

L'autonomie stratégique européenne, cette inaccessible étoile ?

Un projet de la « boussole stratégique », le livre blanc de la défense européenne, vient d'être communiqué aux États membres. Étonnamment les mots « d'autonomie stratégique » n'y apparaissent qu'une seule fois. Et encore, ne sont-ils mentionnés que dans le but d'en réduire la portée puisque il y est dit que « la boussole stratégique renforcera l'autonomie stratégique de l'Union européenne et sa capacité à agir avec des partenaires pour sauvegarder ses valeurs et ses intérêts », ce qui est un oxymore diplomatique.

Dans le même temps, l'accord de coalition entre les partis politiques qui vont diriger l'Allemagne dans le mois à venir ne contient aucune référence à l'autonomie stratégique. Toutefois, il y est question de « souveraineté stratégique » dernière-née des innovations sémantiques dont le sabir européen est fécond et dont le but n'est autre que de faire plaisir aux Français sans effrayer les Atlantistes.

C'est à se demander si malgré Donald Trump, les foudrues de Recep Tayyip Erdoğan, les provocations de la Russie et le départ sans concertation des forces de l'OTAN d'Afghanistan les Européens tiennent encore à l'autonomie stratégique. Pourquoi un tel renoncement ?

L'objectif n'est ni clair, ni ardemment désiré

Le fait est qu'il existe trois acceptions différentes du concept d'autonomie stratégique¹.

La première, l'originelle, est celle issue de la déclaration franco-britannique de Saint-Malo du 4 décembre 1998, et qui a donné lieu, après plusieurs attermoissements, à la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) consacrée dans le Traité de Lisbonne en 2007. Elle consiste en la capacité à gérer des crises internationales par un corps expéditionnaire, dans le voisinage immédiat de l'Union, quand les Américains ne veulent pas intervenir. Elle est en théorie totalement compatible avec l'OTAN, mais n'a jamais été mise en œuvre en pratique. Preuve en est l'inaction de l'Union en Syrie, en Libye et dans une moindre mesure au Mali.

La seconde que l'on peut qualifier d'étendue a été consacrée dans la « stratégie globale de l'Union européenne » de 2016. Elle se confond avec la volonté d'assurer « un niveau approprié » d'indépendance militaire, aussi bien dans la gestion de crises qu'à l'intérieur des frontières ; volonté qui se retrouve dans le « niveau d'ambition » du plan de mise en œuvre de la stratégie globale et ses trois objectifs : la « réaction aux crises et conflits extérieurs », le « renforcement des capacités de partenaires » et enfin la « protection de l'Union et de ses citoyens ». Et c'est bien parce qu'elle concerne la défense de l'Union à l'intérieur de ses frontières que cette deuxième acception a été combattue par certains États d'Europe

¹ Pour plus de détails voir notamment Frédéric Mauro : [« L'autonomie stratégique cet obscur objet du désir »](#) - Analyse n°13 IRIS - Octobre 2021

centrale ainsi que par les États baltes et nordiques, tous soucieux de ne pas provoquer un départ des forces américaines du territoire européen.

Afin d'atténuer les désaccords, les autorités européennes ont fait émerger une troisième acception de l'autonomie stratégique englobant le commerce, la finance et l'investissement. C'est la vision du Haut-Représentant/Vice-Président de l'Union, Josep Borrell et dans laquelle l'autonomie stratégique se confond avec l'indépendance tout court. C'est aussi celle défendue par le président de la République française. Mais devant les craintes que cette autonomie stratégique globale ne dissimule une forme de protectionnisme, le Président de la République française a finalement proposé d'utiliser le terme encore plus englobant de « souveraineté européenne ».

C'est cette troisième acception que l'on retrouve dans le contrat de coalition allemand sous le vocable de « souveraineté stratégique » puisqu'il s'agit de renforcer la « capacité d'action (de l'Union) dans le contexte mondial et être moins dépendante et moins vulnérable dans des domaines stratégiques importants, tels que l'approvisionnement énergétique, la santé, les importations de matières premières et la technologie numérique, sans pour autant isoler l'Europe ».² En bon Français, cela s'appelle « noyer le poisson ».

Car en effet quel est l'objectif à atteindre : gestion de crises ; début d'indépendance militaire ou encore maîtrise des capacités critiques ? Comme le disait Sénèque il y a déjà fort longtemps : il n'est pas de vent favorable pour celui qui ne sait pas où il va.

De ce point de vue, la boussole stratégique apporte un commencement de réponse : l'autonomie stratégique visée serait davantage que la capacité de gérer des crises et sensiblement moins que l'indépendance militaire, la défense collective de l'Union européenne restant assurée par l'OTAN. Pour autant, les Européens ne sont pas au bout de leurs peines.

Le prix à payer pour l'atteindre suppose des choix et donc des renoncements

L'équation de l'autonomie stratégique a été clairement posée à Saint-Malo : si l'Union européenne veut pouvoir jouer tout son rôle sur la scène internationale elle doit pouvoir disposer (1) d'une capacité d'action incluant des moyens militaires, (2) des moyens de décider de son emploi, et (3) de la volonté de le faire. Cette équation étant une multiplication, il suffit que l'un des termes soit nul, pour que l'ensemble du produit le soit également.

Commençons par la volonté politique d'atteindre l'autonomie stratégique. Qu'elle qu'en soit la forme, très peu de pays en veulent vraiment. Tous les États nordiques, les États baltes, et les États d'Europe centrale se soucient comme une guigne de la gestion de crises et se satisfont pleinement du protectorat américain pour ce qui est de la défense collective. En outre, ils n'envisagent que de façon théorique l'indépendance tout court. Quant à l'Allemagne et à l'Italie, elles s'efforcent de maintenir l'équilibre entre la relation transatlantique, surtout dans sa dimension militaire, et la

² [Mehr fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit](#)

construction européenne. Sortir du *statu quo* exigerait une volonté politique qui pour l'instant ne semble pas acquise. Seule la France, la Grèce et dans une moindre mesure l'Espagne semblent réellement désireuses d'autonomie stratégique, encore faudrait-il s'assurer que ce soit bien la même...

Vient ensuite l'aptitude à décider, qui est sans doute le point plus sensible, car il suppose de sortir du cadre intergouvernemental où les décisions se prennent à l'unanimité et de construire un cadre nouveau dans lequel les décisions se prendraient à la majorité qualifiée. Et c'est là toute l'ambiguïté de la position française qui voudrait bien d'une autonomie stratégique européenne mais qui se révèle incapable d'abandonner son droit de veto.

Enfin, des trois éléments constitutifs, la capacité d'action est le plus facile à obtenir, à condition évidemment que les deux premiers soient réunis. Or si l'on se focalise, comme toujours, sur la capacité sans avoir pris soin d'établir préalablement une procédure de décision « permanente » et « structurée », le risque est grand de commettre les mêmes erreurs qui ont conduit à l'abandon de l'objectif d'Helsinki (1999) de constituer un corps d'armée européen ou à défaut quelques groupements tactiques (2004).

Il semblerait que la boussole stratégique ait bien identifié la question de l'aptitude à décider, ce qui inclut du reste le financement commun. Mais Il lui reste encore à apporter une réponse plus convaincante que la simple mention du problème. *To be continued...*

Bruxelles le 26 novembre 2021

Frédéric Mauro

Chercheur associé à l'IRIS
Avocat au barreau de

Bruxelles