

Intervention devant les élèves de l'ENA

Le 14 janvier 2020 à Strasbourg

Autonomie stratégique : faut-il choisir entre l'Europe et l'OTAN ?

Je vais tâcher de répondre à cette question en ordonnant mes idées autour de deux questions et de trois constats.

I. Première question : de quoi parle-t-on ?

Ou plutôt de quoi ne parlons-nous pas.

Qu'on se le dise une fois pour toutes, **l'autonomie stratégique n'est pas la souveraineté**. La souveraineté est un concept juridique qui a été forgé par un légiste du Roi, Jean Bodin, en 1576, dans un contexte où il y avait une compétition de légitimité entre le Pape et les différents monarques. Être souverain c'est n'être soumis à aucune autre autorité, en vertu d'une règle de droit que l'on n'aurait pas soi-même préalablement consentie – c'est-à-dire un traité. C'est aussi binaire que le fait d'être enceinte : vous êtes souverain ou vous ne l'êtes pas. Le Prince de Monaco est aussi souverain que le Président de la République française. En revanche, il n'est pas indépendant, en particulier de la France.

Deuxièmement **l'autonomie stratégique n'est pas non plus l'indépendance**. L'indépendance est un concept de fait. De multiples fils en composent le tissu : l'indépendance énergétique, monétaire, technologique, industrielle, commerciale, diplomatique etc. Et dans chacun de ces domaines l'on peut être plus ou moins indépendant. Il y a donc cinquante nuances d'indépendance. Parmi toutes ces indépendances il y en a une qui nous intéresse plus particulièrement. C'est l'indépendance militaire. Pour autant **l'autonomie stratégique ne se confond pas nécessairement avec l'indépendance militaire**. Les deux termes sont équivalents, si et seulement si, on ne précise pas à quelle autonomie stratégique on se réfère. Car l'autonomie stratégique est un concept à la fois relatif et contingent.

Je m'explique. Voilà la définition que je donne de **l'autonomie stratégique : c'est la capacité de conduire la guerre selon ses propres règles**.

Mais une fois que l'on a dit ça, on n'a rien dit, car il s'agit d'un mot valise. Que met-on à l'intérieur de la valise : quelles guerres s'agit-il de mener et avec qui ?

La question « quelles guerres » est une question cruciale car l'on ne construit le même outil militaire pour la dissuasion nucléaire, la défense conventionnelle, la cyber défense, pour lutter contre le djihadisme, la guerre dans l'espace ou l'info-guerre.

La seconde question « avec qui » est tout aussi importante. Et les réponses que l'on apporte à ces deux questions permettent de dessiner trois types d'autonomie stratégique : l'autonomie nationale ; l'autonomie européenne et l'autonomie occidentale.

Si nous avons le temps d'aller un petit peu plus loin dans l'analyse je vous dirais que l'autonomie stratégique comporte trois éléments dont la présence simultanée est nécessaire. Je ne fais que les évoquer :

La **composante opérationnelle** qui tombe 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 mener – en autonomie – et dans la durée.

La deuxième 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.

Enfin, la **composante politique**, qui est à mes yeux la plus importante et celle dont l'absence se fait le plus cruellement sentir au niveau européen. Elle comprend :

- la **capacité de prendre des décisions dans le domaine de la défense et de les exécuter** ;
- **sans en être empêché par d'autres puissances.**

II.- Deuxième question : est-ce important d'être autonome stratégiquement ?

Poser la question c'est déjà un peu y répondre. 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, en un seul mot : la dépendance. Qui veut être dépendant des autres ?

Or la dépendance en matière de défense comporte deux inconvénients majeurs.

Le premier est ce que j'appelle **l'incertitude de la protection**. Quelle que soit la force juridique des traités on n'est jamais vraiment sûr à 100 % que celui entre les mains de qui l'on a remis sa protection interviendra au moment de vérité. Et c'est bien cette incertitude qui, dans un contexte de guerre froide marqué par l'apparition de l'arme nucléaire, avait conduit le Général de Gaulle à vouloir à ce que la France dispose de sa propre dissuasion nucléaire. Avec l'apparition de la bombe disait-il « tout a changé ». Il ne croyait pas que les Américains seraient prêts à risquer leurs propres cités pour sauver les cités européennes. C'est pour la même raison, que les Américains ont accepté que certains pays de l'Alliance atlantique soient dotés de bombes nucléaires selon le principe de la double clef.

Le deuxième inconvénient c'est que **toute protection a un coût**. Pendant très longtemps et jusqu'à la présidence de Donald Trump, les Américains se contentaient du fait que les Européens achètent des armes américaines. Avec l'arrivée de Donald Trump le code a changé. Les pressions se sont faites beaucoup plus fortes au point de dire clairement que la défense européenne était une menace pour l'Alliance. Mais surtout, Donald Trump a opéré une dé-compartmentalisation des questions de défense et des questions commerciales. Il utilise la relation de défense, dans laquelle les Etats-Unis sont ultra dominants, pour obtenir des gains indus dans la relation commerciale. En d'autres termes si vous n'achetez pas mes

produits, je retire mes soldats. Il a pris l'OTAN en otage, dans une négociation de nature commerciale qu'il conçoit comme un jeu à somme nulle. Et cela fait peser un risque d'éclatement de l'Union européenne en introduisant des divisions mortifères entre ceux qui privilégient leur défense à leur commerce et ceux qui au contraire ne s'estimant pas menacés refusent de céder au chantage. Ce risque de désunion est de loin, la principale menace qui pèse sur nous. Si l'Union n'est pas capable d'assurer elle-même sa propre défense, il n'est pas certain qu'elle ait encore beaucoup d'avenir.

S'il est important d'être stratégiquement autonome, alors comment concilier cette quête d'autonomisation sans compromettre la relation transatlantique ?

Je ne vois que trop voies possibles, qui sont toutes également ardues. Ce qui m'emmène à ma série des trois constats.

Premier constat : la voie des autonomies nationales européennes est désormais impraticable.

La grande majorité des nations européennes qui voudraient être stratégiquement autonomes ne le peuvent pas soit parce que leur taille est trop petite, soit parce que leurs ressources sont insuffisantes et que la disproportion entre leur propre appareil militaire et celui de leur ennemi supposé est trop grand.

D'autres ne sont tout simplement pas intéressées par le fait d'être autonomes soit parce qu'elles ont proclamé leur neutralité et qu'elles entendent s'y tenir, soit parce qu'elles ne sentent pas menacées, soit enfin parce qu'elles ont tissé une « relation spéciale » avec le protecteur et qu'elles font tout pour la maintenir.

Et puis enfin, il y a le cas particulier de la France, qui de toutes les puissances européennes est sans aucun doute la plus attachée à son indépendance militaire/autonomie stratégique, mais qui il faut bien l'admettre, à niveau de pression fiscale et de température de dépenses inchangées, est désormais dans l'incapacité d'accorder ses moyens budgétaires à ses ambitions militaires. Il suffit pour s'en convaincre d'étudier de près ce qui se passe dans le Sahel, en Libye, en Syrie et en Irak. La modération des propos de notre président de la République contre les derniers agissements de Donald Trump contre l'Irak en dit plus long que toutes les séries statistiques. Nous ne sommes plus en mesure de faire tout, tous seuls. D'où la nécessité de s'unir. Et c'est là que se pose la question : faut-il préférer une intégration au sein de l'Union européenne complémentaire à l'OTAN, ou bien indépendante de l'OTAN ?

Deuxième constat : la voie de la complémentarité entre l'Union européenne et l'OTAN, me semble sans issue.

La première tentative de complémentarité entre une défense européenne et l'OTAN est la PSDC. N'oublions pas que la PSDC est fille de Saint-Malo, c'est-à-dire de la volonté combinée des Britanniques et des Français d'être capables de mettre de l'ordre dans leur jardin et que si elle n'avait pas été 100 % compatible avec l'OTAN, les Britanniques ne l'auraient jamais accepté.

Pourquoi est-elle compatible ? Tout simplement parce qu'il existe quatre marqueurs qui délimitent une frontière claire entre l'une et l'autre. Dans un cas, il s'agit de

construire un corps expéditionnaire capable de la gestion de crise en dehors des frontières de l'Union, quand les Américains ne veulent pas intervenir. Dans l'autre il s'agit d'une alliance nucléaire capable de défendre le territoire même de l'Union avec le concours des Américains. Donc pas d'*overlap* possible en théorie. Malheureusement cette belle construction s'est fracassée sur les divisions entre Européens engendrés par la guerre d'Irak. Puis la tentative de la relancer, sur un mode bilatéral, entre la France et l'Angleterre, au travers des accords de Lancaster House en 2010, a été mis à rude épreuve par l'épuisement militaire du Royaume-Uni après l'Afghanistan et l'Irak et a sombré dans les affres du Brexit. Enfin les différentes tentatives de relance de la PSDC après 2016 montrent bien que dans leur vaste majorité, les Européens ne se sentent pas concernés par la gestion de crise. Et je peux le démontrer assez facilement.

Le deuxième exemple de complémentarité est la complémentarité *bottom-up* dans laquelle le Général Paloméros a joué, en anticipation de phase, un rôle déterminant lorsqu'il était SACT à Norfolk et qu'il a suffi par la suite de mettre en œuvre au moment de la relance de la PSDC, afin de ne pas inquiéter nos amis Européens de l'Est. C'est une coopération technique, à bas bruit, mais très efficace. Toutefois, elle se heurte à un plafond de verre qui est le contentieux turco-chypriote. Le problème est que la confiance n'est pas là. Il s'agit d'un « contrat de mariage entre deux familles qui se détestent ». Enfin et surtout, même si la coopération au niveau militaire fonctionne bien, elle ne préjuge pas de dysfonctionnements politiques. Pour reprendre la formule de Bruno Tertrais « l'OTAN va bien, mais l'Alliance va mal ». Ou si l'on préfère, dire avec le Président de la République que l'OTAN est en état de « mort cérébrale » pour bien dissocier le corps militaire de la tête politique.

Enfin troisième possibilité le « pilier européen de l'OTAN ». C'est l'idée que les Européens institueraient une sorte de caucus afin de combler leurs lacunes capacitaires entre eux et de prendre progressivement le commandement militaire de la partie européenne de l'OTAN. Je crois que c'est un concept très fructueux sur le papier, mais malheureusement que sur le papier. Il est peu probable que les Américains acceptent un jour de placer leurs troupes sous commandement européen et que les Européens eux-mêmes acceptent d'être commandés par d'autres Européens. Ils préfèrent un protecteur américain d'autant plus acceptable qu'il est lointain, à un petit chef européen, qui ne pourrait être autre que Français ou Allemand...

Troisième et dernier constat : la seule voie d'avenir est celle du choix... Mais elle est douloureuse.

L'on voit bien sur cette carte dressée par deux jeunes chercheuses allemandes Ulrike Franke et Tara Varma combien le concept même d'autonomie stratégique divise les Européens. Il est rejeté par les alliés inconditionnels des Etats-Unis et à peine accepté par les pays de la vieille Europe. En rouge sur cette carte, vous avez les pays qu'il est inutile d'essayer de convaincre de la nécessité de mettre en place une authentique défense européenne, c'est-à-dire une défense *de* l'Europe, *par* l'Europe et *pour* l'Europe.

Donc ne pas choisir, c'est se satisfaire du protectorat américain qui pourrait nous conduire à la fin de l'Union considérée par Donald Trump comme un « ennemi ». Mais choisir est douloureux car c'est devoir construire quelque chose en dehors de

l'Union et que personne n'y est prêt. Ni les Allemands qui sont très attachés à l'idée d'unité européenne. Restons groupés, même si c'est au prix de faire du sur place. Ni les Français qui veulent aller de l'avant, mais qui sont bien isolés pour le moment.

Pourtant cette voie de l'intégration est à la fois possible et souhaitable.

Elle est possible car il n'y a aucune raison – absolument aucune – que les Européens qui même sans les Britanniques aient peur des Russes, alors qu'ils dépensent cinq fois plus qu'eux. C'est une question de structure de la dépense et non pas de volume de la dépense.

Elle est souhaitable parce que seule l'intégration crée de la valeur ajoutée. C'est cette intégration qui explique l'efficacité de la défense russe par rapport à la défense européenne. Le paradoxe est que ne voulant pas s'intégrer entre eux, les Européens s'intègrent avec les Américains.

En conclusion je dirai que, pour moi, le constat d'ensemble est clair : tant que l'OTAN sera là, on ne peut pas espérer le développement d'une authentique défense européenne.

La solution serait que Donald Trump dans un accès d'*hubris* qui le caractérise décide de retirer les Etats-Unis de l'Alliance. Mais soyons lucides c'est peu probable.

Dans ce contexte, est ce que les Européens seront capables de mettre en place une instance de décision à la fois pérenne, légitime et efficace, une sorte de Conseil de sécurité européen qui rassemble l'avant-garde de ceux qui veulent et de ceux qui peuvent ?

Si elle se construit un jour, la défense européenne ne se construira pas en mettant des militaires ensemble, ni des industriels, ni en lançant de grands programmes ni même des Fonds financiers, mais bien par le truchement d'institutions politiques, capables de mettre tous les Etats européens d'accord, même quand ils ne le sont pas.

Je vous remercie de votre attention.