

Vers une autonomie stratégique européenne

Chaire Grands Enjeux Stratégiques Contemporains 2019

Université de Paris I – Panthéon – Sorbonne, Paris, 4 Mars

Jean-Pierre Maulny

Directeur adjoint de l'Institut de relations internationales et stratégiques

Demander à un français ce que représente l'autonomie stratégique pour la défense et la sécurité revient à lui demander à quoi servent la baguette de pain et le vin rouge dans la gastronomie française. Le terme autonomie stratégique est utilisé 15 fois dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 et 28 fois dans la revue stratégique de défense et de sécurité nationale de 2017 dont 7 fois sous le vocable autonomie stratégique européenne. L'autonomie stratégique est donc un élément de la culture stratégique française. Cet aspect culturel est extrêmement important puisqu'il permet de comprendre l'importance de cette notion en France mais également ses limites lorsque l'on veut l'appliquer au niveau européen.

La vision qu'a la France de son autonomie stratégique est inséparable de son histoire. La France est une puissance moyenne, dotée de l'arme nucléaire, disposant d'un siège de membre permanent au Conseil de sécurité et consacrant près de 2% du PIB à sa défense. Notre pays a voulu être en capacité de ne pas dépendre d'autrui pour sa fourniture d'armement suite à la crise de Suez de 1956 et l'absence de soutien des États-Unis. Ce choix politique était possible du fait de notre capacité économique et permettait à notre pays d'exercer pleinement notre souveraineté sans contrainte potentiellement contraire à nos intérêts. Cette ligne de conduite ne s'est jamais démentie, même lorsque la France est revenue dans le commandement militaire intégré de l'OTAN en 2009. Cette autonomie stratégique souhaitée par la France et exprimée dès la fin de la crise de Suez - avec comme point d'orgue la sortie du commandement militaire intégré de l'OTAN en 1966 - ne signifiait pas pour autant que notre pays renonçait à ses alliances et surtout à soutenir ses alliés en cas de crise grave. Ainsi, la France soutint les États-Unis en 1962 lors de la crise de Cuba et en 1979 lors de la crise des otages de Téhéran. La France a également encouragé le déploiement des missiles de l'OTAN en Europe lors de la crise des euromissiles de 1983 - ce fut le discours du président de la République François Mitterrand au Bundestag, alors même que certains pays européens hésitaient à appliquer la décision de l'OTAN. La France a participé aux deux opérations militaires de l'OTAN les plus importantes, celle du Kosovo en 1999 et celle d'Afghanistan dans les années 2000.

L'autonomie stratégique est un moyen de pouvoir parler d'égal à égal avec le pays le plus important de l'Alliance atlantique - les États-Unis - et non pas un moyen destiné à affaiblir l'OTAN.

Alors, bien sûr, il est normal que la vision qu'a la France de l'autonomie stratégique ne soit pas partagée par tous nos partenaires européens. L'Union européenne n'est pas un État fédéral et reste aujourd'hui une association d'États qui ont leur histoire et leur culture stratégique propre, il faut le comprendre et le respecter¹.

Mais cette autonomie stratégique est désormais inscrite dans les textes européens. Elle figure dans la communication de la Commission européenne intitulée « Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace » de juillet 2013, dans la stratégie globale de l'Union européenne de juin 2016 sous le vocable « appropriate level of strategic autonomy », dans la décision du Conseil européen de décembre 2017 instituant la coopération structurée permanente et enfin dans le règlement communautaire instituant le Fonds européen de défense. La question n'est pas donc pas de savoir s'il doit y avoir une autonomie stratégique européenne mais de savoir ce qu'elle doit recouvrir et la méthodologie à utiliser pour progresser dans ce sens.

L'autonomie stratégique européenne : un objectif politique

L'erreur serait de donner une portée uniquement militaire à la notion d'autonomie stratégique. C'est un concept politique qui transcende l'analyse de la menace qui peut peser sur les pays membres de l'Union européenne. L'autonomie stratégique recouvre donc un périmètre plus large que le seul domaine militaire. Cela peut couvrir les questions énergétiques, l'accès aux métaux rares, l'accès et la maîtrise des technologies de pointe, etc. Tout ceci doit permettre à l'Union européenne, dont la richesse représente près du quart de la richesse mondiale, d'être un acteur sur la scène internationale dont l'influence est en rapport avec son poids économique et qui n'est donc pas contraint par les autres grandes puissances. L'Union européenne a deux missions à accomplir en tant que puissance politique :

- Protéger ses intérêts dans le territoire de l'Union européenne et dans le monde ;
- Être un acteur faisant la promotion de la paix et de la sécurité dans le monde ainsi que de rapports commerciaux équilibrés.

Or ces deux missions prennent aujourd'hui une importance grandissante du fait de l'absence de tropisme pour le multilatéralisme des trois grandes puissances que sont les États-Unis, la Chine et la Russie.

Les États-Unis se détournent une nouvelle fois du multilatéralisme et il est fort probable que cette attitude se prolonge au-delà de la mandature de Donald Trump. Ils font un usage extensif des sanctions économiques grâce à l'extraterritorialité de la loi américaine en s'appuyant sur leur poids économique et commercial. La sortie de l'accord sur le nucléaire iranien s'est faite au mépris du droit international et la tendance semble être à vouloir monnayer leur garantie de sécurité en Europe. Comme l'a dit la ministre française des Armées, Florence Parly, « la

¹ Sur ce sujet, voir Felix Arteaga, Tomas Jermalavicius, Alessandro Marrone, Jean-Pierre Maulny, Marcin Terlikowski, appropriate level of strategic autonomy, ARES N°8 novembre 2016, <http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/11/ARES-Group-Report-Strategic-autonomy-November-2016.pdf>

clause d'assistance mutuelle de l'OTAN est l'article 5, pas l'article F-35 »². Enfin, le risque est fort que l'Occident - dont l'image doit être celle de pays porteurs des valeurs démocratiques - devienne synonyme de pays cherchant à dominer le reste du monde et pratiquant l'arbitraire en lieu et place du respect du droit international. L'Union européenne ne mérite pas ce sort, pas plus que la France.

La Chine pratique une politique commerciale déséquilibrée et une politique d'investissement expansionniste. La politique chinoise tend naturellement à être aussi unilatéraliste que celle des États-Unis, ce qui a d'ailleurs conduit les chefs d'État français et allemand, Emmanuel Macron et Angela Merkel, ainsi que le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, à faire front commun quant aux conditions de participation au projet de routes de la Soie lors de la visite du chef d'État chinois Xi Jinping à Paris en mars 2019.

Enfin la Russie inquiète. Soucieuse de défendre sa sphère d'influence, elle manie à la fois des postures militaires agressives et un usage immodéré de moyens de manipulation de l'information et des moyens cyber. Cela doit nous conduire à maintenir une posture de vigilance et de dissuasion tout en préservant l'objectif de renouer un dialogue stratégique avec ce pays.

L'Union européenne doit donc s'affirmer en propre et cela dépasse donc la simple analyse des menaces pesant sur l'Union européenne. Si nous réduisons le débat sur l'autonomie stratégique européenne à une réponse aux menaces militaires pesant sur l'Union européenne, nous passerons à côté du débat essentiel qui consiste à définir le rôle que l'Union européenne veut - et doit - jouer sur la scène internationale sachant que nous avons besoin plus que jamais d'un pôle de stabilité internationale qui pratique une politique multilatéraliste. Par ailleurs, limiter le débat aux menaces militaires accrédite le discours de certains selon lequel l'achat d'équipements militaires américains assurerait l'autonomie stratégique, cette dernière devenant la simple capacité à protéger militairement le territoire européen. Dans ce cas, l'usage que nous ferons des équipements achetés aux États-Unis sera encadré par ces derniers, et la perspective d'accéder à des technologies supérieures sera alors illusoire comme nous avons déjà pu le voir par le passé.

L'autonomie stratégique européenne est nécessaire à la stabilité mondiale et doit donc s'inscrire dans un projet politique ambitieux pour l'Union européenne. Ce projet étant avant tout politique, nous devons éviter de nous enfermer dans un débat sans fin et sans issues sur le périmètre de l'autonomie stratégique européenne. Tout le monde sait parfaitement que l'Union européenne ne dispose aujourd'hui ni des capacités militaires, ni des capacités industrielles et technologiques pour agir en totale indépendance. Et d'ailleurs l'objectif n'est pas celui-là.

Il n'est question ni de remettre en cause l'alliance avec les États-Unis ni de saper les fondements de l'OTAN, organisation au sein de laquelle un certain nombre de pays de l'Union européenne, dont la France, ont inscrit leur sécurité collective. L'objectif doit être de s'inscrire

² Discours à l'Atlantic Council, US-french relationship in a changing world, Florence Parly, ministre des armées, 18 mars 2019, <https://www.defense.gouv.fr/salle-de-presse/discours/discours-de-florence-parly/discours-a-l-atlantic-council-the-us-french-relationship-in-a-changing-world>

dans une démarche progressive qui doit permettre tout à la fois d'accroître le niveau d'autonomie stratégique de l'Union européenne mais également sa contribution à la sécurité collective du territoire européen. C'est donc en avançant pas à pas que l'UE recouvrera une certaine autonomie stratégique, l'essentiel étant de déterminer une stratégie nous permettant de progresser avec le plus de rationalité possible.

L'autre écueil qui nous guette vient du fait que le chemin sera long, et certainement pas toujours facile, pour atteindre un niveau supérieur d'autonomie stratégique européenne supérieure. Il faudra donc faire preuve de ténacité et combattre les tentations qu'auront certains « au droit à renoncer » à retomber dans la facilité consistant à s'en remettre à l'allié américain pour assurer notre protection. Ce serait une erreur, d'une part parce que les États-Unis ne veulent plus assumer ce rôle sans condition et sans limites comme ils l'ont fait par le passé, d'autre part parce que nous ne pouvons-nous permettre de rester dans une situation de dépendances politique, militaire, industrielle et technologique pour assurer notre sécurité.

L'autonomie stratégique appliquée à la défense et à la sécurité : mode d'emploi.

Si l'autonomie stratégique européenne doit donc être conçue comme une démarche politique plus que comme un objectif précis avec un périmètre bien déterminé, il est néanmoins nécessaire de fixer un cadre pour cette démarche qui doit être lui, pour sa part, objectif et rationnel. Trois démarches parallèles pourraient être mises en place pour constituer un cadre objectif et rationnel qui doit nous conduire à une autonomie stratégique européenne accrue.

La première démarche est d'ordre opérationnel et capacitaire. La politique de sécurité et de défense commune (PSDC) a fixé comme objectif de pouvoir remplir certaines missions énumérées à l'article 43 alinéa 1 du Traité de l'Union européenne. Ces missions, l'Union européenne se doit de pouvoir les conduire en propre avec tous les moyens de commandement et les capacitaires nécessaires à leur conduite et à leur réalisation. Si la création en juin 2017 de la capacité militaire de planification et de conduite (MPCC) au sein de l'État-major de l'UE (EMUE) constitue un progrès, il est sans doute nécessaire d'aller plus loin pour pouvoir planifier et conduire les missions les plus exigeantes de la PSDC. Deux chercheurs européens ont récemment démontré qu'il existait des lacunes capacitaires qui ne permettaient pas aux Européens de conduire de manière autonome les missions de la PSDC, notamment les plus exigeantes³. Pour remédier à cette lacune, le processus capacitaire de l'Union européenne devrait être renforcé et permettre, à partir de scénarios d'engagement précis correspondants aux missions de l'article 43 alinéa 1, d'identifier les capacités dont l'Union européenne doit se doter pour pouvoir remplir de manière autonome ces missions.

La deuxième démarche doit permettre d'établir les capacités dont l'Union européenne doit se doter au-delà de celles nécessaires à la réalisation des missions de la PSDC. En effet, l'Union européenne se doit de démontrer qu'elle protège avant tout ses citoyens sur le sol européen,

³ Douglas Barrie, Ben Barry, Henry Boyd, Marie-Louise Chagnaud, Nick Childs, Bastian Giegerich, Christian Mölling, Torben Schütz Bastian Giegerich, Christian Mölling protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit, IISS/DGAP, novembre 2018, <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2018/11/could-eu-deliver-military-ambitions-brexite>

sinon le concept d'armée européenne développé par Emmanuel Macron et Angela Merkel n'aurait aucun sens. Il serait paradoxal que l'Union européenne axe ses efforts en matière de défense sur les opérations extérieures au détriment de la défense du territoire.

Or, à ce niveau, l'Union européenne souffre d'un certain nombre de lacunes. Aujourd'hui les États membres de l'UE disposent d'une stratégie qui définit les grands objectifs de l'Union européenne en matière extérieure (la stratégie globale de l'UE du 26 juin 2016), d'un document qui doit permettre de mieux connaître les projets capacitaires des pays membres de l'Union européenne, la revue annuelle coordonnée de défense, et d'un plan de développement capacitaire - ces deux derniers documents étant élaborés par l'Agence européenne de défense.

Mais la stratégie globale de l'UE ne donne pas d'analyse partagée des menaces militaires et ne définit pas les intérêts de sécurité communs des pays de l'Union. La revue annuelle coordonnée en matière de défense devrait permettre de connaître les projets capacitaires de tous les États mais le plan de développement des capacités ne définit pas de priorité en matière de comblement des lacunes capacitaires. Il est donc à craindre que les projets d'équipements issus de la coopération structurée permanente ne soient pas ceux qui sont prioritaires et que le Fonds européen de défense ne finance pas les projets qui permettraient d'accroître l'autonomie stratégique de l'Union européenne.

Il est donc nécessaire que l'Union européenne se dote d'un document stratégique qui pourrait s'appeler la directive stratégique de défense et qui comprendrait une analyse partagée des menaces ainsi que la définition des intérêts communs de sécurité des États membres. Ce document permettrait de déterminer les capacités militaires qu'il est nécessaire de développer pour remplir les objectifs de cette directive stratégique de défense. On peut par ailleurs imaginer que les intérêts communs de sécurité des pays de l'Union conduiront à définir des missions qui ne se limiteront pas à celles énumérées à l'article 43 alinéa 7 du Traité de l'Union européenne - c'est-à-dire aux seules opérations extérieures. Ensuite, il est nécessaire pour pouvoir appliquer cette directive stratégique de défense que l'Union se dote d'un document de planification de développement de ses capacités qui soit mis en œuvre, soit par l'Union européenne elle-même, soit par les États membres de manière coordonnée, les deux solutions n'étant pas exclusives l'une de l'autre. Ces documents engageraient les États membres notamment au niveau budgétaire : il faut donc une loi de programmation militaire européenne. Ces sont ces documents - la directive stratégique de défense et la loi de programmation militaire européenne - qui alimenteraient le plan de développement capacitaire de l'Union européenne et donc les projets de la coopération structurée permanente qui seraient financés par le Fonds européen de défense.

La troisième démarche a trait au Fonds européen de défense. Grâce à la directive stratégique de défense, à la loi de programmation militaire européenne et aux projets de la coopération structurée permanente qui seraient donc choisis selon une démarche devenue rationnelle, seuls les projets capacitaires les plus importants développant des technologies de pointe seraient financés par le Fonds européen de défense permettant ainsi de développer l'autonomie stratégique. Il sera dès lors plus aisé d'identifier, dans un cadre européen partagé, les lacunes industrielles et technologiques européennes et s'il apparaît nécessaire de faire

appel à des entreprises de défense non européennes, faute de moyens adaptés au sein de l'Union européenne, pour réaliser les projets capacitaires prioritaires.

L'autonomie stratégique européenne doit donc être envisagée comme un film qui verra l'Union européenne agir de manière de plus en plus autonome et non comme une photo d'un objectif idéal à atteindre sur laquelle les États auraient bien du mal à s'accorder. C'est une démarche qui doit être menée dans un cadre rationnel qui permettra à chaque État d'en partager les mêmes objectifs à tout moment et non de donner le sentiment de se les voir imposés par tel ou tel État. C'est une démarche progressive qui se réalisera au fil du temps, ce qui veut dire que continueront à se côtoyer durant les prochaines années ce que l'on pourrait appeler des « autonomies stratégiques nationales » aux côtés de l'autonomie stratégique européenne en cours de réalisation sans que cela ne soit un facteur de divergence entre les États.