

**Les multiples visages de l'autonomie stratégique européenne**  
**Entretiens de la défense européenne – Quatrième édition**

Avec le programme Sorbonne War Studies et l'École doctorale du Collège européen de sécurité et de défense

**28 octobre 2022- Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne,**

*Salle du Conseil -12, place du Panthéon – Paris*

## **Le réveil d'une Union européenne géopolitique ?**

**Cyrille Schott**

Préfet (h.) de région, ancien conseiller maître (SE) à la Cour des comptes, ancien directeur de l'Institut national des hautes Études de la Sécurité et de la Justice (INHESJ)

Pour peser comme acteur géopolitique, l'Union européenne doit être «souveraine, unie, démocratique », selon le discours de septembre 2017 d'Emmanuel Macron à la Sorbonne.

### **L'UE est-elle aujourd'hui souveraine ?**

-Sur le plan interne, elle réunit des éléments de souveraineté : institutions remplissant les fonctions exécutive, législative et judiciaire ; budget ; monnaie commune; corps de droit qui s'impose aux Etats membres, avec l'appui de la jurisprudence de la Cour de justice européenne; politiques relevant de la compétence exclusive de l'Union, comme le commerce extérieur ou la concurrence; citoyenneté européenne, fondatrice de droits et libertés dans toute l'Union.

Néanmoins, les Etats demeurent souverains : possibilité de quitter l'Union, comme l'a montré le Brexit ; détention de la violence légitime par les seuls Etats membres, la force publique et les armées relevant de la souveraineté nationale ; capacité uniquement nationale à décider de l'Etat d'exception ; entente nécessaire des Etats pour l'avancée de l'Union.

-Sur le plan externe, l'UE est un acteur significatif des relations internationales, ayant conclu des accords commerciaux ou de voisinage avec des Etats, des accords avec des organisations internationales, et figurant pour l'aide au développement dans les tout premiers. Deuxième puissance économique du monde, elle est membre du G20 et participe aux sommets du G7. Du fait de l'importance du marché unique, la Commission sait imposer ses décisions aux firmes multinationales en matière de fusion, et les sanctionner. De même, en tant que première puissance commerciale, l'Union peut négocier d'égal à égal avec les Etats-Unis ou la Chine et, si besoin, prendre des mesures de rétorsion. La Banque centrale européenne tient un rôle majeur dans le système monétaire international, l'euro étant devenu la deuxième devise mondiale.

Sa législation, appuyée sur son poids économique et démographique (450 millions d'habitants), a fait de l'UE une puissance normative au plan mondial.

L'Union s'est dotée d'une Politique étrangère et de sécurité commune. Elle a créé un Service européen pour l'action extérieure, dirigé par un Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et dispose de 150 délégations dans le monde. Par le biais de la Politique de sécurité et de défense commune, elle a déployé 36 missions, militaires, civiles ou civilo-militaires, sur trois continents, avec près de 80 000 hommes.

Cependant, l'UE ne bénéficie pas de la reconnaissance accordée à un Etat souverain. L'ONU l'accueille en son sein en tant qu'observateur. Malgré sa force économique, elle est inapte à résister aux sanctions extraterritoriales américaines, comme l'a montré son incapacité à prolonger l'accord sur le nucléaire avec l'Iran, après le retrait des Etats-Unis. Si

elle dispose du Haut représentant pour les affaires étrangères, elle peine souvent dans les crises à définir une position, faute d'accord entre Etats membres. Ceux-ci déterminent leur politique extérieure, en tenant leur propre place sur la scène mondiale, ainsi la France, l'Allemagne ou l'Espagne. Militairement, l'UE n'est apte à s'engager que dans des opérations dites de « bas de spectre » et non dans de véritables actions de force.

La comparaison avec l'Allemagne divisée, traitée de géant économique et de nain politique, vient à l'esprit pour l'Europe, certes créditée du *soft power*, mais ne disposant pas de la vraie puissance, celle-ci exigeant, outre le potentiel économique, commercial ou normatif, la volonté politique appuyée sur l'outil militaire et la diplomatie.

### **Les récentes crises ont conduit l'Europe à progresser sur le chemin de la souveraineté et comme acteur géopolitique**

#### **La crise de la pandémie a montré que de la faiblesse pouvait surgir la force**

Cette crise voit d'abord l'UE faible, les Etats membres prenant dans le désordre de premières mesures. L'Union investit cependant rapidement le terrain. D'abord par la réaction prompte d'une institution de nature fédérale, la Banque centrale européenne. Ensuite par une rupture, une décision historique : à la suite d'un accord Macron - Merkel, le Conseil Européen de juillet 2020 arrête un plan de relance de 750 Mds € et, pour son financement, permet à l'Union, alors que cela lui était interdit jusqu'alors, d'emprunter massivement, comme le ferait un Etat souverain, et de s'affranchir des contributions des Etats. De surcroît, l'attribution des fonds du plan de relance aux Etats membres est lié, selon un mécanisme de conditionnalité, au respect de l'Etat de droit, ce qui donne à l'Union un levier d'action sur des membres comme la Hongrie ou la Pologne. Enfin, ces emprunts vont créer une dette publique propre à l'UE et un marché mondial des obligations en euros, de nature à conforter le statut international de la devise.

Par ailleurs, tandis que la pandémie occupe l'actualité, Frontex, l'Agence européenne de gardes-frontières et de garde-côtes, appelée à atteindre l'effectif de 10 000 agents, devient au début de l'année 2021 la première unité de sécurité européenne dotée d'uniformes propres. Dans la même année, l'espace juridique commun se développe par la création du parquet européen chargé de lutter contre les infractions pénales aux intérêts financiers de l'Union.

Enfin, les Européens réagissent par rapport aux dépendances dévoilées par cette crise. Outre l'investissement actif du champ sanitaire, l'UE lance des plans, des alliances voient le jour, afin de développer des projets industriels majeurs pour les batteries, l'hydrogène, la nano-électronique ou encore le cloud. A travers son « Pacte vert », lancé en 2019, l'Europe s'inscrit en pilote dans l'action internationale contre le changement climatique.

La pandémie conduit finalement à des avancées de l'Union sur le chemin de la souveraineté et comme acteur géopolitique.

#### **Face à la guerre en Ukraine, l'UE s'affirme comme acteur géopolitique**

Le politologue Bruno Tertrais écrit dans *le Monde* du 23 septembre : « La guerre en Ukraine consolide deux institutions côté occidental : l'OTAN avec son élargissement... et l'Union européenne qui s'affirme comme acteur géopolitique. »

Même si des débats parfois difficiles sont nécessaires, l'UE sait exprimer sa détermination appuyée sur sa force économique et financière, en adoptant envers la Russie sept trains de

sanctions, qui pèsent sur celle-ci. Elle veut se montrer leader pour la reconstruction de l'Ukraine. Elle sait se montrer unie dans l'accueil des réfugiés.

Surtout, elle brise un tabou, en décidant de financer des livraisons d'armes à l'Ukraine. Elle dégage à cette fin un montant de 2,5 Mds €, qu'elle va porter à 3,1 Mds €, en se situant, en quelque sorte, dans la continuité de la rupture d'un précédent tabou à la suite du Brexit. L'UE a alors inscrit pour la première fois la défense dans son budget, en créant dans le budget 2021-2027 le Fonds européen de défense, doté de 8 Mds €. Par ailleurs, elle s'est dotée d'un instrument financier appelé la Facilité européenne pour la paix, dotée de près de 5,7 Mds €, afin de soutenir la politique étrangère et de sécurité commune dans ses actions militaires. C'est dans cet instrument qu'elle puise pour les livraisons d'armes.

Aux armes légères livrées au début de la guerre, succèdent des équipements de plus en plus lourds et sophistiqués. Fin août, l'UE décide de former des soldats ukrainiens.

Le départ du Royaume uni avait déjà permis des avancées de l'Europe de la défense. Outre les mesures budgétaires, on peut citer : la mise en œuvre de la coopération structurée permanente, autorisant les Etats volontaires à développer ensemble des capacités de défense ; la décision d'un examen annuel coordonné en matière de défense ; la création de la capacité militaire de planification et de conduite, pouvant préfigurer un état-major opérationnel ; le lancement par la France, sur le terrain opérationnel, de l'initiative européenne d'intervention, qui réunit désormais 13 pays. La France et l'Allemagne ont, par ailleurs, décidé le programme de l'avion du futur, ainsi que le programme du char du combat du futur. L'accord pour la réalisation du drone européen a été conclu.>

De nouvelles étapes sont franchies à la suite de la guerre en Ukraine. Le Conseil européen adopte en mars la boussole stratégique, le premier livre blanc européen de la défense et la sécurité. En juillet, la Commission adopte une proposition de règlement pour créer l'EDIRPA, « l'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes » (European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act), doté au départ de 500 millions d'euros.

Les Etats membres expriment leur détermination à renforcer leur budget militaire, à l'exemple de l'Allemagne, dont le chancelier, Olaf Scholz, annonce devant le Bundestag, dès le 27 février, un budget de 100 Mds € pour moderniser l'armée allemande.

Les Danois, jusque-là restés à l'écart, rejoignent par referendum la politique européenne de défense. La clause de défense mutuelle du Traité sur l'Union européenne est considérée avec un intérêt nouveau. En mars 2022, les premières ministres de Suède et Finlande écrivent dans une lettre commune à Charles Michel, le président du Conseil de l'Union : « *En cette période difficile, ...nous considérons l'adhésion à l'UE comme une source importante de sécurité, avec une obligation mutuelle pour les États membres de fournir une aide et une assistance comme le prévoit l'article 42, paragraphe 7, du traité UE.* »

### **La centralité militaire américaine s'impose cependant**

Malgré l'engagement de l'UE, les Etats-Unis forment le cœur de la réaction militaire face à la Russie. Suivis par leur allié britannique, ils sont, de loin, le principal livreur d'armes, avec une montée en puissance continue, le premier fournisseur de renseignements et de formation

de l'armée ukrainienne. Les forces renforçant le flanc oriental de l'Alliance atlantique sont principalement leurs. 100 000 Américains stationnent en Europe, contre 80 000 avant la crise.

Les Etats-Unis ont construit autour d'eux l'unité du camp occidental, comme le souligne la constitution du groupe de contact de Ramstein, cette base militaire américaine en Allemagne, où, dès avril 2022, ils ont réuni 40 pays pourvoyeurs d'armes à l'Ukraine.

L'OTAN, c'est à dire les Etats-Unis, apparaît, plus que jamais, aux Européens comme cette « assurance vie », évoquée en 2019 par Heiko Maas, alors ministre allemand des Affaires étrangères, en réponse à Macron, qui avait évoqué « la mort cérébrale de l'OTAN ». Finlande et Suède, qui, il y a peu, n'envisageaient pas l'adhésion, vont en devenir membres.

### **Les idées d'autonomie stratégique et de souveraineté de l'UE progressent**

Cette centralité militaire américaine met toutefois à nu la faiblesse européenne pour sa défense. Or, rien ne dit que l'assurance des Etats-Unis sera valable quel que soit leur président ou leur situation politique. Aussi, l'agression russe a fait gagner des années à la prise de conscience des Européens.

Longtemps, le concept d'autonomie stratégique, défendu par la France, et celui de souveraineté ont suscité le scepticisme à Bruxelles et de vives réticences des autres Etats, qui y voyaient la méfiance envers l'OTAN et l'affaiblissement potentiel de la garantie américaine. Ces concepts sont désormais revendiqués par les responsables de l'UE et par des dirigeants majeurs, comme le chancelier Scholz, qui, dans son discours d'août à l'université Charles de Prague, dans une forme de réponse cinq années plus tard au discours de la Sorbonne du Président Macron, veut une Europe « plus souveraine », réduisant ses dépendances, construisant une stratégie du *made in Europe 2030* et développant ses capacités de défense.

La perspective d'une défense européenne est, par ailleurs, reconnue par les Etats-Unis en complémentarité de l'alliance atlantique, comme le dit la déclaration conjointe à Rome d'octobre 2021 des présidents Macron et Biden : «...les États-Unis reconnaissent l'importance d'une défense européenne plus forte et plus opérationnelle, qui contribue positivement à la sécurité mondiale et transatlantique et soit complémentaire avec l'OTAN », et comme le confirme le nouveau concept stratégique de l'OTAN adopté au sommet de Madrid en juin 2022 (*« ... L'OTAN reconnaît l'intérêt d'une défense européenne plus forte et plus performante, qui contribue réellement à la sécurité transatlantique et mondiale, complète l'action de l'OTAN et soit interopérable avec celle-ci »*).

Dans leur nouvelle Stratégie nationale de sécurité d'octobre 2022, les Etats-Unis insistent, dans la compétition globale avec la Chine et face à la dangerosité de la Russie, sur l'importance des alliances, en particulier de celle avec l'Europe. Ils affirment vouloir favoriser l'unité de l'UE et comptent sur les Européens pour développer leurs contributions et leurs capacités de défense, à travers ou en complément de l'OTAN.

### **Pour autant, la souveraineté de l'UE et la construction de sa défense restent un défi.**

La crise ukrainienne a remis les Etats-Unis au centre du jeu en Europe par ses soldats, sa diplomatie, ses livraisons de gaz, qui remplacent en partie celles de la Russie. Comment les Européens se situeront-ils demain par rapport à ce réengagement américain ? La question clé est celle de leur unité, le progrès de l'UE dépendant en dernière instance de la volonté des Etats membres d'aller ensemble de l'avant.

Or, la crise ukrainienne a montré la différence entre l'Est et l'Ouest de l'Europe face à la Russie, les pays baltes, la Pologne et des Nordiques étant plus en phase avec la ligne dure américaine, suivie par les Britanniques, qu'avec la position de la France et de l'Allemagne, qui souhaitent maintenir une voie de dialogue.

La « nouvelle Europe », qui avait accompagné les Etats-Unis dans l'aventure irakienne, ne voudra-t-elle pas demain, pour se réarmer, s'en remettre à ceux-ci et préférer, avec aussi tant de nations de la « vieille Europe », l'achat d'armements américains à la constitution d'une véritable base industrielle et technologique de défense européenne ? L'avion F35 séduit la plupart des pays européens. La Pologne a conclu en septembre 2022 un énorme contrat d'armement, pour 15 Mds €, avec la Corée du Sud, et non avec des fournisseurs européens.

Comment l'Allemagne dépensera-t-elle le budget supplémentaire de 100 Mds € ? Pour remplacer les Tornado porteurs d'armes nucléaires, elle a décidé d'acquérir 35 F35. Dans son discours du 27 février au Bundestag, Scholz avait insisté sur l'importance des programmes franco-allemands de l'avion et du char de combat du futur, mais il n'a pas prononcé un mot à leur sujet à Prague. Il s'agit de savoir si les Européens sauront remettre en cause ce non-dit adressé aux Etats-Unis : « Vous assurez notre défense, nous achetons vos armes. » S'en remettre aux achats américains, c'est aussi, en se soumettant à l'autorisation des Etats-Unis à travers les contraintes ITAR (International Traffic in Arms Regulations), s'interdire la liberté d'action d'un acteur géopolitique pour les exportations d'armes.

L'unité est également interpellée sur les prix de l'énergie, l'inflation, la crainte nucléaire, aliments des inquiétudes des opinions publiques et des discours de ceux hostiles aux sanctions. Elle est de même interpellée par les succès de l'extrême droite, comme en Suède ou en Italie, et le développement sous-jacent des égoïsmes nationaux, à l'exemple du cavalier seul de la Hongrie d'Orban.

La question est soulevée enfin du rôle du moteur franco-allemand, qui a su faire avancer l'Europe vers plus d'unité et de souveraineté, mais est fragilisé par ses débats internes et le poids croissant dans l'Union de l'Est avec une partie du Nord de l'Europe.

Pour être acteur géopolitique, l'UE devra savoir relever bien d'autres défis, comme celui du numérique, face à la poursuite de la montée en puissance concurrente des Etats-Unis et de la Chine, et de leur découplage; si elle stagne dans sa position d'infériorité, elle n'aura le choix que de s'inscrire en suiveur dans l'orbite américaine.

Enfin, si elle veut tenir une place d'acteur géopolitique, l'Europe doit être capable de faire rayonner, par son exemple, l'idée de démocratie et de la supériorité de celle-ci dans le monde. Or, l'existence en son sein « d'autocraties électorales » interroge cette capacité.

On le voit, beaucoup de questions surgissent. Je dois conclure. Même si l'Europe est compliquée, il ne faut jamais en désespérer. Elle sait résoudre les questions qui se posent à elles, d'abord à travers les crises qu'elle est obligée de surmonter – ce qu'elle a toujours fait – sauf à y périr. Ensuite, par le patient et souvent long travail des temps calmes qui, selon un observateur, « tisse une sorte de toile d'araignée pour contraindre les Etats à aller de l'avant »<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Henri Labayle, *L'embryon de parquet européen est à portée de main*, sur le site Internet « Toute l'Europe », 21/01/2015.

Grâce à leur avance dans tous les domaines, les Européens, bien que désunis, ont conquis au XIXe siècle des empires. Ce temps est révolu. Face aux Etats continents, les Européens ne pèseront pas dans l'isolement, mais ne seront souverains que dans l'union, condition de leur puissance. Cette réalité est de nature à soutenir l'UE dans le chemin vers la souveraineté et la position d'un acteur géopolitique avec lequel il faut compter.