

Souveraineté européenne ou autonomie stratégique :

quelle ambition pour l'Union européenne ?



AVOCAT AU BARREAU DE BRUXELLES

1. De quoi parle-t-on ?
2. Souveraineté – Autonomie: est ce important ?
3. Quelle ambition pour l’UE ?

De quoi parle-t-on ?

“There is no greater impediment to the advancement of knowledge than the ambiguity of words.”

Thomas Reid 1785

« Mal nommer un objet c'est ajouter au malheur de ce monde »

Albert Camus 1944

De quoi parle-t-on ?

Souveraineté, indépendance, autonomie... ce n'est pas la même chose

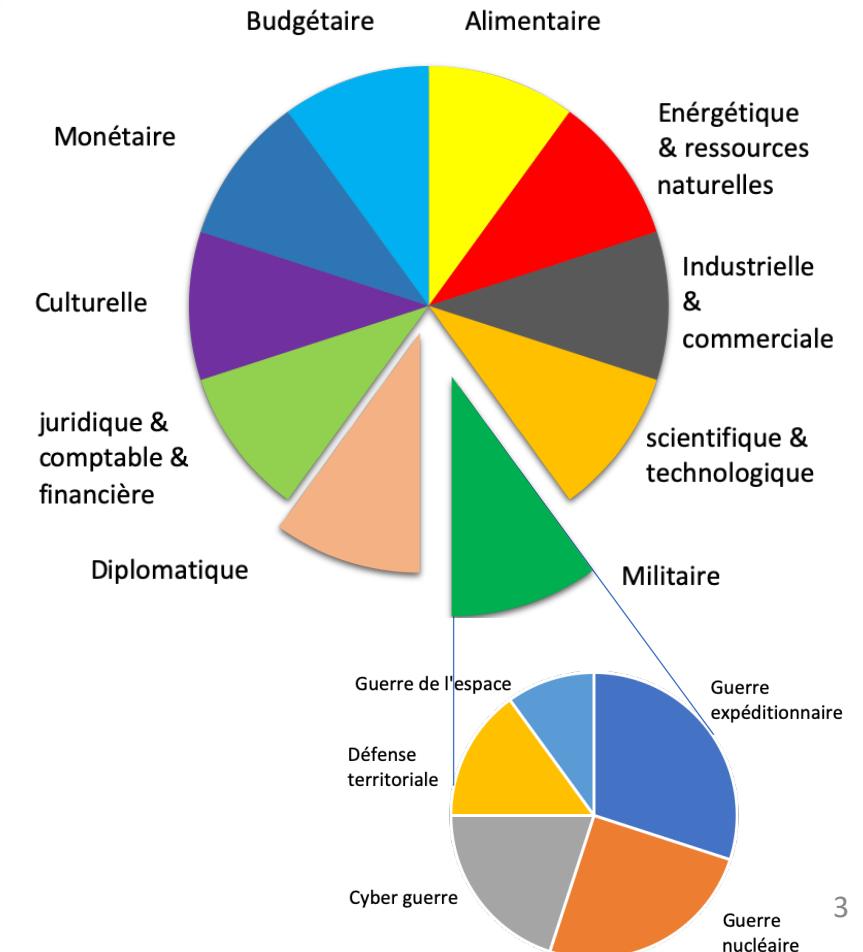
La souveraineté : un concept de droit international devenu un simple mot à la mode



L'indépendance : un concept de fait : avec ses cinquante nuances

La capacité d'agir sur la scène internationale
↔ Être un acteur « géopolitique »

L'indépendance militaire : être capable de mener toutes les guerres, d'affronter toutes les menaces



De quoi parle-t-on ?

La souveraineté : d'un concept juridique très précis à un simple mot à la mode

La naissance du concept : Jean Bodin – les six livres de la République 1575

C'est le pouvoir de n'être soumis à aucune autre entité au nom d'une règle de droit que l'on n'aurait pas préalablement consenti

Elle est née dans un contexte de conflit d'autorité entre le pape, premier serviteur de Dieu sur terre et le roi qui tient sa couronne de ... Dieu – le roi n'est pas soumis au pape parce qu'il est ... souverain.

La souveraineté est consubstantielle de l'Etat : pas d'Etat qui ne soit souverain

Elle est binaire : une entité est souveraine ou ne l'est pas.

L'utilisation contemporaine : la souveraineté à toutes les sauces de la politique

Elle peut être tout à la fois, industrielle, économique, technologique, scientifique, culturelle, de recherche, militaire etc. On a même vu des avions de combat souverains et sous leurs ailes des « pods de souveraineté ». En réalité, c'est d'indépendance qu'il s'agit, mais pour des raisons de mode on lui préfère le terme de souveraineté.

Comment faire la différence ?

S'il n'y a pas d'adjectif accolé au mot de souveraineté, il s'agit de la souveraineté des juristes ;

S'il y a en a un (ex. souveraineté alimentaire) il faut comprendre : indépendance.

Les cinquante nuances d'indépendance

L'indépendance est un tissu composé d'une multitude de fils :

Elle peut être militaire, diplomatique, culturelle, alimentaire, monétaire, financière, budgétaire, scientifique, technologique, industrielle etc.

Et dans chacun de ces composants, un Etat peut être plus ou moins indépendant. D'où les nuances.

Evidemment, il y a un lien entre souveraineté et indépendance

Un Etat qui serait totalement dépendant d'un autre, n'aurait qu'une souveraineté de façade. P. ex. La principauté de Monaco. Même s'il n'en reste pas moins souverain, c'est-à-dire qu'on ne peut rien lui imposer – au nom d'une règle de droit qu'il n'aurait pas préalablement consenti.

Et certains composants de l'indépendance sont particulièrement importants si un Etat veut jouer un rôle 'géopolitique'

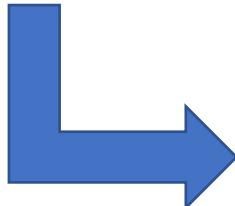
Le pilier diplomatico-militaire qui comprend également la science, l'industrie et la recherche

Le pilier économico-monétaire qui comprend également, la finance, le droit et la comptabilité...

Le pilier culturel qui comprend la langue, les arts et tout ce qui compose le pouvoir d'attraction (soft power)

L'autonomie stratégique : un concept utile, mais un mot valise

Tout ou partie de l'indépendance militaire :

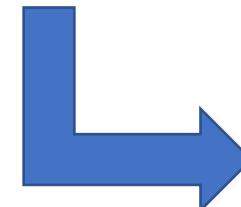


la capacité de conduire la guerre selon ses propres règles

Mais quelle guerre ? et donc quelles capacités militaires ?

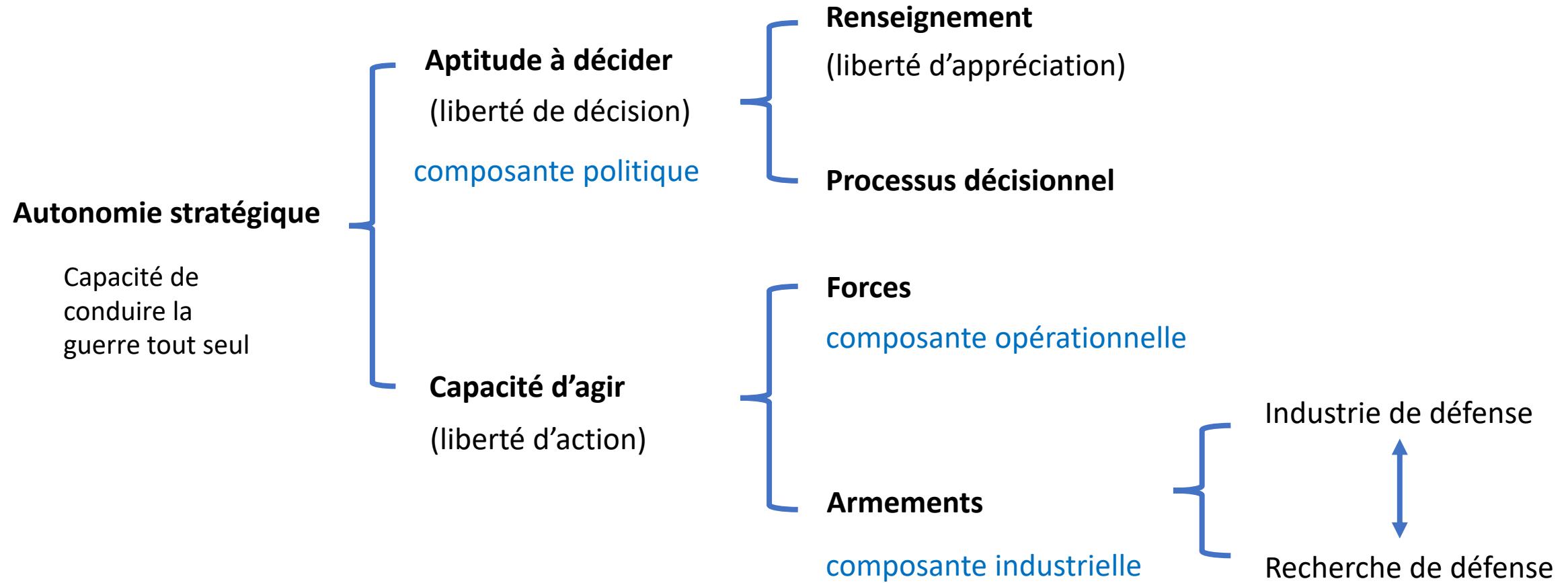
Et avec qui ?

et donc indépendamment de qui ?



Un concept relatif et contingent

Les composants de l'autonomie stratégique



Le concept original : les guerres de Yougoslavie et la PSDC

1998

St Malo declaration

1. The European Union needs to be in a position to play its **full role on the international stage**. (...)
2. To this end, the Union must have the **capacity for autonomous action**, backed up by credible military forces, the **means to decide to use them**, and a readiness to do so, in order to respond to **international crises**.

1999

Cologne Summit

In pursuit of our Common Foreign and Security Policy objectives and the progressive framing of a common defence policy, we are convinced that the Council should have the ability to take decisions on the full range of conflict prevention and crisis management tasks defined in the Treaty on European Union, the "Petersberg tasks". To this end, the Union must have the **capacity for autonomous action**, backed up by credible military forces, the **means to decide to use them**, and a readiness to do so, in order to respond to **international crises** without prejudice to actions by NATO. The EU will thereby increase its ability to contribute to international peace and security in accordance with the principles of the UN Charter.

2009

Lisbon Treaty

Article 42. 1. (T.E.U). - The common security and defence **policy** shall be an integral part of the common foreign and security policy. It shall provide the Union with an **operational capacity drawing on civilian and military assets**. The Union may use them on missions **outside the Union** for peace-keeping, conflict prevention and strengthening international security in accordance with the principles of the United Nations Charter. The performance of these tasks shall be undertaken using **capabilities provided by the Member States**.

Le concept étendu et sa consécration au niveau européen

2013 Commission communication

The European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB) constitutes a key element for Europe's capacity to ensure the security of its citizens and to protect its values and interests. Europe must be able to assume its responsibilities for its own security and for international peace and stability in general. This necessitates a certain degree of strategic autonomy: to be a credible and reliable partner, Europe must be able to decide and to act without depending on the capabilities of third parties.

2013 Council conclusions

Europe needs a more integrated, sustainable, innovative and competitive defence technological and industrial base (EDTIB) to develop and sustain defence capabilities. This can also enhance its strategic autonomy and its ability to act with partners.

2016 Global Strategy

The (EU Global) Strategy nurtures the ambition of strategic autonomy for the European Union. (...) An appropriate level of ambition and strategic autonomy is important for Europe's ability to foster peace and safeguard security within and beyond its borders. (...) A sustainable, innovative and competitive European defence industry is essential for Europe's strategic autonomy and for a credible CSDP.

2016 Council Conclusions on implementing the EUGS in the area of security and defence

The Council is committed to strengthening the Union's ability to act as a security provider and to enhance the Common Security and Defence Policy (CSDP) as an essential part of the Union's external action. This will enhance its global strategic role and its capacity to act autonomously when and where necessary and with partners wherever possible. (...)

2020 Regulation on the European Defence Fund – Art. 3. Objective

The general objective of the Fund is to foster the competitiveness, efficiency and innovation capacity of the European defence technological and industrial base throughout the Union which contributes to the Union strategic autonomy and its freedom of action (...)

L'autonomie stratégique étendue

C'est toujours un concept militaire – mais il devient moins précis

- **On s'intéresse surtout à sa dimension industrielle:** et pour cause c'est la seule façon de la rattacher à une compétence communautaire
- **Le lien avec la PSDC est flouté :** 'safeguard security *within and beyond its borders*'
- **La division du travail avec l'OTAN moins claire :** '*when and where necessary*'

Les autres interprétations de l'autonomie stratégique

L'imprécision du concept au fur et à mesure qu'il s'étendait a donné lieu à toutes sortes d'interprétations

- Pour les Etats membres de l'Est et en particulier l'autonomie stratégique a été interprétée comme un **stratagème français pour 'découpler' l'UE de l'OTAN**
- D'autres pays, peu désireux d'embrasser le concept l'on élargi outre mesure : '*the stakes of strategic autonomy are not limited to security and defence. They apply to a wide range of issues including trade, finance and investments*'. C'est le concept d'une '**Global strategic autonomy**' dont on voit mal la différence avec l'indépendance ou à tout le moins la capacité à jouer un rôle 'géopolitique'.
- Josep Borell: Why European strategic autonomy matters 03/12/2020:
https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89865/why-european-strategic-autonomy-matters_en
- Finalement d'autres inquiets, que l'autonomie stratégique ne débouche sur le protectionnisme ont plaidé pour une '**open strategic autonomy**' Executive Vice-President Margrethe Vestager, 'Transatlantic relations in the digital age' 06/2020: <https://www.youtube.com/watch?v=QjrZwYZbo28&feature=youtu.be>

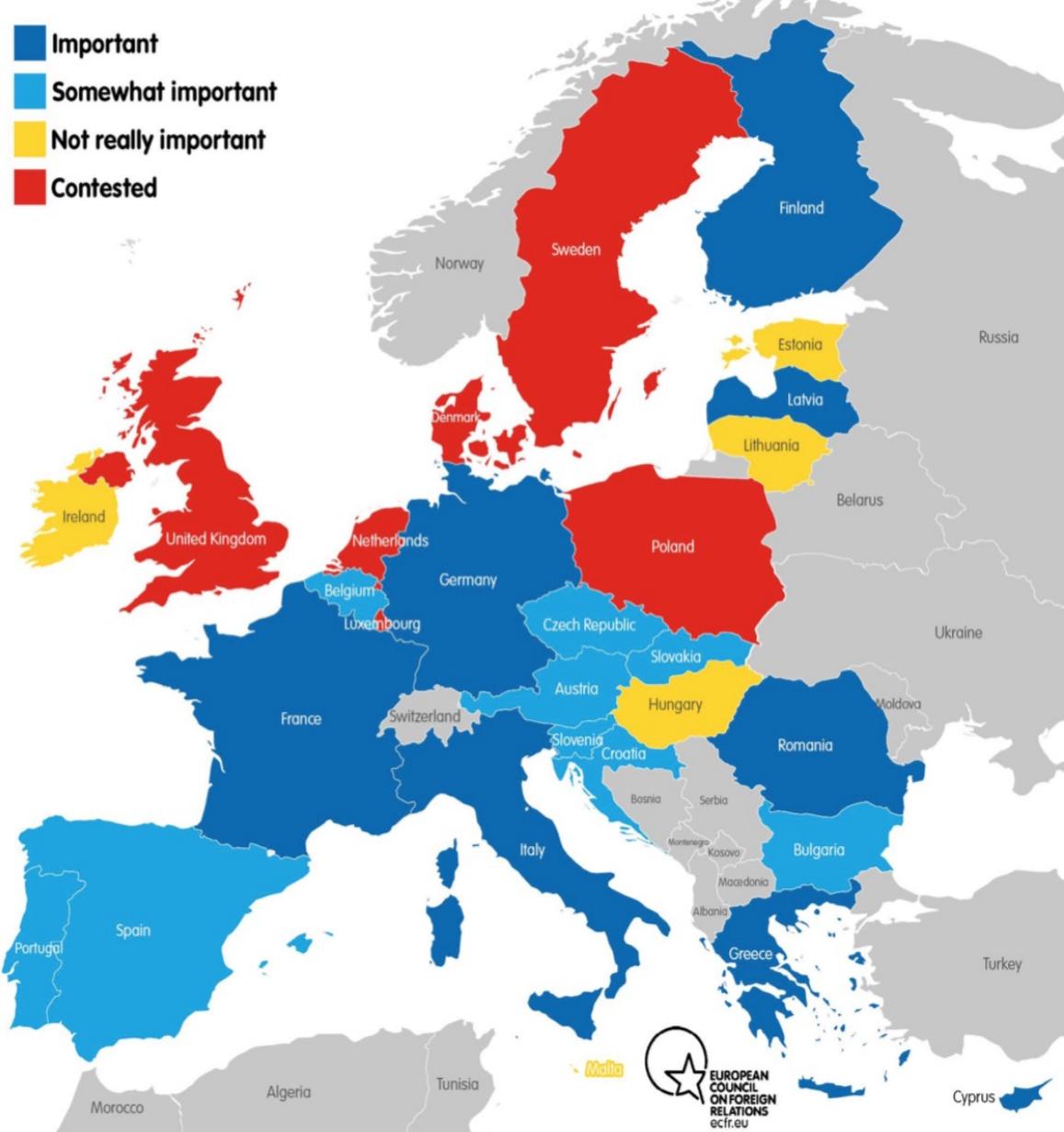
De quoi parle-t-on ?

Si bien qu'en définitive nous avons au moins cinq sens pour le même mot

- ➡ **Original Strategic Autonomy** **1994 - 2009**
- ➡ **Extended Strategic Autonomy** **2013 - 2016**
- ➡ **A French ploy against NATO** **2016 - ...**
- ➡ **Global Strategic Autonomy** **2019 - ...**
- ➡ **Open Strategic Autonomy** **2020 - ...**

How important is the goal of European strategic autonomy to your country's foreign and defence policy?

- Important
- Somewhat important
- Not really important
- Contested



Et donc pas de perception commune de l'autonomie stratégique en Europe.

Incapables d'expliquer un concept qu'ils avaient eux même créé, les dirigeants français dans un souci d'apaisement ont recouru à un autre concept la “souveraineté européenne” dans l'espoir qu'il soit moins controversé

© *Independence play: Europe's pursuit of strategic autonomy*
 European Council on Foreign Relations – July 2019 Ulrike Franke
 and Tara Varma https://www.ecfr.eu/page-/ECFR_Independence_play_Europe_pursuit_strategic_autonomy.pdf

La certitude d'être défendu

- Vous ne dépendez de personne en cas d'attaque – l'hypothèque de la crédibilité du protecteur est levée
- Exemple : La France du Général de Gaulle pendant la guerre froide – conflit nucléaire

Le coût de la protection

- Rien n'est gratuit : la protection a toujours un coût pour le protégé et un gain pour le protecteur
- Exemple : les pressions de Donald Trump sur les Européens en matière de défense afin d'obtenir des gains commerciaux



La survie de l'Union européenne en tant que puissance commerciale est menacée si elle n'est pas capable de se défendre elle-même : cf sanctions extraterritoriales US – espionnage des citoyens européens, chantage à la protection

La souveraineté européenne : mais de quelle souveraineté parle-t-on?

S'il s'agit de la souveraineté juridique, l'UE est déjà souveraine dans la limite de ses compétences

S'il s'agit des souverainetés sectorielles (numérique, énergétique, financière) en fait on parle d'indépendance

S'il s'agit d'un principe d'action publique, c'est un concept imprécis : « la somme de trois notions : indépendance, puissance et identité » (Clément Beaune avril 2021).

L'autonomie stratégique un concept contesté mais réalisable sous trois conditions

L'Intention de se défendre

La capacité d'agir

La capacité de décider

A. L'intention de se défendre

Il n'y aura pas de consensus entre Etats membres sur l'idée de défense européenne tant que nous ne trouverons pas une articulation satisfaisante entre la défense européenne et l'OTAN

La question centrale de l'articulation UE OTAN



Option 1: CSDP 2.0

Claire division du travail

Territoire de l'Europe
Défense collective incluant le nucléaire
Les US en leader

Le voisinage européen
Gestion de crises
Les Européens en leader

Problème : peu d'Etats membres sont intéressés, à part la France

Option 2: Pilier européen de l'OTAN

L'Europe (EU?) est capable de se défendre au moins en partie

Problème: cela suppose que les Européens prennent des responsabilités comme par exemple le SACEUR, dont il n'est pas sûr qu'ils aient vraiment envie

Option 3: Le statu quo

L'Europe est un protectorat américain

Situation insatisfaisante pour les US qui se retrouvent non pas avec des alliés sur qui ils peuvent compter, mais sur des vassaux qu'il leur faut protéger. Et pour les Européens, qui peuvent faire de grands discours, mais n'ont pas les moyens de leurs ambitions

B. La capacité autonome d'action

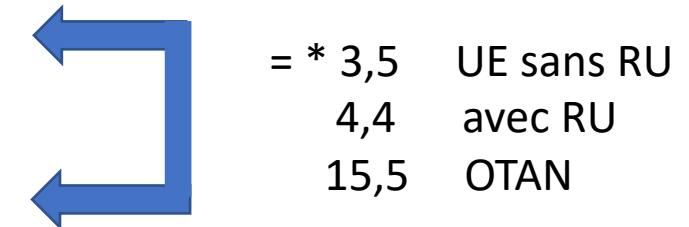
Ce n'est pas un problème d'argent. Il faut oublier le « ridicule » standard de 2% du PIB

[Anthony Cordesman CSIS 2019](#)

<https://www.csis.org/analysis/natos-pointless-burden-sharing-debates-need-replace-mathematically-ridiculous-2-gdp-goal>

2019	US \$ IN Bn
EU 26 (without DK)	219,2
UK	54,8
Russia	61,6
China	181,1
US	684,6

Source London IISS – For EU - EDA



Même si certains EM ne font pas les efforts nécessaires pour leur propre défense. Ce sont du reste les plus ardents défenseurs du lien transatlantique

C'est un problème d'efficacité de la dépense qui ne peut se résoudre que par l'intégration

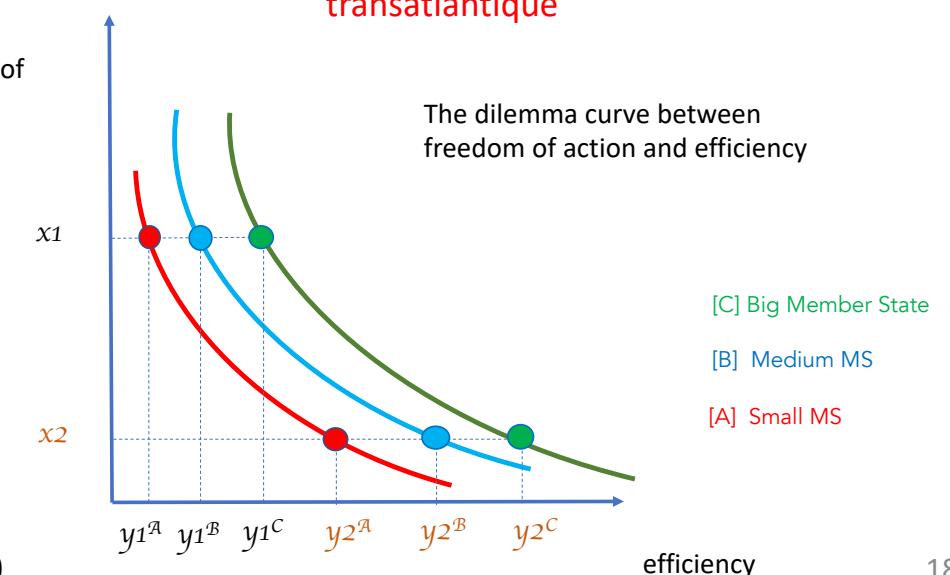
L'UE = 27 EM = 27 ministères de la défense ; ça ne peut pas marcher, même avec 4 % du PIB

Problem: EU countries do not want to integrate between themselves

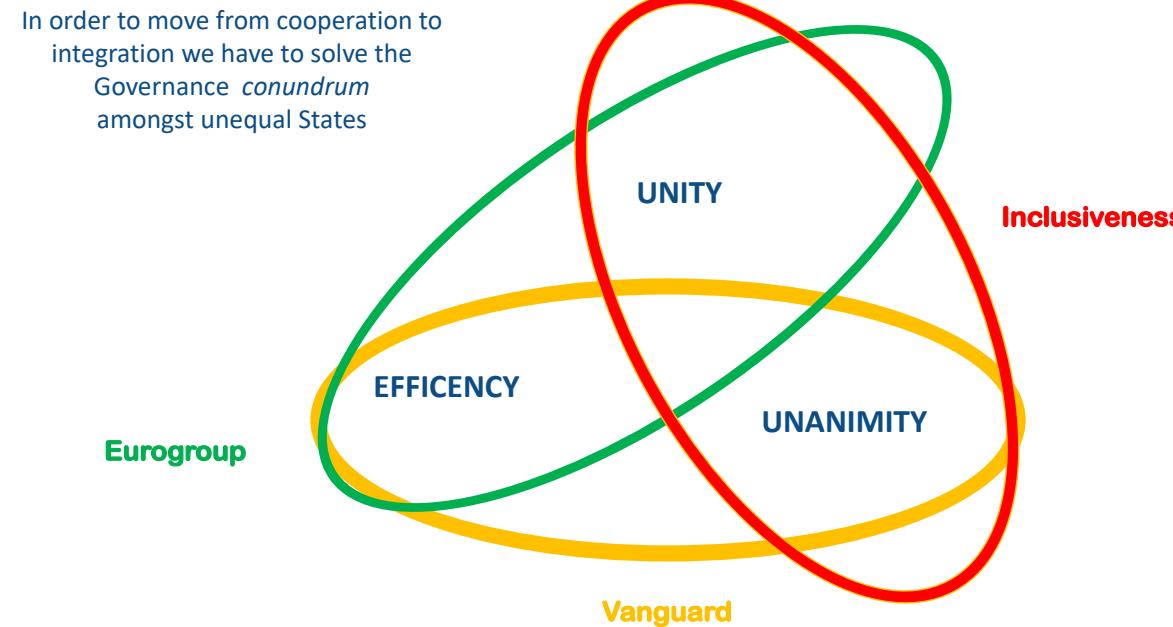
The more you want to retain your freedom of action, the less efficient you are

You can gain efficiency in sharing the decisions *ie* integrating

Frédéric Mauro © 2020



C. La capacité de décider



- Le passage à la majorité qualifiée dans le cadre actuel des traités ? Peu probable
- L'idée d'une avant-garde est conceptuellement erronée
- Reste la voie de l'Eurogroupe de défense qui n'a jamais été tentée

Deux voies possibles :

Court terme : la **boussole stratégique** au premier semestre 2022

peut apporter une réponse à la question : que veut on faire ensemble ?

Moyen terme : l'idée d'un **Conseil de sécurité européen**

en dehors des traités ; pas tous les Etats membres ; un budget autonome ;
une chaîne de commandement claire ; des capacités en propre

Tant qu'une articulation satisfaisante avec l'OTAN ne sera pas trouvée, la défense européenne restera embryonnaire et cantonnée

Est-ce que les Etats Européens seront capables de passer de la coopération à l'intégration ?

Questions ?

FREDERIC
—
MAURO

AVOCAT AU BARREAU DE BRUXELLES