

Intervention aux quatrièmes entretiens de la défense européenne

En Sorbonne le vendredi 28 octobre 2022

Le réveil d'une Union européenne géopolitique ?

I. Est-ce que l'Union européenne est un acteur géopolitique ?

Le mot n'a été inventé qu'au début du XIX^{ème} siècle par un professeur suédois de science politique (Rudolf Kjellen « les grandes puissances » 1905) mais la pratique précède le concept depuis toujours. Dès l'antiquité les bâtisseurs d'empire font de la géopolitique sans le savoir. Napoléon à son tour avait affirmé que « tout Etat fait la politique de sa géographie ».

On peut définir la géopolitique comme l'utilisation qu'un acteur international tire des données de son milieu pour atteindre les objectifs qu'il se donne. La géopolitique est donc le fruit de l'interaction entre ces trois éléments que sont l'espace, le temps et la puissance.

Ce sont du reste les éléments que l'on retrouve dans l'ouvrage de Luuk van de Midelaar intitulé « le réveil géopolitique de l'Europe », recueil de leçons données au collège de France. Reprenons ces éléments un par un et voyons comment ils s'appliquent à l'Union européenne.

1. **L'espace, c'est le territoire et qui dit territoire dit frontière.** Et à quoi sert la frontière en définitive sinon à « faire corps » (Régis Debray). Or, penser une frontière est longtemps resté tabou puisque l'Union européenne s'est fixée pour objectif de les abolir entre ses États-membres et de les ouvrir le plus possible en matière de commerce internationale. Il a fallu attendre les grandes crises migratoires de 2014 et 2016, puis la crise du COVID pour que l'Union européenne réalise qu'elle avait une frontière commune et qu'il lui fallait la défendre. C'est une prise de conscience tardive.

2. **Le temps c'est l'histoire et l'histoire c'est le récit que l'on en fait** – le « narratif ». Or l'Union se voit en tant qu'une « création du droit, une source du droit, un ordre de droit » (Hallstein), comme un ensemble de peuples liés par des valeurs, comme un projet de paix, voire comme un simple marché, un « machin » dont le but ultime est de rapporter plus qu'il ne coûte. Cela parce que l'Union n'a pas, ou plus exactement pas encore d'histoire. L'histoire, la vraie, c'est celle des États membres, c'est celle que l'on raconte à l'école. Elle est pleine de bruits et de fureur, de rois, de reines, d'empereurs, de meurtres, de crimes et de trahisons. Et c'est pour fuir ces histoires qui s'entremêlent et s'entrechoquent que les peuples européens ont fondé l'Union. Mais à défaut de récit partagé, d'adhésion sincère et durable mille fois rabâchée et célébrée, et au contraire souvent honnie, les Européens ont du mal à se penser en tant qu'Européens. Et c'est bien là le cœur du problème.

3. **La puissance** : la géopolitique est avant tout une politique de puissance. Or, la puissance est multiforme : militaire, économique, agricole, technologique, monétaire etc... Chacune de ces dimensions forme le fil et la trame de la puissance. La puissance et l'indépendance sont

les deux faces d'une même monnaie. Or, parmi tous ces fils il en est un qui fait cruellement défaut : la puissance militaire. Ce qui pose la question de savoir si l'Union peut être un acteur géopolitique si elle n'est pas capable de se défendre par elle-même, et si elle dépend d'autrui pour sa protection ? Pour moi, d'évidence la réponse est non.

L'Union européenne est donc bien un acteur géopolitique, mais un acteur incomplet, faible, en devenir. Un acteur qui ne s'aime pas lui-même, une maison de repos pleine de gens qui ne rêvent que de confort. Elle n'a pas achevé sa métamorphose, « douloureuse, mais libératrice » (van Middelaar). Pour cela il lui faudrait assumer la finitude de l'espace et du temps, réapprendre le langage du pouvoir, ce qui passe nécessairement par la capacité de se défendre par elle-même, car si l'Union dépend d'autrui pour sa protection, non seulement elle ne sera pas indépendante, mais elle se condamne à voir sa destinée décidée par d'autres.

Alors comment faire pour que l'Union européenne soit « en mesure de jouer tout son rôle sur la scène internationale » ? Ce qui est selon moi la plus belle et la plus brève définition d'une Union géopolitique, qui a été donnée dans la déclaration de St Malo en 1998.

II. Que faudrait-il pour qu'elle le devienne ?

La réponse a été donnée à St Malo, en même temps que la question. Elle est d'une simplicité insoutenable, insoutenable parce qu'elle est d'autant plus simple à formuler que difficile à mettre en œuvre : « 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. »

L'équation de la défense européenne s'écrit donc ainsi : Défense européenne = volonté politique * aptitude à décider * capacité autonome d'action. Il est très important de noter que cette équation prend la forme d'une multiplication. Si l'un de ces trois éléments est égal à zéro, alors l'ensemble est lui aussi égal à zéro. Reprenons brièvement les éléments.

1. La **volonté politique** vient en premier. Comme disait le général de Gaulle « au commencement de l'action, il y a l'intention ». C'est la question de savoir qui veut vraiment d'une défense européenne ? Et la réponse à cette question est : très peu d'Etats. Si on enlève tous ceux qui interprètent la défense européenne comme un découplage des Etats-Unis, plus les neutres, plus les Etats qui ne se sentent pas menacés, il ne reste quasiment que la France.

2. **L'aptitude à décider** pose la question des institutions. A défaut d'État fédéral, comment mettre en place une instance qui soit à la fois légitime, pérenne, et efficace ? La réponse la plus intelligente donnée jusqu'à présent est celle d'un Conseil de sécurité et de défense européen, tel qu'évoqué par les Allemands et les Français lors du sommet de Meseberg en juin 2018. Il pourrait prendre forme dans le cadre d'une Union européenne de défense, telle qu'évoquée par Ursula van der Leyen dans son discours sur l'état de l'Union en 2021.

3. La **capacité autonome d'action, incluant des moyens militaires.**

Cette capacité ne doit pas être que militaire, puisqu'elle doit inclure des moyens diplomatiques et reposer sur une puissance économique, monétaire, financière etc. Mais elle doit être aussi être militaire. La Suisse qui est souvent prise en exemple par certains comme

un modèle et par d'autres comme un contre-modèle est elle-même une puissance militaire redoutable, qui est capable de se défendre à tel point que personne n'oserait s'y frotter.

Cette capacité doit être autonome, ce qui veut dire capable d'agir seule, c'est cela ce que veut dire l'autonomie stratégique. Mais elle doit être aussi capable d'agir sur ordre de l'Union et ne pas reposer sur la volonté des seuls États membres. Ce ne saurait donc être une simple agrégation de moyens. Ce qui ne veut pas dire non plus qu'elle va se substituer aux armées nationales. Mais elle doit exister à côté d'elles et indépendamment, sinon elle ne sera jamais employée et finira comme les groupements tactiques et autres instruments qui prennent la poussière sur les étagères de l'histoire.

III. En prend-on le chemin ?

En d'autres termes, comment la guerre en Ukraine a-t-elle impacté les paramètres de l'équation ?

1. Les EM ont pris conscience de la nécessité de se défendre, mais ils y apportent des réponses différentes

a. Ce qui a changé :

a.1. Devant une menace extérieure très forte, il y a eu une **unité jamais vue dans la politique extérieure des Etats membres**. Les Etats membres ont été capables d'adopter sept trains de sanctions contre la Russie et d'apporter une aide militaire conséquente à l'Ukraine de 4,3 milliards d'euros au titre de la facilité européenne de paix. L'Union a été du reste plus rapide à réagir que les Etats-Unis, même si finalement, elle n'a apporté que la moitié de l'aide totale américaine 27 milliards d'euros, contre 52 dont 27 d'aide militaire.

a.2. **L'acceptation d'un accroissement du rôle de l'Union européenne dans la défense**. Lorsque les Etats membres se sont réunis à Versailles ils ont demandé à la Commission d'établir la carte des lacunes capacitaires de l'Union et comment les combler, ce qui au passage veut bien dire que le plan de développement capacitaire établi par l'Agence européenne de défense sur une base intergouvernementale n'a pas grande valeur. C'est le règlement EDIRPA : pour la première fois l'Union va encourager l'acquisition en commun de capacités par les Etats membres... C'est un pas important.

a.3. Enfin il y a désormais **consensus sur l'état des menaces**, ce qui est la première pierre nécessaire pour mettre en œuvre une défense commune. Vladimir Poutine a fait un jour ce que les Etats membres ont mis deux ans à faire au travers de la boussole stratégique. Désormais il est clair que les Russes sont des gens infréquentables : crimes de guerre, crimes contre l'humanité, début de génocide, menace d'utilisation des armes nucléaires etc... Mais en dépit de cela, la Russie ne va pas disparaître de la carte. Les Russes sont dangereux, il va donc falloir vivre avec et surtout s'en protéger. Comment ? Soit dit en passant la question de la capacité de l'Union à gérer des crises de faible ampleur, en dehors de son territoire passe à l'arrière-plan.

b. Ce qui n'a pas changé :

b.1. L'autonomie stratégique : ce concept ne fait toujours pas l'objet de la même interprétation dans les différents pays européens. Un néerlandais vous parlera des dangers du protectionnisme, de l'impossible autarcie et donc de la nécessité d'une

« autonomie stratégique ouverte ». Un Polonais vous demandera si la guerre en Ukraine n'a pas suffi à démontrer que l'on ne pouvait rien faire sans les Américains. Même les Français y perdent leur latin : de quoi parle-t-on ? De la gestion de crise ? D'un début d'indépendance militaire, essentiellement dans le domaine industriel ? Ou bien encore de l'indépendance tout court, ou pour faire moderne du choix de ses dépendances...

Pour autant, le concept n'est pas mort. Même les plus atlantistes reconnaissent qu'un retour d'un Républicain de type trumpiste est tout à fait possible et que les Européens ne peuvent pas se contenter de croiser les doigts. Nous nous sommes fait avoir une première fois par surprise en pensant que ça n'arriverait pas. Nous ne pouvons pas nous laisser surprendre une deuxième fois. Ce qui explique la survie du concept, même si rien n'est réglé des relations entre l'OTAN et l'UE et que le concept de « pilier européen de l'OTAN » reste entièrement à préciser.

b.2. Le chacun pour soi en matière de réarmement : il y a ceux qui choisissent l'OTAN – c'est-à-dire le parapluie américain, tels la Finlande et de la Suède. Il y a ceux qui sont tellement effrayés qu'ils achètent tout ce qu'ils peuvent sur étagère, tels la Pologne. Il y a ceux qui se disent que tout compte une assurance complémentaire au travers de l'Union européenne ne peut pas nuire. C'est le Danemark. Enfin il y a ceux qui pensent pouvoir s'en tirer tout seuls. C'est le cas de l'Allemagne. Et il y a ceux qui voudraient s'en tirer tout seuls mais ne le peuvent plus financièrement. C'est la France.

b.3. Les tensions dans la relation franco-allemande. Tout le monde s'en étonne et la presse française est pleine de bruits du divorce du couple franco-allemand. Mais en réalité il n'y a là rien de nouveau sous le soleil. En fait personne en France ne s'était demandé ce que pensait l'Allemagne quand tournant le dos aux engagements pro-européens ses dirigeants ont choisi la voie sans issue du partenariat franco-britannique, d'abord à Saint Malo en 1998, puis une seconde fois à Lancaster House en 2010 et puis une troisième fois en 2017 en invitant les Britanniques à entrer dans l'Initiative européenne d'intervention, alors qu'ils venaient de quitter l'Union. Cela fait plus de dix ans que l'Allemagne agrège les nations européennes autour d'elle au travers du concept de nation cadre (FNC) alors que la France qui accumule surtout les dettes et les engagements non tenus, n'a entraîné que peu d'Etats membres autour d'elle. On ne récolte que ceux que l'on sème.

Il y a une tension forte entre l'objectif partagé : l'Union (ou à tout le moins les Européens) doit apprendre à se défendre toute seule et les moyens : comment y arriver ?

2. La question de l'aptitude à décider va être impactée par l'élargissement à venir

Jusqu'à présent la question de l'aptitude à décider, autrement dit le passage du vote à la majorité qualifiée en matière de PSDC, restait réservée à un petit cercle de juristes et de think tankers. On en parle depuis longtemps, avec l'idée bien ancrée que cela ne se fera jamais. Cela pour une raison bien simple c'est que le passage à la majorité qualifiée, qu'il se fasse par l'utilisation d'une clause du traité que l'on appelle la clause passerelle (art. 47.7) ou par la révision des traités, suppose l'unanimité. Or il y aura toujours au moins un Etat membre pour s'y opposer. La France du reste veut-elle vraiment ce passage à la majorité qualifiée ?

La reconnaissance à l'Ukraine, et avec elle à la Moldavie, à l'Albanie, à la Serbie, à la Bosnie et peut-être demain à la Géorgie, change complètement la donne. Il faudrait en effet être fou, ou complètement idéologue pour penser que l'on pourrait élaborer et exécuter une politique étrangère et plus encore une politique de défense à 33. Il va donc falloir « approfondir » avant « d'élargir » et cette fois les Britanniques ne seront pas là pour bloquer.

3. Enfin la question de la capacité autonome doit être complètement repensée

La guerre en Ukraine a fait émerger deux surprises stratégiques, qui doivent nous conduire à bien réfléchir avant d'agir.

La première c'est la grande médiocrité de l'armée russe. Non seulement cette armée est médiocre dans tous les compartiments de l'art de la guerre, mais il faudra au moins une décennie pour la reconstruire. L'idée que l'Union européenne ne serait pas en mesure de se défendre conventionnellement sans les US mérite donc d'être reconsidérée.

La seconde c'est l'utilisation des armes nucléaires de façon offensive par le pouvoir russe. Cela veut dire que l'Union européenne doit être capable de dissuader nucléairement elle aussi, ce qui soulève des questions abyssales.

Conclusion :

Qu'est-ce que l'Union européenne sur la scène internationale ?

Une superpuissance économique

Que représente-t-elle ?

Pas grand-chose

A quoi aspire-t-elle ?

A jouer tout son rôle