tempêtes", Salons Hoche, Paris, le 5 décembre 2022.*

des tabous en nous endettant ensemble pour le plan NextGenerationEU, ou encore en fournissant ensemble des armes à l'Ukraine. Nous sommes parvenus à construire des réponses solidaires beaucoup plus rapidement que pendant la crise de 2008-2015 qui avait conduit l'Union au bord de la rupture. Mais dans un cas comme dans l'autre, il a fallu trouver des solutions « *out of the game* » que les règles instituées n'avaient pas prévu.

La question de notre vitesse de réaction n'en continue pas moins de se poser, en particulier dans le domaine de la politique étrangère où la règle de l'unanimité nous freine encore à l'excès.

J'ai indiqué l'incertitude croissante qui règne dans notre environnement. Pour autant, les changements auxquels nous assistons s'inscrivent dans des tendances lourdes reconnaissables. On pourrait rapprocher ce qui se passe des tremblements de terre : ceux-ci restent difficiles à anticiper précisément, bien que nous connaissions la tectonique des plaques qui en est la cause.

Comme le souligne le politiste Olivier Schmitt, nous avons découplé les sources de notre prospérité et celles de notre sécurité depuis la fin de la guerre froide. **Nous avons engrangé les dividendes de la paix sous la forme d'une baisse des dépenses militaires grâce au bouclier américain et profité d'une énergie russe abondante et bon marché.**

Notre économie a été fondée pour une part croissante sur une énergie fossile en provenance de Russie. Nous avons cru que celle-ci était un partenaire fiable et que cette interdépendance consoliderait la paix sur le vieux continent. Vladimir Poutine nous a montré que c'était une erreur.

L'autre tendance lourde à l'œuvre a été la montée en puissance impressionnante de la Chine. Nous en sommes devenus de plus en plus dépendants. Pour nos importations avec une Chine qui est devenue l'atelier du monde : les travailleurs chinois, avec leurs bas salaires, ont fait beaucoup plus pour contenir l'inflation que toutes les banques centrales réunies. Mais aussi de plus en plus pour nos exportations : l'énorme marché chinois a servi de relais de croissance privilégié à de nombreuses multinationales européennes

dans l'automobile, les biens d'équipement, les produits de luxe... **Là aussi, l'idée dominante en Europe que le « doux commerce » amènerait progressivement un rapprochement entre la Chine et le monde occidental. Et là aussi, Xi Jinping nous a montré combien cette anticipation était erronée.**

Dans le même temps, nos dépenses de défense ont diminué après la fin de la guerre froide et la coordination des armées européennes et de nos industries de défense n'a que peu progressé. Avec la guerre d'agression contre l'Ukraine, nous avons pu mesurer notre dépendance persistante à l'égard du « bouclier américain ». L'aide européenne apportée à l'Ukraine a été très importante, bien plus qu'on ne le dit souvent, mais sur le plan du matériel militaire, l'aide américaine a été déterminante. Si nous n'avons dû compter que sur les Européens, Vladimir Poutine serait déjà parvenu à ses fins.

Cette situation n'est pas soutenable. Sur le plan énergétique, nous devons nous passer très rapidement du charbon, du pétrole et du gaz russes. Nous le faisons mais nous restons très lents : nous n'avons pas encore découplé notamment les prix de l'électricité et du gaz.

**Il ne s'agit pas cependant de remplacer cette dépendance par une autre. Il s'agit d'accélérer vigoureusement la transition énergétique du Green Deal Européen et de Fit for 55 avec le plan RePowerEU.** Cela n'ira certainement pas sans tensions économiques, sociales et politiques mais nous devons gagner l'épreuve de force que Poutine nous impose : c'est indispensable pour l'avenir de l'Union et de notre modèle de société démocratique.

Sur ce plan nous allons être confrontés à une contradiction forte au cours des prochains mois. L'inflation entraîne une hausse des taux d'intérêt qui elle-même déclenche une pression accrue pour baisser les dépenses publiques afin de limiter l'endettement des Etats. Pour faire face à la hausse des prix de l'énergie, on recourt à des subventions qui accroissent les déficits et les déséquilibres.

Or nous aurions besoin au contraire d'accroître sensiblement les investissements indispensables pour accélérer la transition énergétique mais aussi pour rattraper

notre retard en matière d'éducation et de recherche ou encore de défense. **L'avenir de l'Europe dépendra dans une bonne mesure de notre capacité à ne pas renoncer, malgré la pression inflationniste, à cet effort d'investissement public massif indispensable.** C'est ce que l'économiste Patrick Artus appelait dans *Le Monde* le week-end dernier, accepter d'entrer dans une « économie de guerre ».

Voilà le mot qui fâche : la guerre. L'UE est en effet un projet de paix et elle se retrouve dans un monde de multipolarité désordonnée où tout devient potentiellement une arme : l'énergie, les investissements, l'information, les flux migratoires, les données, etc. La lutte mondiale est de plus en plus acharnée pour l'accès à l'espace numérique, aux mers et à leurs fonds, aux pôles ou encore à l'espace. Les guerres reviennent sous une forme classique mais aussi de plus en plus sous des formes hybrides avec la désinformation et la guerre numérique.

On observe partout une montée des régimes autoritaires. On pourrait être tenté de ramener la situation mondiale à une confrontation entre les démocraties et ces régimes mais celle-ci ne peut pas suffire à résumer les dynamiques à l'œuvre à l'échelle mondiale.

Le monde n'est pas purement bipolaire entre la Chine et les Etats Unis. La Turquie, l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud, le Nigéria, le Mexique

ou encore l'Indonésie jouent à l'échelle globale un peu le rôle de « *swing states* ». Ces pays peuvent pencher d'un côté ou de l'autre en fonction davantage de leurs intérêts que des valeurs qu'ils défendent en théorie. Cela contribue à créer cette multipolarité désordonnée : le Global South ne veut pas être forcé de prendre parti dans cette compétition géopolitique.

Géopolitique voilà l'autre mot clé. Quand j'ai pris mes fonctions de Haut Représentant à la fin de l'année 2019, j'avais dit dans mon discours devant le Parlement européen que l'Europe devait apprendre à parler le langage de la puissance et à devenir un acteur géopolitique. L'expérience des trois années que je viens de passer à Bruxelles m'ont convaincu d'une chose : **si nous n'entrons pas sérieusement dans le jeu géopolitique mondial nous serons tout simplement contraints de le subir à notre détriment.** Je sais que le mot géopolitique est à la mode et qu'on tend à le mettre à toutes les sauces mais pour moi être un acteur géopolitique renvoie au fond à cinq idées importantes auxquelles je suis confronté dans l'exercice quotidien de mes fonctions. Et ces cinq facteurs de la puissance européenne en gestation supposent un certain nombre d'inflexions dans le projet européen tel qu'il a été initialement pensé par les Pères fondateurs. Il s'agissait alors de faire la paix entre Européens et de les rassembler dans un monde divisé en deux blocs. Les temps ont changé.

## I QUELS SONT CES CINQ PRINCIPES ?

1. Le premier est de cesser de penser que le terme de puissance, avec toute la panoplie des instruments qu'il suppose de mobiliser, constitue un gros mot à bannir ou à ne prononcer qu'en chuchotant. Même lorsque l'on est à Bruxelles, où au fond la géopolitique commence à être considérée comme un enjeu important, on préfère plutôt parler d'acteur géopolitique que de puissance géopolitique. En France le terme de puissance ne fait pas peur. Dans le reste de l'Europe un peu plus, soit parce que l'on pense que l'ambition européenne n'est pas d'être une puissance comme les autres, soit parce qu'on estime que la puissance doit rester entre les mains des Etats membres. Cette mutation est d'autant plus

délicate et difficile que le projet européen s'est historiquement construit contre l'idée de puissance. Le seul domaine d'action extérieure où l'idée de puissance a été entérinée dès 1957 a été la politique commerciale. Et ce n'est pas un hasard.

2. **Être une puissance géopolitique ensuite c'est être un acteur capable de penser non seulement l'interdépendance économique en s'en faisant le champion mais de penser aussi la conflictualité du monde.** Et de cette conflictualité, il faut en avoir une vision qui soit à la fois structurée et en même temps granulaire. Structurée car si on ne saisit pas les lignes de force qui se dégagent aujourd'hui dans

le monde on peut s'enliser dans la gestion interminable des partenariats, des dialogues, des forums, des associations, des initiatives, des groupes de contacts, des représentants spéciaux, des conférences, des rencontres ou même des médiations sur les plaques minéralogiques. Je ne pourrai d'ailleurs faire que cela tout le temps. C'est important de faire tout cela mais cela ne suffit pas. Clairement pas.

Une vision donc forte et structurée des grands enjeux. Mais en même temps une vision granulaire, c'est-à-dire fine et subtile. De mon point de vue le monde est aujourd'hui travaillé par deux dynamiques géopolitiques indissociables. D'un côté, la compétition sino-américaine qui est en train de prendre une tournure assez sérieuse au travers d'une compétition technologique extrêmement forte, presque violente. Bien sûr elle ne se fait pas avec des missiles mais avec des semi-conducteurs de trois nanomètres, c'est-à-dire de semi-conducteurs dont la taille ne dépassera pas la croissance par seconde d'un ongle humain. De l'autre, comme je l'évoquais précédemment, une multipolarité très vivace où les prétentions autonomes au sens, à la vérité, à l'identité de chacun sont tout aussi profondes.

Et au fond si on veut comprendre l'ampleur et la réalité concomitante de ces deux dynamiques il faut lire, d'un côté la déclaration américaine sur les semi-conducteurs du 7 octobre 2022 et de l'autre les conclusions du sommet de Bali. La déclaration du 7 octobre, c'est le début d'un processus très puissant en termes d'affrontement géopolitique. La déclaration de Bali, c'est la volonté toute aussi forte de pays du Sud à ne pas se laisser enfermer dans cette compétition. Voilà deux événements face auxquels l'Europe doit se positionner. Elle va le faire sur les semi-conducteurs. Elle a d'ailleurs déjà commencé à le faire. Elle va le faire aussi en parlant de manière approfondie avec des partenaires privilégiés avec lesquels nous n'avons pas que des convergences mais avec lesquels il faut parler, y compris d'ailleurs pour sécuriser nos futurs approvisionnements énergétiques maintenant que nous avons tourné la page russe (Nigeria, Egypte, Brésil, Indonésie, Kazakhstan). Il faut sortir de l'entre soi du G7 et éviter une polarisation

G7/ G13.

3. **Être une puissance géopolitique c'est être une puissance capable non seulement de gérer la paix et les interdépendances mais de penser la guerre.** Hélas. L'hypothèse de la guerre que nous voyons aujourd'hui aux frontières de l'Europe mais qui pourrait malheureusement avoir lieu, non plus seulement aux frontières de l'Union européenne, mais avec un membre de l'Union, c'est une idée avec laquelle il nous faut apprendre à vivre. Non pour renouer avec la vieille tradition impérialiste de l'Europe qui a pu faire tant de mal au monde et à nous-mêmes. Les Chinois s'en rappellent et en parlent aujourd'hui encore. Mais pour empêcher que d'autres pensent que nous sommes assoupis et que le champ est libre pour eux. C'est d'ailleurs le calcul qu'avait fait Poutine : en pensant que les Européens étaient hors-jeu, qu'ils étaient divisés ou qu'ils étaient de toute façon trop dépendants de l'énergie russe pour faire le moindre mouvement. Après tout, on a bien lancé le projet North Stream 2 après la Crimée. Nous avons fait la sourde oreille aux avertissement des Américains et des Polonais.

Il a eu faux sur toute la ligne. Et de ce point de vue ce que nous avons fait et faisons-en Ukraine est bel et bien l'expression concrète de l'Europe géopolitique. Nous avons adopté des sanctions en moins d'une semaine, nous avons mis fin à notre dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie en moins d'un an, nous avons mis en place un programme mutualisé de livraisons d'armes à l'Ukraine en quelques semaines, nous venons de lancer une mission de formation de soldats ukrainiens en moins de deux mois, nous consentons une aide budgétaire et économique massive à l'Ukraine, enfin nous avons mené un gros effort diplomatique pour convaincre les pays du Sud de condamner l'invasion russe. Le tout sur la base d'un consensus politique très fort. Désormais, **la dimension et les capacités militaires doivent devenir pour l'Europe une composante essentielle de son action car pour éviter la guerre il faut dissuader l'adversaire de la faire.**

Si je regarde en arrière, vers les deux tiers de siècle écoulé depuis la signature du Traité

de Rome, je pense que la grande illusion de l'Europe a été de croire que le monde pouvait être organisé à son image. C'est sympathique, c'est généreux, c'est plein de bon sens et de bons sentiments. Mais c'est aussi une forme d'eurocentrisme qui a failli nous coûter très cher.

4. Être une puissance géopolitique c'est aussi être une puissance résiliente. Ce terme est tellement utilisé que j'ai de la réticence à m'en servir. Mais globalement ce terme renvoie à mes yeux à deux dimensions. La première est de réduire nos vulnérabilités et nos dépendances tant sur le plan énergétique qu'économique. Nous sommes en train de réussir le pari sur le plan énergétique. Mais il faudra bien évidemment étendre cette résilience et c'est ce que nous commençons à faire aux matières rares et à l'organisation des chaînes de valeur. La seconde forme de résilience consiste à nous protéger si nous sommes attaqués sur le plan économique et commercial. **Se protéger voilà encore un gros mot qu'il nous faut apprendre à utiliser sans peur.** Car se protéger c'est se défendre ce n'est pas être protectionniste. En tout cas en Europe. Ailleurs c'est moins sûr et je pense évidemment aux effets sur notre économie de la façon dont nos amis américains prévoient de se protéger de l'inflation.

5. Enfin être une puissance géopolitique c'est être capable de parler à tout le monde, éviter les polarisations inutiles et les injonctions autoritaires à choisir son camp. Au début de l'invasion de l'Ukraine, j'ai été frappé de voir combien le narratif russe avait littéralement infecté l'Afrique. J'ai entendu dire que si le prix des céréales s'était accru ou qu'elles étaient moins disponibles sur le marché, c'était la faute des sanctions contre la Russie. Donc on nous demandait de lever les sanctions contre la Russie. J'ai donc écrit à tous les ministres africains des affaires étrangères pour leur expliquer la réalité. Mais j'ai surtout ajouté que si certains d'entre

eux se trouvaient confrontés à des problèmes de sur-conformité ils se devaient de me contacter directement. Et que je me ferai un devoir de prendre en charge leurs demandes pour m'en occuper. Cela a beaucoup apaisé. Je ne dis pas que cela a tout réglé car fondamentalement les Africains ne se sentent pas concernés par la guerre en Ukraine. Il ne faut pas se raconter d'histoire. Mais le *Reach out* comme on dit en français est une fonction essentielle de la puissance. Ce *reach out* ne concerne pas d'ailleurs que les pays du Sud même s'il est absolument fondamental. Il doit s'étendre à la Chine mais pas seulement. À tous les pays qui jouent un rôle croissant sur la scène mondiale et qui l'ont démontré à la faveur du G20.

Comme je le disais au départ la confrontation sino-américaine est en train de devenir de plus en plus forte en Asie mais également en Afrique et en Amérique latine, sans parler des institutions multilatérales où la Chine va avec la Russie et quelques autres essayer de modifier le langage relatif à l'universalité des valeurs par exemple. Avec la Chine je crois fondamentalement que l'approche européenne qui a été définie en 2019 et qui s'appuie sur le triptyque "coopération, compétition et rivalité" est la bonne approche. Selon les sujets il faut mettre en valeur telle ou telle dimension. La Chine voudrait que nous abandonnions le concept de rivalité mais nous sommes aussi en rivalité avec la Chine. Mais dans le même temps, il est indispensable de parler à la Chine. Les États-Unis le font. La rencontre Xi-Biden a été très utile car très franche et très substantielle. Nous devons agir pareillement d'où d'ailleurs le sens de la visite du président Michel à Pékin. Face à la Chine nous avons avec les États-Unis énormément de points en commun mais nous avons également des intérêts propres et un regard propre. Nous sommes alliés. Mais nous ne sommes pas alignés. C'est le message que nous délivrons même si encore une fois nos relations avec les États-Unis sont fondamentalement bonnes.

## I TROIS PRIORITES D'ICI A 2024

1. Il me reste maintenant deux ans en tant que Haut-Représentant. Je ne peux échapper donc au questionnement sur ce

que doivent être mes priorités. J'en vois trois. Ma première priorité et vous vous en douter consiste à bien finir la guerre

en Ukraine. Bien finir la guerre en Ukraine c'est poursuivre notre effort militaire de soutien à ce pays agressé. Nous avons depuis le 24 février 2022 livré plus de huit milliards de matériel militaire (les Etats-Unis, dix-neuf). Ce qui est considérable. Nous avons doublé cet effort militaire d'un effort économique et financier tout aussi important et ce au moment où la Russie poursuit une politique de destruction massive des infrastructures. Faute de gagner la guerre, Moscou cherche à imposer la paix des cimetières bien connu des Tchétchènes et des Syriens. Moi aussi je l'ai connu en Espagne sous Franco.

Mais les Ukrainiens sont déterminés à recouvrer leur intégrité et leur souveraineté. Les prouesses de l'armée ukrainienne soutenue par tout un peuple en apportent quotidiennement la preuve. La preuve. Maintenir la cohésion des Etats membres, qui dans cette affaire, a été absolument remarquable.

Travailler à ce que la sortie de la guerre se fasse aux conditions de la légalité internationale et que la Russie paye le prix des destructions comme des crimes de guerre. Les quatre paramètres de la paix sont connus : retrait total des troupes russes, paiement de réparations, jugement des criminels de guerre, garantie de sécurité pour l'Ukraine. Avec cette fois de vraies garanties. Pas de garanties en chocolat. Je parle ici bien sûr de garanties pour l'Ukraine, pas pour la Russie.

2. Ma seconde priorité sera la Chine. Naturellement il y a des évolutions politiques en Chine qui ne sont pas très favorables. C'est le moins qu'on puisse dire. Mais on ne peut pas ignorer la Chine. Et on ne peut pas ostraciser tous ceux qui ne sont pas d'accord avec nous qui ont des systèmes politiques très différents du nôtre. Surtout lorsqu'il s'agit de la seconde puissance mondiale qui sera peut-être demain la première puissance du monde. Avec la Chine il faut parler de tout : des droits de l'homme, du Xiang, comme de l'accès au marché de Taiwan où il faut calmer le jeu et revenir au statu quo. Mais nous devons leur parler. Et je n'avoue ne pas comprendre pourquoi

certains se croient obligés de pousser des cris d'orfraie chaque fois qu'un responsable européen se rend en Chine alors que le président Biden a parlé trois heures trente avec son homologue chinois à Bali. Les droits de l'homme sont une question très importante, et les messages doivent être clairs. Mais ce ne peut pas être le seul paramètre dans nos relations avec la Chine. Nous devons parler aux Chinois de sujets importants comme le climat qui est un enjeu fondamental pour lequel leur coopération est indispensable. **La Chine doit aussi comprendre que si nous avons besoin d'elle, la Chine a aussi besoin de nous. Et nous ne sommes pas démunis d'instruments pour nous prémunir contre certaines pratiques déloyales.** Dans la compétition impitoyable des semi-conducteurs qui vient d'être déclenchée nous avons notre mot à dire. Car nous avons un champion exceptionnel qui est ASML. Ce champion occupe une niche qui est extraordinairement importante pour la miniaturisation des semi-conducteurs en-deça de sept nanomètres. Il faut donc que nous ayons nos propres règles de contrôle des exportations. Et je crois que le premier ministre néerlandais a été extrêmement clair sur ce point. Ce sont des enjeux très délicats et très sensibles avec lesquels le dialogue d'égal à égal avec les États-Unis est essentiel. Mais ce dialogue il doit aussi avoir lieu avec des pays mais comme la Corée ou le Japon qui ont à la fois le souci de contenir la Chine tout en dialoguant avec elle.

3. Ma troisième priorité sera le *reach out* au Sud global. Le sommet de Bali du G20 a été très important car il a révélé que des grands pays émergents voulaient avoir non seulement leur jeu propre, qui ne serait ni celui de l'Occident mais pas davantage celui de la Chine, et encore moins celui de la Russie.

Il y a bien sûr d'autres problèmes et d'autres enjeux dont je n'ai pas parlé. Je m'en excuse. En même temps je m'en réjouis. Car si j'avais parlé de tout, alors l'Institut Jacques Delors n'aurait plus de raisons de m'inviter à nouveau ce qui me chagrinerait beaucoup.

Directeur de la publication: Sébastien Maillard •  
La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source •  
Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • Edition : Anne-Julia Manaranche • © Institut Jacques Delors

#### **Institut Jacques Delors**

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken  
18 rue de Londres 75009 Paris, France • [www.delorsinstitute.eu](http://www.delorsinstitute.eu)  
T +33 (0)1 44 58 97 97 • [info@delorsinstitute.eu](mailto:info@delorsinstitute.eu)



Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project 101051576 – IJD 2022.