

Intervention devant l'IHEDN

Session nationale « Armement et économie de défense »

le 26 septembre 2019

Pour une définition de l'autonomie stratégique

Il en va des mots et des idées comme des vêtements : ils sont sujets aux modes. Assurément, le concept « d'autonomie stratégique » est toujours à la mode, à Paris comme à Bruxelles, même s'il a subi des variations et des remises en cause.

Mais si ces deux mots sont accommodés à toutes les sauces, pour autant les définitions précises qu'affectionnent les juristes font défaut.

Alors qu'est-ce que « l'autonomie stratégique » ?

Je vous proposerai de répondre à cette question en ordonnant mes idées autour de trois séries de considérations.

Dans un premier temps je rappellerai brièvement quand et comment est apparu ce concept.

Dans un deuxième temps je vous proposerai une définition, en dessinant à la fois les contours et le contenu du concept.

Enfin, je m'efforcerai de le replacer dans le débat actuel, tel qu'il se déroule dans les différents pays européens.

*

I. Brève histoire de la naissance du concept

A. Un concept français relativement récent : 1994

Pour remettre les pendules à l'heure et se caler sur le point T0, il faut revenir à la chute du mur de Berlin en

1989 et à la fin de la guerre de froide. Jusqu'alors la menace était unique et la nécessité de s'allier pour y faire face ne souffrait aucun doute. En nous privant d'ennemis, les Russes ont plongé nos stratèges dans un grand embarras : il leur fallait redéfinir une stratégie de défense.

Les Britanniques furent les premiers à le faire dès juillet 1990 avec la revue stratégique intitulée « Options for Change ». Il y était certes question de toucher les « dividendes de la paix », mais aussi de passer d'une politique de défense orientée par les menaces, à une politique de défense orientée par les capacités. Le but était de constituer des forces armées moins nombreuses, mais mieux équipées, mieux entraînées, plus motivées, plus flexibles et plus mobiles pour être employées au profit de l'OTAN, c'est-à-dire en Europe, « ou ailleurs, si nécessaire ». Au demeurant, l'Alliance atlantique

dans son ensemble épousa cette évolution au même moment puisqu'au sommet de Londres, en juillet 1990, les leaders occidentaux ébauchent le passage d'une défense territoriale à la gestion de crises. L'histoire allait du reste leur donner immédiatement l'occasion de faire des travaux pratiques puisque le 2 août 1990 débute la première guerre du Golfe.

Pour autant les mots « d'autonomie stratégique » n'apparaissent pas dans les documents américains, ni dans les documents britanniques, ni dans aucun autre document européen de l'époque. Et il me semble intéressant de relever qu'ils n'y apparaissent toujours pas.

Ces mots apparaissent pour la première fois dans un document officiel avec le « Livre blanc sur la défense » français de juin 1994. Jusqu'alors, le concept d'indépendance nationale, compréhensible par tout un

chacun, suffisait amplement à décrire une ambition de défense. Mais en raison de la fin de la Guerre froide et de l'effondrement du bloc soviétique, les auteurs du Livre blanc de 1994 éprouvèrent la nécessité de dégager ce concept au point d'affirmer que : « L'avenir de la dissuasion et les modalités de notre autonomie stratégique sont au cœur de (notre) réflexion. »

L'autonomie stratégique y était entendue comme synonyme de « l'indépendance et de la liberté d'action politique ». Elle englobait, d'une part, la détention d'un armement nucléaire et, d'autre part, un outil militaire permettant d'agir en dehors des frontières nationales.

B. Un concept intimement lié à la PSDC : 1998

La première guerre du Golfe en 1991 ainsi que les déboires des puissances européennes dans les guerres de Yougoslavie, en particulier leur incapacité à

construire, sans l'aide des Américains, une réponse militaire efficace aux événements de Bosnie entre 1993 et 1995, et surtout la guerre du Kosovo qui débute véritablement en mars 1998 montrèrent aux dirigeants européens la nécessité de construire une capacité militaire autonome européenne, c'est-à-dire les moyens de pouvoir gérer des crises qui les impactent directement ou indirectement, qui se situent dans leur immédiat voisinage et pour lesquelles les Américains ne sont pas désireux d'intervenir.

Une évolution en ce sens fut rendue possible avec l'arrivée de Tony Blair au gouvernement en mai 1997.

Il se retrouva, comme Jacques Chirac, frustré par les difficultés de rassembler une force d'intervention au Kosovo en proie à de violents incidents et par les réticences de Bill Clinton et du Congrès en faveur d'une intervention. Ces évolutions conjuguées conduisirent

au sommet de Saint-Malo en décembre 1998. D'après Sir Peter Ricketts, la détermination des deux leaders européens fut claire dès le début : développer une capacité militaire autonome pour l'Union européenne. Et c'est bien ce que traduit la déclaration franco-britannique du 4 décembre 1998 dont la phrase clef est :

« 2. À cette fin (pouvoir être en mesure de jouer tout son rôle sur la scène internationale), l'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales. »

Cette idée de « capacité autonome d'action » sera ensuite embrassée par l'ensemble des partenaires européens de l'époque (qui n'étaient que quinze à l'époque) au sommet de Cologne en juin 1999, puis sera reprise dans le projet du TECE en 2003 et sera

finalement gravée dans le marbre du traité de Lisbonne en 2007, et dont l'article 42.1. que la PSDC « assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens militaires et civils ».

« Autonomie stratégique », « Capacité autonome d'action appuyée sur des moyens militaires crédibles », « capacité opérationnelle civile et militaire », il s'agit bien pour moi de la même idée et paraphrasant le prologue de Jean, j'affirme sans crainte qu'au commencement de la défense européenne était l'autonomie stratégique ; l'autonomie stratégique était avec la PSDC ; l'autonomie stratégique était la PSDC.

C. La consécration du concept 2008-2017

La suite est relativement bien connue. Il va y avoir un chassé-croisé entre la pensée stratégique française et la réflexion stratégique européenne.

2008 : Livre blanc français, certainement le plus cohérent. Il définit l'autonomie stratégique comme étant la somme de trois libertés : la liberté d'appréciation, la liberté d'action et la liberté de décision du chef de l'Etat. Observons au passage que le terme d'autonomie stratégique et parfois traduit dans la littérature stratégique britannique par *freedom of action*. Mais il est intéressant de noter, que sauf erreur, les Britanniques ne parlent jamais de *freedom of appreciation*, cela évidemment parce que c'est un point douloureux : nos amis ont complètement intégré leur capacité d'évaluer une situation militaire au sein de la communauté strictement anglo-saxonne des five eyes. Ce qui veut dire qu'ils disposent des mêmes renseignements militaires que leurs homologues américains, mais que précisément, c'est une image américaine et qu'elle peut parfois être inexacte comme

en attestent les images des armes de destruction massives de Saddam Hussein en 2003, qui ont déclenché la guerre d'Irak.

En 2010, pour la première fois dans un rapport du Parlement européen – le rapport-bilan effectué chaque année par la sous-commission défense sur la PSDC – pour la première fois est mentionné le concept d'autonomie stratégique. Il faut dire que le rapporteur n'est autre que le député Arnaud Danjean, grand connaisseur des questions de défense française.

Dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale d'avril 2013, une distinction est opérée entre, d'une part, la dissuasion nucléaire, qui « garantit en permanence notre autonomie de décision et notre liberté d'action » et les « interventions extérieures » qui doivent toujours satisfaire au principe d'autonomie stratégique. L'autonomie stratégique est donc

désormais clairement entendue comme la possibilité de projeter de la puissance à l'extérieur de l'Union.

Toujours en 2013, pour la première fois, la Commission européenne utilise le terme dans une communication restée célèbre intitulée « vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et efficace ». On peut y lire que : « L'Europe doit être capable d'assumer ses responsabilités pour la défense de sa propre sécurité ainsi que de la paix et de la stabilité internationales en général. Elle a pour cela besoin d'un certain degré d'autonomie stratégique : pour être un partenaire fiable et crédible, l'Europe doit être en mesure de décider et d'agir sans dépendre des capacités de tiers. La sécurité d'approvisionnement, l'accès aux technologies critiques et la souveraineté opérationnelle sont donc essentiels. »

Depuis lors, le concept d'autonomie stratégique a été utilisé à de nombreuses reprises que ce soit par le Conseil européen, le Conseil de l'Union européenne, le Parlement, la Commission ou encore la Haute Représentante/Vice-Présidente (HR/VP).

Précisément, la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, présentée le 26 juin 2016 par la HR/VP, Federica Mogherini, comporte cinq références à l'autonomie stratégique. On peut y lire que : « La stratégie (globale de sécurité) nourrit l'ambition de doter l'Union européenne d'une autonomie stratégique » et aussi que : « Un niveau approprié d'ambition et d'autonomie stratégique est important si l'on veut que l'Europe puisse promouvoir la paix et la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières. »

Le projet de plan de mise en œuvre ("*Implementation Plan*") de la stratégie globale définit quant à lui autonomie stratégique comme « la capacité d’agir et de coopérer avec des partenaires internationaux et régionaux, tout en étant capable d’opérer de façon autonome quand et où cela serait nécessaire ».

Enfin, dans la revue stratégique de défense et de sécurité nationale présentée en novembre 2017 par Arnaud Danjean, député européen, l’autonomie stratégique fait une apparition en force, puisqu’elle y est mentionnée pas moins de vingt-six fois, alors qu’elle ne l’était que treize fois dans le Livre blanc de 2013 et six fois dans le Livre blanc de 2008. Cette orgie d’autonomie stratégique donne la fâcheuse impression que moins on en a plus on en parle. Cela fait penser à la répartie prêtée au corsaire Surcouf face à un capitaine anglais qui lui reprochait de se battre pour l’argent alors

que lui-même se battait pour l'honneur : chacun se bat pour ce qu'il n'a pas ... Et de fait vous ne trouverez absolument aucune trace du concept d'autonomie stratégique dans la littérature stratégique américaine ni russe, ni chinoise.

Je m'arrête là pour ne pas surcharger la partie historique de mon exposé. C'est important de savoir d'où viennent les choses, mais cela ne doit pas nous empêcher de réfléchir, ni de tourner notre regard vers l'avenir. J'en viens donc à la deuxième partie de mon exposé :

*

II. Une proposition de définition

A. Les contours du concept

1. Ce que n'est pas l'autonomie stratégique

Passons tout d'abord rapidement sur une notion voisine mais qui est un best-seller du discours politico-militaire : la souveraineté.

Si vous êtes Français vous l'avez sûrement déjà entendu des milliers de fois et vous l'entendrez encore des milliers de fois. Et pourtant il n'y a pas de mot plus galvaudé, plus mal utilisé que celui-là consciemment ou inconsciemment. Il y a des traités entiers sur la question, dans lesquels généralement la longueur dispute à la confusion. En tant que juriste de droit public, je suis à chaque fois horrifié par la manipulation à laquelle se livrent aussi bien les hommes politiques que les industriels et les diplomates de ce mot.

Je vais vous en donner ma propre interprétation, qui est puisée aux meilleures sources, c'est-à-dire auprès de celui-là même qui en a inventé le concept : Jean Bodin, dans les six livres de la République publié en 1576.

Vous en ferez ce que vous voudrez, mais au moins vous l'aurez entendue une fois.

La souveraineté est un concept purement juridique qui n'a rien à voir avec l'indépendance. Il a été forgé par un légiste du Roi, dans un contexte où il y avait une compétition de légitimité entre le Pape et les différents monarques. Le pape, vicaire de Dieu sur terre, invoquait le droit divin pour imposer ses volontés aux différents monarques. Jean Bodin invoque lui la notion de souveraineté pour permettre au roi de n'obéir qu'à lui-même. La première marque de la souveraineté est de "donner la loi", sans être soumis au commandement ou à la tutelle de quiconque. » En corollaire s'y ajoute l'idée d'égalité : « un petit Roy est autant souverain que le plus grand Monarque de la terre. » En d'autres termes être souverain c'est n'être soumis à aucune autre autorité, en vertu d'une règle de droit que l'on n'aurait

soi-même préalablement consentie – c'est-à-dire en général un traité. C'est une puissance absolue, ce qui veut dire que c'est comme le fait d'être enceinte : vous êtes souverain ou vous ne l'êtes pas. Mais le Prince de Monaco est aussi souverain que le Président de la République française. Donc rien à voir avec l'autonomie stratégique. Et si dans la suite de votre carrière vous serez confrontés – comme je l'ai été – face à des industriels qui essaient de vous vendre l'avion de souveraineté, le bateau de souveraineté, le drone de souveraineté voire le pod de souveraineté qui est celui que l'on attache sous précédent, sachez qu'ils essaient de jouer sur la corde sensible pour vendre leurs produits, ou pour le dire comme Yves Montand, qu'ils essaient de vous faire passer des campanules pour des fruits de la passion.

L'autonomie stratégique n'est pas non plus l'indépendance. L'indépendance est un concept de fait. Il y a de multiples fils qui en composent le tissu. L'indépendance énergétique, l'indépendance alimentaire, l'indépendance monétaire, l'indépendance culturelle, technologique, scientifique, industrielle et commerciale, diplomatique et parmi toutes ces indépendances il y a une qui nous particulièrement : c'est l'indépendance militaire. Notez encore pour chacun de ces rayons l'on peut être plus ou moins indépendant. Il y a donc en réalité cinquante nuances d'indépendance et l'autonomie stratégique se réfère uniquement à l'un d'entre eux sans pour autant se confondre avec l'indépendance.

Elle n'est pas non plus, mais là les avis divergent, notamment si vous prenez la dernière revue stratégique française, la somme de l'indépendance militaire et de

l'indépendance diplomatique ou pour le dire autrement la capacité de décider et d'agir librement dans un monde interdépendant. Ce point de vue est tout à fait respectable, tant l'action militaire et l'action diplomatique constituent les deux bras d'un même corps. Néanmoins je préfère garder aux mots leur sens original et c'est pourquoi, pour moi, quand on parle d'autonomie stratégique on parle nécessairement de capacité militaire. Car à ce compte-là, pourquoi ne pas intégrer également l'outil budgétaire qui permet de soutenir l'effort de guerre dans la durée selon le vieil adage *Pecunia nervus belli*, ou encore l'outil économique qui permet de générer les revenus budgétaires. Le risque est qu'à trop étendre le champ de l'autonomie « stratégique » on retombe sur l'indépendance. Or, en droit comme en grammaire, c'est l'adjectif qui restreint le sens et son absence qui

l'élargit. Au sens propre comme au figuré, l'autonomie « stratégique » concerne au premier chef le *Strategos*, autrement dit celui qui définit et, le cas échéant conduit, les affaires militaires. Le *Strategos* c'est Périclès. Ce n'est pas forcément le général qui conduit l'armée à la bataille, mais celui qui derrière l'armée lui donne sa feuille de route : où aller ; dans quels délais ; pour faire quoi ; avec quels alliés etc..

Autonomie : c'est *auto nomos* : ses propres règles. L'antonyme c'est hétéronomie : les règles des autres. Donc le contraire de l'autonomie stratégique c'est l'hétéronomie stratégique, ou en un seul mot : la dépendance.

Voilà donc la définition que je vous propose ; une définition que tout le monde puisse comprendre, même l'homme de la rue quand vous allez sortir de cet amphithéâtre :

2. Ce qu'est l'autonomie stratégique

L'autonomie stratégique c'est la capacité de conduire la guerre selon ses propres règles.

C'est-à-dire de la décider ou pas, à quel moment, avec qui ou pas, sur quel terrain et avec quelles forces.

Pour être tout à fait concret : si je suis obligé de participer à la guerre en Irak, parce que mon allié américain me le demande, alors je ne suis pas autonome stratégiquement. Si à l'inverse je ne suis pas capable d'imposer la paix en Syrie ou en Libye, sur des crises qui m'impactent directement, tant que mon allié américain ne me donne pas les moyens de le faire, je ne suis pas autonome stratégiquement.

Mais le problème est que une fois que l'on a dit cela on touche très vite aux limites du concept. Ces limites sont enfermées dans deux questions : quelles guerres ? Avec

qui ? C'est en cela que le concept d'autonomie est un concept à la fois relatif et contingent. Il ne peut être un objectif en soi, mais si l'on veut donner quelque chance de le remplir, encore faut-il le préciser.

La question de savoir pour quelles guerres il s'agit d'être autonome est en effet une question cruciale, car l'on ne construit pas du tout le même outil militaire pour faire de la dissuasion nucléaire, de la défense territoriale classique, de la cyber défense, pour lutter contre le djihadisme en Afrique ou de faire la guerre dans l'espace. Vous le savez tous évidemment, on ne construit pas un outil de défense en deux temps trois mouvements. Cela requiert au minimum une dizaine d'années, parfois plus. En France par exemple, la capacité d'assurer la dissuasion nucléaire exerce un effet structurant très fort sur la marine nationale et en grande partie aussi sur l'armée de l'air. Notre marine

serait vraisemblablement construite très différemment autrement. Il en va de même de la volonté d'assurer la présence à la mer d'un groupe aéronaval, qui impacte directement le format et la composition de la flotte.

La Seconde question importante est de savoir quel type de guerre l'on souhaite mener avec quel allié ? Au début de la PSDC, par exemple, il a toujours été question que la défense territoriale s'effectue dans le cadre de l'OTAN, c'est-à-dire avec les Américains, alors que la gestion de crise en dehors du territoire de l'Union se fasse entre alliés européens. Il y a bien sûr certains types de missions que l'on veut être assuré de pouvoir mener tout seul. C'est le cas jusqu'à présent de la dissuasion nucléaire, pour ce qui est de la France.

On voit donc bien qu'il est possible de définir avec précision les contours de l'autonomie stratégique à condition toutefois de bien prendre soin de définir quel

type de guerre l'on veut être capable de mener de façon autonome et surtout avec qui. On peut ainsi dessiner trois types d'autonomie stratégique qui s'articulent parfaitement : l'autonomie stratégique nationale pour ce qui est de la dissuasion nucléaire ; l'autonomie stratégique européenne pour ce qui est de la guerre expéditionnaire et de la guerre spatiale et l'autonomie stratégique occidentale pour ce qui est de la défense territoriale et de la cyberguerre. Ce ne sont que des exemples, mais quand même nous sommes assez proches de la pensée stratégique française.

B. Le contenu du concept

Allons maintenant un petit peu plus loin dans l'analyse et puisque nous avons défini les contours du concept, voyons maintenant ce qu'il y a à l'intérieur. Je vous invite donc à ouvrir le capot. Et que trouve-t-on alors ?

Et bien trois types d'éléments dont la somme est nécessaire pour former l'autonomie stratégique.

Ces trois éléments sont :

L'autonomie opérationnelle ou composante militaire ;

L'autonomie industrielle ou composante armement ;

L'autonomie décisionnelle ou composante politique.

1. La première composante – la **composante opérationnelle** - est celle qui tombe évidemment sous le sens. Être autonome stratégiquement, c'est, au minimum, disposer d'une armée à soi. Ou plus exactement, disposer de forces en rapport avec le type de conflit que l'on veut être capable de mener – en autonomie – et dans la durée.

Cela suppose tout d'abord une **capacité d'apprécier** par soi-même la réalité de la situation. C'est la fameuse « **liberté d'appréciation** » pour reprendre les termes

du lexique stratégique français. Rappelons que cette liberté d'appréciation peut revêtir une importance cruciale comme l'a montré le déclenchement de la deuxième guerre d'Irak qui s'est fait en partie sur des informations fausses quant à l'existence d'armes de destruction massive. Contribuent bien évidemment à cette capacité tous les moyens de renseignement aussi bien humains que techniques qui permettent une appréciation indépendante de la situation au niveau stratégique. C'est dans cette composante de l'autonomie opérationnelle que l'ensemble des éléments qui contribuent à la liberté d'appréciation y compris les moyens diplomatiques, mais aussi les moyens académiques formé par les universités, les think tanks et autres observatoires qui permettent une appréciation dans la durée des diverses zones

géographiques sensibles ou des technologies susceptibles d'être utilisées dans le champ militaire.

Cela suppose ensuite **l'existence *ex ante* d'un outil militaire adapté aux missions qui lui sont assignées** et comprenant une capacité de planifier et de conduire des opérations. C'est cet outil militaire qui confère à celui qui le possède la « liberté d'action » dont on parle si souvent. A cet égard, la doctrine militaire américaine évoque souvent l'acronyme DOTMLPF pour signifier qu'un outil militaire repose sur l'ensemble des facteurs ayant trait à la Doctrine, l'Organisation, l'Entraînement, le Matériel, le Leadership, le Personnel et les Infrastructures qui portent les forces, ce qui a donné en français DORESE (Doctrine, Organisation, Ressources humaines, Équipement, Soutien, Entraînement). La prise en compte de tous ces facteurs montre bien qu'un outil militaire est un ensemble

cohérent et que sa force est celle de son maillon le plus faible. Dans le domaine qui nous occupe, qui est celui de la défense européenne, il faut en outre prendre en compte **l'interopérabilité** des forces et leur participation à des exercices fréquents, pour juger de l'efficience de l'outil militaire européen pris dans sa globalité.

À ces deux premiers éléments, il faut rajouter la « **sécurité des approvisionnements** », c'est-à-dire la possibilité de disposer de l'approvisionnement (et du réapprovisionnement) de tous les éléments concourants au bon fonctionnement dans la durée de l'outil militaire. Il s'agit par exemple des munitions, mais aussi des pièces de rechange des équipements militaires.

2. La deuxième composante est la **composante armement**. Très succinctement, il s'agit de la capacité de produire les équipements militaires nécessaires à l'accomplissement des opérations militaires précitées.

On peut discerner plusieurs éléments de cette autonomie industrielle et notamment la capacité, pour ce qui est des équipements militaires, de les :

- **concevoir** ce qui nécessite la présence d'une structure en dialogue constant avec l'état-major et les bureaux d'étude publics (organismes de recherche et de technologie) ou privés (industriels) afin d'orienter la recherche et technologie de défense dans ses niveaux de maturité les plus précoces ;

- **produire** ce qui inclut aussi bien la partie relative à la recherche et développement que celle relative à l'outil industriel de production ;

- **opérer** ce qui exclut les différentes restrictions d'usage, telles que par exemple celles qui existent sur les drones (e.g. drone MALE Reaper) ou les avions militaires américains (e.g. avion de combat JSF) ;
- **déployer** ce qui implique une totale maîtrise des équipements en conditions opérationnelles ;
- **soutenir** ce qui implique la capacité de réparer ;
- **modifier** ce qui implique une parfaite maîtrise de l'ensemble des sous-systèmes d'un système d'arme, tel que par exemple le radar à bord d'un avion de combat ;
- **exporter** l'acte d'exportation d'un armement peut être en lui-même assimilé à un acte de guerre.

3. Enfin, la **composante politique**, est à mes yeux des trois composantes la plus importante et celle dont l'absence se fait le plus cruellement sentir au niveau européen.

Être politiquement autonome pour conduire les affaires militaires, c'est pouvoir fixer librement son projet stratégique (e.g. « vivre en paix avec ses voisins », « être un pourvoyeur de sécurité », « assumer le leadership mondial »), les objectifs de ses activités (e.g. « défense territoriale », « gestion de crises » « protection des citoyens »), ses ressources, ses opérations (telle ou telle mission), son organisation (e.g. quartier général, structuration des unités tactiques) et finalement son propre comportement sur la scène internationale, qui inclut l'action diplomatique, mais aussi les alliances, les démonstrations de force, etc.

Pour simplifier, nous retiendrons ici que la composante politique de l'autonomie stratégique comprend deux aspects :

- la **capacité de prendre des décisions dans le domaine de la défense et de les exécuter ;**

- sans en être empêché par d'autres puissances.

Force est de reconnaître que cette dimension politique de l'autonomie stratégique a toujours été occultée en France. Cela tient au fait que le régime politique de la V^e République confère aux responsables du pouvoir exécutif une capacité de décision sans équivalent dans les autres démocraties occidentales et que le principe d'indépendance nationale y fait l'objet d'un large consensus. Si cette composante n'a jamais été nommée dans les documents stratégiques français, c'est tout simplement que sa présence allait de soi et ne suscitait aucun débat.

Il en va tout autrement pour ce qui est de l'Union européenne où l'existence même d'une politique de sécurité et de défense commune est récente et ne date véritablement que de l'adoption du traité de Nice en 2001 et surtout de Lisbonne en 2010. Cette

politique « commune » demeure en réalité dans le champ de l'intergouvernementalité (Titre V du traité sur l'Union européenne) et donc du ressort des États membres. Et de fait, la prise de décision à l'unanimité, dans le domaine de la guerre et de la paix, relève à chaque fois d'un tour de force. D'autant que les acteurs extérieurs à l'Union peuvent facilement jouer des divisions entre les États membres. Les limites à l'autonomie de décision y sont à la fois d'ordre juridique, (absence d'efficacité des mécanismes de prise de décision), politique (divergences de vues sur l'analyse des menaces) mais aussi budgétaire (absence de budget de défense européen).

En outre, l'autonomie de décision européenne ne peut se concevoir sans prendre en compte l'Alliance atlantique. Les États-Unis exerçant, qu'on le veuille ou qu'on le regrette, le rôle de protecteur de l'Europe, toute

action militaire européenne ne peut se concevoir qu'avec l'assentiment au moins tacite des dirigeants américains. De ce point de vue, la situation n'a guère évolué depuis l'affaire de Suez à l'issue duquel le président américain avait sommé ses homologues français et britanniques de mettre un terme à leur expédition militaire.

Dans ces conditions, viser l'autonomie stratégique pour l'Union européenne consisterait, en premier lieu, à modifier son processus décisionnel afin de le rendre plus efficace, en d'autres termes à se doter d'une autonomie politique, avant de considérer les capacités militaires proprement dites. Cela consisterait également à se doter d'un budget commun.

En second lieu, viser l'autonomie stratégique pour l'Union consisterait à clarifier pour de bon et une fois pour toutes ses relations avec l'OTAN.

*

III.- Le débat actuel autour du concept

Autant le dire tout de suite, le terme d'autonomie stratégique ne fait pas l'unanimité en Europe, ni du reste aux Etats-Unis.

A.- Le débat en Europe

Voyons tout d'abord ce qu'il en est en Europe, et pour cela je vais me servir des cartes établies par deux chercheuses du think tank pan-européen : Le Conseil Européen des Relations Internationales (ECFR – European Council on Foreign Relations) qui sont Ulrike Franke et Tara Varma qui ont publié une étude en juillet 2019 intitulée : « independence play : Europe's pursuit of strategic autonomy ».

1. Un concept contesté La première carte montre l'importance attachée au concept d'autonomie stratégique dans les différents pays européens. Et là on voit tout de suite apparaître en rouge les pays pour qui il s'agit d'une contestée et donc contestable, à savoir, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Luxembourg, le Danemark, la Suède et la Pologne. Ce n'est pas un hasard si je vous dis aussi qu'il s'agit également des pays les plus solidement attachés au lien transatlantique, ou pour le dire autrement, les plus fervents défenseurs d'une présence militaire américaine en Europe, et qui sont également les pays qui ont participé à la guerre d'Irak en 2003, à l'exception de la Suède et du Luxembourg. A rebours, les pays les plus attachés à ce concept sont les pays de la vieille Europe, à savoir la France, l'Allemagne, l'Italie, la Grèce et Chypre, la Finlande pour des raisons évidentes

puisque'elle ne fait pas partie de l'OTAN et est un des fervents défenseur de la défense européenne, la Roumanie qui est un pays latin, et de façon surprenante la Lettonie. Les autres pensent que c'est relativement important, mais sans plus, voire pas du tout, comme pour l'Irlande qui est un pays neutre ou la Hongrie qui ne sent pas menacée. Il est intéressant de remarquer que des pays qui vraisemblablement n'aurait que peu d'importance au concept il y a une quinzaine d'années comme l'Autriche qui est neutre, ou l'Espagne et le Portugal qui ont participé à la guerre d'Irak, accordent désormais une certaine importance au concept.

2. Un concept confus

La deuxième carte montre qu'il y a dans certains pays une confusion entre ce que j'appellerai l'autonomie-indépendance et l'autonomie capacité.

Pour les pays dans lesquels la protection américaine est fondamentale et pour lesquels la défense se résume à une défense territoriale contre les Russes, le concept d'autonomie stratégique est vu comme une menace pour un éventuel découplage. D'autres pays sont restés au contraire focalisés sur le concept historique d'autonomie stratégique : capacité à mener des opérations de gestion de crise ; tandis que pour la grande majorité l'autonomie stratégique est à la fois une capacité et une indépendance. Encore une fois il n'y a pas de réponse à cela, car tout dépend de quel type de conflit on parle.

Sur la carte suivante, on retrouve les mêmes inquiétudes vis-à-vis des reproches américains faits au concept d'autonomie stratégique. Pour la majorité des pays ces reproches sont curieux parce que l'autonomie stratégique est au fond la meilleure façon de répondre

au souhait des responsables américains de voir les Européens prendre en charge leur défense. Certains pensent qu'il suffirait de bien s'expliquer pour dissiper les malentendus, alors que d'autres, tels l'Allemagne, voient surtout dans ces reproches des motivations mercantiles. Enfin les plus fidèles alliés des Etats-Unis sont au contraire très inquiets des reproches américains.

On retrouve le même type de clivage quand on interroge les responsables des pays sur la question de la compatibilité avec l'OTAN : ce que j'appellerai la vieille Europe⁺ considère que c'est parfaitement compatible, la plupart que c'est compatible à condition qu'il n'y ait ni découplage, ni duplication, ni discrimination, c'est-à-dire les « trois D » évoqués jadis par Madeleine Albright, comme autant de lignes rouges. Enfin certains pays baltes tels l'Estonie

considèrent que le concept est inutile et porte atteinte à l'OTAN.

Afin d'arrondir les angles, vis-à-vis de nos amis américains, les responsables européens ont fait preuve d'une grande créativité sémantique et ont inventé comme « niveau approprié d'autonomie stratégique » ce qui veut dire que je suis autonome, mais juste ce qu'il faut ; « responsabilité stratégique » que je comprends un peu de la même façon ; ou encore la formule « ensemble chaque fois que l'on peut, tous seuls chaque fois que l'on doit ». Je ne suis pas certain que cela suffise à amadouer nos amis américains.

On voit bien sur les deux graphiques qui suivent le contenu très différent que donnent les pays européens au concept d'autonomie stratégique, tant en termes de missions qu'en termes de champ géographique.

Sur le premier graphique, on voit que seuls deux pays lui donnent un contenu global : être capable de mener toutes les guerres. Beaucoup de pays, lui donnent le contenu qui correspond aux missions de la PSDC, c'est-à-dire la gestion de crises, y compris les « missions les plus exigeantes » pour reprendre la terminologie du traité, ce qui correspond en termes militaires à ce que l'on appelle « l'entrée en premier », mais à l'exclusion de toute défense territoriale. Pour un autre groupe de pays, cela correspond aux missions de la PSDC, à l'exclusion des missions les plus exigeantes, sous-entendu, l'OTAN est là pour ça. Enfin, curieusement, un seul pays, l'Italie, ne voit dans ce concept qu'une application de la défense territoriale.

Pour ce qui est du champ géographique que devrait recouvrir l'autonomie stratégique, seul le Royaume-Uni y voit une compétence globale, dont on peut

imaginer qu'elle n'est que la projection de sa propre conception de l'autonomie stratégique. A rebours, un bon nombre de pays ne projettent d'autre ambition pour l'autonomie stratégique que la défense de leur propre territoire ou de leur voisinage immédiat.

Enfin, le dernier aspect de cette étude que je souhaite soumettre à votre sagacité est le rapport entre l'autonomie stratégique et l'intégration. Là encore la carte montre bien l'opposition entre les pays européens qui rejettent l'intégration parmi lesquels évidemment le Royaume-Uni, le Danemark, la Pologne, les Baltes, ceux qui l'estiment nécessaire pour progresser vers la voie de l'autonomie stratégique, parmi lesquels la France, l'Italie, l'Espagne, la Grèce, la Finlande et ceux qui estiment que les dispositions actuelles des traités sont suffisantes, parmi lesquels l'Allemagne. Ce qui m'emmène à ma dernière série d'observation :

B.- Pour aller plus loin...

Si l'on excepte les rares nations qui se donnent, peu ou prou, les moyens de construire un outil militaire « complet » pour reprendre les termes de la dernière revue stratégique française, c'est-à-dire en gros les cinq membres du Conseil de sécurité des Nations Unies, il n'y a que trois façons d'accéder à l'autonomie stratégique à plusieurs.

La première c'est l'intégration opérationnelle des forces. C'est ce qui a été fait et qui continue d'être fait au travers de l'OTAN. Le maître mot de cette intégration c'est l'interopérabilité. Cette interopérabilité est obtenue grâce à un système de planification de défense très performant qui s'appelle le NDPP, le *NATO Defence Planning Process*. Plus ce processus fonctionne et plus son contenu se déplace de

l'intégration opérationnelle, vers l'intégration capacitaire.

La deuxième possibilité c'est l'intégration globale, à la fois dans la planification de défense, dans la planification budgétaire, dans l'interopérabilité, dans la construction capacitaire et dans l'intégration industrielle. C'était l'objectif très ambitieux de la Coopération Structurée Permanente, telle qu'elle était envisagée dans le traité de Lisbonne et qui est à des années-lumière de ce qui a été mis en place en 2017.

Enfin, il y a une intégration beaucoup plus simple, c'est l'intégration à deux ou trois partenaires. Elle peut se faire dans un domaine spécifique, c'est par exemple les accords BENASAM dans le domaine naval entre les Pays-Bas et la Belgique, de l'accord CAMO dans le domaine terrestre entre la France et la Belgique ou du FNC (Framework Nation Concept) qui lie l'Allemagne

et les Pays-bas ; mais plus généralement l'intégration se fait entre les nations européennes prises isolément et les Etats-Unis. C'est ce qui très concrètement est derrière la « relation spéciale » entre les Etats-Unis et le Royaume-Uni.

Dans toutes ces quêtes le mot qui revient, vous l'avez compris c'est le mot d'intégration et c'est bien ce mot qui fait peur. L'intégration comme moyen d'atteindre l'autonomie stratégique. Et là quand ajoute les deux on obtient un concept qui est bien la somme de toutes les peurs : l'armée européenne. Elle fait peur en dehors de l'Union à tous ceux qui ne veulent pas voir l'Europe accéder au rang d'acteur stratégique et elle fait peur à l'intérieur de l'Union à tous ceux qui voient l'intégration comme un déchirement de la souveraineté nationale.

Je vous remercie de votre attention.