



PROGRAMME
EUROPE,
STRATÉGIE &
SÉCURITÉ

LA GUERRE D'UKRAINE ET LE RÉVEIL GÉOPOLITIQUE DE L'EUROPE

Frédéric Mauro / Avocat au barreau de Bruxelles,
chercheur associé à l'IRIS

Juin 2023



PRÉSENTATION DE L'AUTEUR



Frédéric Mauro / Avocat au barreau de Bruxelles,
chercheur associé à l'IRIS

Frédéric Mauro est chercheur associé à l'IRIS, avocat au barreau de Bruxelles, spécialiste des questions de défense européenne. Il est l'auteur de plusieurs rapports pour la Commission européenne et le Parlement européen, dont le futur de la recherche de défense européenne, la coopération structurée permanente, le Livre blanc de défense européen et la planification de défense.



PROGRAMME
**EUROPE,
STRATÉGIE &
SÉCURITÉ**

Le programme Europe, Stratégie, Sécurité s'attache à décrypter les mutations de l'Europe et de son environnement régional sur le plan politique et stratégique. Reconnu pour son expertise tant au niveau national qu'international, l'IRIS est partenaire et coordinateur de projets internationaux avec les principaux centres de recherche en Europe, qui permettent à l'Institut de tisser des liens forts avec les décideurs

Les champs d'intervention de ce programme sont multiples : animation du débat stratégique ; réalisation d'études, rapports et notes de consultance ; organisation de conférences, colloques, séminaires ; formation sur mesure.

iris-france.org



@InstitutIRIS



@InstitutIRIS



institut_iris



IRIS



IRIS - Institut de relations internationales et stratégiques

Depuis que la seconde guerre d'Ukraine a éclaté, le 24 février 2022, les analyses sur les causes et les conséquences de ce conflit se sont multipliées, mais toutes ces analyses ne serviront à rien si elles ne contribuent pas à éclairer le futur. C'est la raison pour laquelle nombre d'entre elles recourent à des scénarios qui ambitionnent de couvrir les hypothèses les plus plausibles. Cependant, le monde est par nature chaotique et le futur ne se laisse que rarement enfermer dans des scénarios.

Si nous, Européens, voulons devenir les acteurs de notre destin et pas seulement les spectateurs d'une histoire écrite par d'autres, alors notre rôle n'est pas de prédire le futur, mais au contraire, selon la belle formule d'Antoine de Saint-Exupéry, de le rendre possible.

Essayons donc de tirer la substantifique moëlle des événements qui se sont déroulés depuis quinze mois afin de proposer un futur désirable – une Union européenne authentiquement géopolitique - et surtout une voie praticable pour y parvenir.

SEPT OBSERVATIONS SUR LA GUERRE D'UKRAINE

1. L'absence de rationalité partagée dans les relations internationales et la grande fragilité du droit international

Cela ne devrait plus être une surprise pour personne, tant l'histoire abonde d'exemples de décisions folles qui ont provoqué la chute de ceux qui les ont prises alors qu'ils étaient au faîte de leur puissance. C'est cette irrationalité, ou plus exactement cette autre rationalité, qui a conduit Vladimir Poutine à envahir l'Ukraine. On peut certes trouver toutes sortes d'explications à cette décision apparemment contraire à l'intérêt de la Russie ; le fait est que Poutine est seul juge de cet intérêt et que pour atteindre ses objectifs il n'a pas hésité à mentir effrontément à de multiples interlocuteurs et à de multiples reprises.

La première leçon à retenir est donc que, en matière de relations internationales, on peut espérer le meilleur, mais il faut toujours se préparer au pire : *si vis pacem, para bellum*. Cela devrait nous conduire à prendre avec la plus grande précaution des affirmations telles que : « Poutine n'utilisera pas l'arme nucléaire en Ukraine », « la Chine n'envahira pas Taïwan par la force » ou encore « les Américains ne se retireront jamais de l'Alliance atlantique », car « tel n'est pas leur intérêt ». C'est précisément pour se prémunir contre ce genre de paris irrationnels que les Finlandais et les Suédois ont décidé d'intégrer l'Alliance atlantique et que les Danois ont rejoint la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne.

Le droit international a précisément pour objectif de permettre à des rationalités différentes de coexister par le règlement pacifique des conflits. Or, l'agression de l'Ukraine a montré le peu de cas que la Russie faisait du droit international et en particulier de la charte des Nations

unies. En effet, la liste des traités et des engagements internationaux violés par la Russie est impressionnante¹, mais la plus impressionnante de ces violations est celle de l'article 2 § 4 de la Charte de l'Organisation des Nations unies (ONU) qui fonde les principes de l'inviolabilité des frontières, du respect de l'intégrité territoriale des États et de l'interdiction du recours à la force. Cette violation par un État membre du Conseil de sécurité des Nations unies, gardien assigné de l'ordre international, approuvée tacitement par la Chine, autre membre permanent dudit Conseil, fait vaciller l'ordre juridique international déjà fort malmené depuis le début des années 2000.

Cette situation doit nous conduire à repenser l'ordre juridique issu de la Seconde Guerre mondiale avant qu'il ne s'effondre, et en premier lieu le rôle et les pouvoirs du Conseil de sécurité des Nations unies, organe devenu manifestement inutile. Bien plus, c'est toute la dialectique millénaire du droit et de la force entre nations souveraines qu'il convient de revisiter, si l'on ambitionne réellement de mettre « la guerre hors la loi ».

2. L'extrême brutalité et l'abyssale médiocrité de l'armée russe

L'invasion de l'Ukraine a révélé au monde entier des forces russes brutales, cruelles, corrompues, s'appuyant pour les opérations les plus difficiles sur un ramassis de miliciens criminels, visant systématiquement des cibles civiles et se livrant à des pillages et à des atrocités. Dans ce déchaînement de violence, l'armée russe a perdu son honneur.

Mais outre leur brutalité, les forces russes se sont révélées particulièrement médiocres. Elles ont échoué dans le renseignement sur les forces adverses, dans l'appréciation de leurs propres forces, dans leur stratégie, dans leur tactique, dans la manœuvre interarmes (air, terre, mer, cyber) et dans la manœuvre interarmées (infanterie, artillerie, cavalerie). Elles ont perdu leur navire amiral contre un pays qui n'avait pas de marine et se sont révélées incapables d'acquérir la supériorité aérienne contre une armée de l'air disposant de dix fois moins d'appareils. Mal dirigées, mal entraînées, mal renseignées, les forces russes ont été défaites par un ennemi dont l'armée était quasi inexistante à la veille du conflit.

De cela il faut tirer un double enseignement. Premièrement, il n'y a, en théorie, aucune raison pour les forces européennes d'avoir peur d'affronter conventionnellement les forces russes. Il est totalement improbable que ce qui reste de l'armée russe soit capable « d'aller jusqu'à Berlin », n'en déplaise aux zélotes du Kremlin. Qu'il s'agisse du nombre d'hommes, des équipements ou encore des budgets de défense (214 milliards d'euros en 2021, hors Royaume-Uni, contre seulement environ 60 milliards pour la Russie), les forces européennes

¹ MAURO Frédéric, « Guerre en Ukraine : quelles conséquences pour le droit international », Revue Défense nationale, février 2023. <https://www.defnat.com/sommaires/sommaire.php?cidrevue=857>

devraient avoir tout ce qui est nécessaire pour surclasser leurs homologues russes. Mais cela ce n'est que la théorie. D'une part, le dictateur russe a montré sa totale indifférence aux pertes subies en hommes et en équipements, ce qui est loin d'être le cas des gouvernements européens. D'autre part et surtout, lesdites forces européennes restent, hors la défense collective de l'OTAN, sous commandement national et ne sont pas intégrées. On ne peut donc additionner ni les hommes, ni les budgets.

Deuxièmement, l'Union européenne ne peut pas rester les bras croisés devant l'invasion d'un pays libre européen, le massacre de civils, l'assassinat de prisonniers, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et enfin la déportation d'enfants, acte constitutif d'un génocide. Car ne nous y trompons pas : derrière le faux prétexte de l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN, qui n'avait aucune chance d'arriver, d'autant plus qu'il n'y avait aucune demande formelle de l'Ukraine ni aucun plan d'accession de l'OTAN, c'est la simple perspective de l'intégration de l'Ukraine à l'Union européenne qui était insupportable pour le Kremlin. Cela à cause de tout ce que l'Union représente, en particulier la liberté, la diversité et l'égalité de ses membres. Pour l'instant, l'Union n'est pas « en guerre » contre la Russie, au sens classique du terme, et n'est pas non plus « cobelligérante » terme dépourvu de toute valeur juridique, mais qui signifierait que les forces européennes se battent à côté des forces ukrainiennes ou bien que les forces russes attaquent les forces européennes, ce qui n'est pas le cas. En revanche l'Union européenne doit admettre que la Russie mène une guerre hybride contre elle depuis plusieurs années, bien avant l'invasion de l'Ukraine, et qu'elle doit donc se donner les moyens de gagner cette guerre hybride. Sinon, où s'arrêtera le néo-colonialisme russe ? En Géorgie, en Moldavie ou en Estonie ?

3. *La faible épaisseur des armées européennes et l'absence de défense européenne*

Sans l'appui massif des États-Unis d'Amérique, il est fort probable que l'aide militaire européenne n'aurait pas suffi pour permettre aux forces ukrainiennes de résister comme elles l'ont fait devant la barbarie russe. C'est un fait.

Certes, on peut se féliciter à juste titre que l'Union européenne soit restée unie, à l'exception du gouvernement hongrois, et on peut également se réjouir des progrès accomplis dans la mise en place par les instances européennes d'incitations sérieuses au développement d'une base industrielle et technologique de défense européenne. De ce point de vue, Vladimir Poutine a plus fait pour l'industrie de défense européenne que toutes les initiatives prises depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Déjà l'invasion de la Crimée en 2014 avait conduit la Commission présidée par Jean-Claude Juncker à mettre en place une série de programmes en faveur de la recherche de défense qui

ont notamment abouti à la création du Fonds européen de défense. La seconde guerre d'Ukraine a eu un impact encore plus déterminant sur les progrès de la construction européenne en matière d'industrie de défense : acquisition d'équipements militaires au profit de l'Ukraine (Facilité européenne pour la paix, avec près de 8 milliards d'euros) ; incitation pour les États membres à acheter des équipements militaires en commun (EDIRPA - *European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act*) ; plan d'action en trois volets, pour un total de l'ordre de 2,5 milliards d'euros destinés à rembourser les États membres qui donneraient ou achèteraient en commun des munitions pour aider les forces ukrainiennes et surtout contribuerait à développer la production de munitions en Europe. Ce dernier volet intitulé ASAP (*Act in Support of Ammunition Production*) pourrait marquer le début d'une véritable politique industrielle de défense européenne.

Cependant l'industrie de la défense ne fait pas la défense même si elle y contribue. La défense « européenne » entendue au sens de défense de l'Union européenne par l'Union et dans l'intérêt de l'Union n'est encore qu'un rêve que l'on ose à peine murmurer. Le choc ukrainien n'a pas été suffisamment fort pour convaincre les États membres de dépasser le cadre intergouvernemental dans lequel ils se sont, eux-mêmes, enfermés et à mettre en place une défense intégrée. La plupart d'entre eux s'accrochent désespérément à l'illusion que la défense doit rester une prérogative nationale, quitte à en être les fossoyeurs. Même l'idée pourtant ridiculement modeste de mettre en place une force de réaction rapide de 5 000 hommes, promise, dans la boussole stratégique, pour 2025, sera difficile à rendre opérationnelle. Or le fait est que les forces conventionnelles dont disposent les États membres sont à de rares exceptions près, d'une faible épaisseur stratégique, en stocks et en munitions. Même la France qui prétend être la principale nation militaire de l'Union ne dispose d'aucune réserve capacitaire et s'est révélée incapable d'envoyer ne fût-ce qu'une dizaine de chars lourds en Ukraine et encore moins une escadrille d'avions de combat.

4. *La sanctuarisation nucléaire agressive, un nouveau fait stratégique majeur*

Pour la première fois depuis Nagasaki et Hiroshima, les dirigeants russes ont utilisé la menace nucléaire non plus de façon défensive, mais de façon offensive. Jusqu'à présent, la « dissuasion nucléaire » consistait à « dissuader » un potentiel ennemi d'attaquer ses « intérêts vitaux » en le menaçant du feu nucléaire. Au contraire, dans le cas présent, la Russie s'est servie de la menace nucléaire pour dissuader toutes représailles sur son propre sol. En d'autres termes, ce n'est plus « si tu m'attaques, je t'annihile », mais « je t'attaque et tu ne peux pas riposter sur mon sol, sinon je t'annihile ».

Cette « sanctuarisation agressive »² ou dissuasion offensive, consistant à agresser un pays en sanctuarisant son propre territoire grâce au parapluie nucléaire, a créé une asymétrie stratégique qui limite considérablement l'aide occidentale apportée aux Ukrainiens. Sans la menace d'utilisation de l'arme nucléaire, il n'est pas improbable que les Américains et les Britanniques, tous deux garants du respect du mémorandum de Budapest, par lequel l'Ukraine renonçait à ses propres armes nucléaires, seraient intervenus militairement, comme ils l'ont fait pour défendre le Koweït, la Bosnie ou plus récemment, la population libyenne. À tout le moins, les Occidentaux auraient été moins hésitants à fournir des armes dites « offensives » telles que des chars lourds, des missiles sol-sol longue portée ou encore des avions de combat aux forces ukrainiennes. En limitant ainsi leur aide, ils ont espéré éviter une « escalade ». En réalité, les Occidentaux se sont fait dissuader et leurs propres peurs entravent la capacité de l'Ukraine à remporter une victoire décisive en lui déniaient le droit de frapper les installations militaires sur le territoire de la Russie. Dans ces conditions une victoire ukrainienne est-elle vraiment possible ? Peut-on accepter que la Russie bombarde sans discontinuer les infrastructures civiles ukrainiennes et interdire à l'Ukraine de frapper le sol russe avec des armes occidentales ?

L'enseignement qu'il faut en retirer est double. D'une part, il ne sera plus possible de penser la « défense européenne » sans intégrer la variable nucléaire dans l'équation d'ensemble. Qu'est-ce qui pourrait en effet empêcher un successeur de Vladimir Poutine dans un futur proche de s'emparer de tout ou d'une partie des pays baltes ? Certes, on peut penser que l'article 5 du traité de l'Atlantique nord, la célèbre clause de défense collective de l'OTAN jouera et que le gouvernement américain menacera le gouvernement russe de représailles nucléaires. Mais le fera-t-il vraiment ? Sera-t-il prêt à risquer une guerre nucléaire pour défendre Vilnius, que le président Trump qualifiait de « faubourg de Saint-Petersbourg » ? Et l'Alliance atlantique résistera-t-elle au retour aux affaires d'un président américain néoconservateur ?

D'autre part, ce nouveau fait stratégique risque de déclencher une importante prolifération nucléaire. Car l'invasion de l'Ukraine par un État doté, de surcroît membre du Conseil de sécurité des Nations-Unies, doit nécessairement faire réfléchir tous les pays qui sont ouvertement menacés par un État doté de l'arme nucléaire. C'est forcément le cas des dirigeants taïwanais confrontés aux menaces répétées de réunification par la force de leur grand voisin chinois, mais aussi des Coréens du Sud face aux Coréens du Nord. Quant à l'Ukraine elle-même, elle doit nécessairement s'interroger sur les garanties de sécurité qu'elle

² Selon Bruno Tertrais, directeur adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS), l'expression aurait été forgée par Jean-Louis Gergorin au début des années 1990. Voir « L'ombre du nucléaire sur la guerre d'Ukraine » bulletin de la FRS de mars 2022. <https://www.frstrategie.org/programmes/observatoire-de-la-dissuasion/ombre-nucleaire-sur-guerre-ukraine-2022>

est en droit d'obtenir par elle-même si l'Occident échoue à la protéger. Elle a assurément les moyens scientifiques et techniques pour reconstruire des armes nucléaires, mais aussi des vecteurs qui n'auront nul besoin d'être balistiques ni même intercontinentaux...

5. *L'émergence de la Chine en tant que superpuissance et l'illusion du « doux commerce » pacificateur*

L'émergence de la Chine en tant que superpuissance n'est pas un phénomène nouveau. Ce qui l'est c'est la volonté du gouvernement chinois de remettre en cause l'ordre juridique international fondé sur le droit – ordre juridique qui lui a pourtant grandement bénéficié au travers de l'Organisation mondiale du commerce – et de lui substituer un ordre fondé sur la force. Cette communauté de vue avec la Russie explique l'intimité géopolitique qui existe entre les dirigeants russes et chinois. Pourquoi l'Ukraine doit-elle se soumettre à la Russie et Taïwan à la Chine continentale ? Tout simplement parce que « les forts exercent leur pouvoir et les faibles doivent leur céder ». C'est un retour de 2 500 ans en arrière à une sorte de dialogue mélien dans lequel Poutine et Xi Jinping seraient de nouveau Calliclès, réfutant les lois de la cité et faisant l'apologie de la force : l'état de nature au lieu de l'état de droit.

Ce qu'il faut en retenir c'est que les tentatives d'inscrire la Chine et la Russie dans l'ordre juridique international, aussi imparfait que puisse être cet ordre, se sont révélées vaines. Le « commerce » n'a pas permis le « changement », contrairement à la doctrine allemande du *Wandel durch Handel*. Toutes les centaines de milliers de milliards de dollars engrangés grâce au commerce avec l'Occident, tous les transferts de technologie, volontairement concédés ou frauduleusement arrachés, n'ont pas tant servi à élever le niveau de vie des populations de ces deux pays, qu'à construire de nouvelles forces militaires, de nouveaux équipements militaires sophistiqués et transformer de pacifiques atolls en forteresses. Cette manne a aussi servi à corrompre par tous les moyens de la guerre hybride l'équilibre démocratique de nos sociétés occidentales et à semer les graines de l'anti-occidentalisme en Afrique, en Amérique du Sud et partout dans le monde. Cela doit nous conduire à réfléchir à deux fois sur l'intérêt que nous aurions à commercer avec des États qui veulent nous dominer et ne veulent que notre perte.

6. *L'émergence d'un « Sud global » non aligné*

Certes, il est encore trop tôt pour parier sur la constitution d'un bloc des non-alignés autour de l'embryon formé par les « BRICS » (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud). Rappelons quand même que l'invasion de l'Ukraine par la Russie a été condamnée le 23 février 2022 aux

Nations unies par 141 pays sur 193, soit 73% – 95% si on ne considère que les votes exprimés –. De là à parler d'un isolement de l'Occident, il y a un pas. Il n'en reste pas moins qu'en termes de population le groupe des BRICS, aussi hétéroclite soit-il, constitue plus de la moitié de la population mondiale et continue à attirer à lui des pays traditionnellement plus favorables aux thèses occidentales, tels que l'Arabie saoudite.

Partant de ce constat, il faut essayer de comprendre pour quelles raisons des acteurs aussi puissants que le Brésil, l'Inde ou l'Afrique du Sud ont refusé de condamner ce qui est pourtant une violation flagrante du droit international et de la souveraineté des nations, violation dont ils pourraient eux-mêmes subir un jour les conséquences. S'agit-il de grossières manipulations telles que celles menées par la Russie au Mali, de la prise en compte d'intérêts économiques puissants tels ceux qui unissent l'Inde à la Russie, de revanche à prendre sur l'Occident donneur de leçons et incapable de respecter les règles qu'il a lui-même édictées, voire tout cela à la fois ? Quoi qu'il en soit, l'Occident en général et l'Union européenne en particulier doivent remettre à plat leur politique d'aide au développement pour voir ce qui a échoué et conduit à une situation inverse de celle recherchée.

7. *L'interminable transformation de l'Union européenne en acteur géopolitique*

En novembre 2019, s'exprimant devant le Parlement européen dont elle attendait le vote pour prendre la présidence de la Commission européenne, Ursula Von der Leyen avait annoncé qu'elle souhaitait une Europe plus forte dans le monde, en un mot une Europe plus « géopolitique ». Déjà en 1998, Britanniques et Français avaient énoncé lors du sommet de Saint Malo que : « l'Union européenne doit pouvoir jouer tout son rôle sur la scène internationale », ce qui est la définition la plus synthétique à ce jour d'un acteur géopolitique.

Or pour qu'un acteur international puisse jouer « tout son rôle », quel que soit ce rôle, sur la scène internationale, il faut pour reprendre les éléments donnés par Luuk van Middelaar dans son remarquable ouvrage sur le « réveil géopolitique de l'Europe »³ qu'il concentre en ses mains la maîtrise de trois éléments liés respectivement à l'espace, au temps et à la puissance.

L'espace, c'est le territoire et le territoire c'est la frontière. Or l'Union européenne s'est construite précisément sur l'idée d'abolir en son sein les frontières intérieures en laissant à ses États membres le soin de gérer la frontière extérieure. Et cela, malgré les progrès accomplis au travers notamment de la mise en place d'un outil commun (Frontex), est toujours source de grandes tensions entre États membres.

³ MIDDELAAR Luuk, « Le Réveil géopolitique de l'Europe » - Éditions du Collège de France, 2022.

Le second élément est le temps, et le temps géopolitique n'est autre que l'histoire ou plus exactement le « récit » que l'on en fait. Et là encore, l'Union européenne s'est construite en rejetant le passé commun européen fait de guerres, de massacres et d'atrocités, en laissant à chacun de ses États membres le soin de raconter son propre roman national, sans construire un roman proprement européen. En se tournant quasi exclusivement vers le futur, elle est devenue une sorte de grand arbre sans racines. Or c'est l'histoire et la culture qui cimentent les peuples et forgent la conscience qu'ils ont de leur propre identité, pour le meilleur ou pour le pire.

Enfin, la puissance revêt de multiples aspects : économique, monétaire, culturel, scientifique, agricole, etc., mais elle doit être aussi et nécessairement militaire. En effet, il n'est pas d'acteur géopolitique digne de ce nom qui ne soit pas capable de se défendre par lui-même et dépende entièrement d'autrui pour assurer sa propre protection.

De tous ces éléments constitutifs d'un acteur géopolitique, l'absence de capacité pour l'Union européenne d'assurer la défense de son territoire et de sa population, par elle-même et pour elle-même c'est-à-dire dans la défense de ses intérêts propres est sans doute le plus grave. On voit bien comment la dépendance de l'Ukraine vis-à-vis de la fourniture des équipements militaires occidentaux entrave sa liberté de manœuvre et conditionne le succès de ses tentatives pour récupérer l'intégralité de son territoire. Les États-Unis et l'Europe disposent ce faisant d'un levier considérable sur la politique ukrainienne, alors même qu'ils n'ont jamais fait tant d'histoires pour vendre des équipements militaires sophistiqués aux États du Golfe, à l'Inde ou au Brésil pour ne citer que ceux-là. Si l'Union européenne ne veut pas prendre le même risque de dépendre d'autrui alors qu'elle serait confrontée à un moment critique de son histoire, si elle veut réellement être en mesure de jouer « tout son rôle sur la scène internationale », alors elle doit être capable de se défendre par elle-même. La leçon à tirer de la guerre en Ukraine n'est pas de savoir si une défense européenne est souhaitable, mais bien de la rendre possible. L'heure est venue de mettre un toit sur la maison européenne.

QUEL FUTUR BÂTIR POUR L'UNION EUROPÉENNE ?

1. *Arrêter la fuite en avant sémantique*

Depuis la signature du traité de Maastricht en 1992 les dirigeants européens, en particulier français, se sont lancés dans une sorte de concours à l'innovation sémantique pour décrire la nécessité pour l'Union européenne de se doter d'une défense commune.

Il y a eu tout d'abord, la notion de « politique européenne de sécurité et de défense » (PESD), puis celle de « politique de sécurité et de défense commune » (PSDC), définie par les

rédacteurs du traité établissant une Constitution pour l'Europe comme une sorte « d'Eurozone de défense » voire « d'Union européenne de sécurité et de défense ». Tous les artifices sémantiques ont été utilisés pour éviter de parler de « défense européenne », à commencer par ce barbarisme spécifiquement français d'« Europe de la défense ». Il est symptomatique qu'au lieu de parler d'armée européenne ou même tout simplement de « défense européenne » les rédacteurs du traité de Lisbonne aient préféré parler de « capacité opérationnelle reposant sur des moyens militaires et civils » (article 42.1 du traité sur l'Union européenne - TUE); et que dire du processus capacitaire sensé permettre la constitution de cette « capacité », à savoir la « coopération structurée permanente », trois mots qui mis ensemble sont incompréhensibles pour le commun des mortels, à la seule fin d'éviter le mot d'intégration !

Quant au concept d'« autonomie stratégique » européenne, cet obscur objet du désir, il a eu au moins trois significations différentes depuis son invention par les Français dans le Livre blanc de la défense nationale de 1994. La première est celle inventée par les Britanniques et les Français à Saint Malo en 1998. C'est la matrice de la PSDC, qui ne porte pas expressément le nom d'autonomie stratégique, mais qui en est bien la première version historique, puis qu'il s'agit pour l'Union européenne de gérer des crises internationales dans son voisinage, lorsque les Américains ne souhaitent pas intervenir. Elle constitue du reste le droit positif de l'Union, ce qui explique à la fois le champ limité de la boussole stratégique adoptée en 2022 et la volonté de mettre en place (enfin) une « capacité de déploiement rapide » qui devrait être « opérationnelle » en 2025 afin de remplir la promesse de l'article 42.1 du TUE, faite quinze ans plus tôt...

Il y a eu ensuite une deuxième version de l'autonomie stratégique, mentionnée à moult reprises dans la « stratégie globale » de 2016 et qui a tant effrayé les pays de l'Europe de l'Est, car elle pouvait être interprétée comme un début d'indépendance militaire vis-à-vis des Américains, ce qui dans l'esprit des dirigeants de ces pays aurait pu encourager les États-Unis à se retirer militairement d'Europe pour « pivoter » vers l'Asie-Pacifique.

Il y eut enfin la troisième version de l'autonomie stratégique, après l'élection du président Macron en 2017, qui concerne non seulement l'autonomie militaire, mais également différents domaines tels que « le commerce, la finance, l'investissement ». Cette version de l'autonomie stratégique a, à son tour, effrayé les gouvernements européens les plus libéraux, qui craignaient d'y voir une nouvelle manifestation du tropisme français pour le protectionnisme et la politique industrielle. Cette troisième réaction a fait naître le contre-concept d'« autonomie stratégique ouverte », oxymore mis en avant notamment par la commissaire européenne, Margrethe Vestager.

C'est sans doute pour mettre un terme à cette querelle sémantique, que le président français a essayé de sortir par le haut en inventant le concept de « souveraineté européenne » qui n'est ni plus ni moins que l'autonomie stratégique dans son acception la plus étendue, à savoir : l'indépendance tout court. Une indépendance qui ne serait évidemment pas une autarcie, ce qui ne serait ni souhaitable ni possible, mais dans laquelle les « interdépendances » seraient choisies et non subies.

Pour autant, la guerre d'Ukraine, en permettant de sonder la grande faiblesse militaire des États membres européens, a conduit bon nombre d'observateurs à sonner le glas du concept même d'autonomie stratégique et prononcer, sans doute de façon prématurée, la vacuité du concept, de la même façon que le président Macron avait prononcé la « mort cérébrale » de l'OTAN. Cependant, même sans nommer l'idée, il nous semble possible de s'entendre sur son contenu.

2. *S'entendre sur la substance des choses*

À bien y regarder de près, les différences d'approche, en particulier entre les Allemands et les Français, ne sont plus si importantes qu'elles l'étaient au tournant des années 2010.

Déjà en mai 2017, la chancelière Angela Merkel, s'exprimant dans la capitale bavaroise au lendemain d'un sommet du G7, avait affirmé que : « L'époque où nous pouvions entièrement compter les uns sur les autres est quasiment révolue » et elle avait ajouté que : « Nous, Européens, devons prendre notre destin en main », appelant de ses vœux des relations plus étroites avec la France du président Macron. Et de fait, le sommet de Meseberg en juin 2018 s'était achevé par une déclaration des deux dirigeants proclamant : « La France et l'Allemagne nourrissent une même ambition pour le projet européen : une Europe démocratique, souveraine et unie, (...) une Europe prête à affirmer son rôle international en faveur de la paix, de la sécurité et du développement durable (...) ».

Ursula Von der Leyen, fraîchement élue présidente de la Commission européenne a quant à elle proclamé, lors de son discours sur l'état de l'Union, le 15 septembre 2021 : « La bonne nouvelle, c'est qu'au cours des dernières années, nous avons commencé à développer un écosystème européen de la défense. Mais c'est de l'Union européenne de la défense dont nous avons besoin. (...) ».

Dans son discours au Parlement européen, le 9 mai 2023, le chancelier Olaf Scholz a réitéré son appel en faveur d'une « Europe géopolitique » qu'il avait formulé pour la première fois lors de son discours de Prague du 29 août 2022, véritable pendant du discours de la Sorbonne qu'Emmanuel Macron avait prononcé en septembre 2017. Il s'agit pour le chancelier d'aller

en direction d'une « Union européenne plus forte, plus souveraine, plus géopolitique, une Union consciente de sa place dans l'histoire et de sa géographie, agissant avec force et cohésion dans le monde. »

Certes, on peut souligner les nuances entre la vision française et la vision allemande⁴, mais on peut aussi raisonnablement mettre en exergue un **corpus de convergence** entre les politiques menées depuis plusieurs années dans ces deux pays, à savoir :

- a. **Les Européens ne peuvent espérer redevenir des acteurs géopolitiques qu'à travers l'Union européenne.** En effet, « Dans un monde qui comptera huit, voire dix milliards d'habitants à l'avenir, chacun de nos États-nations européens est, à lui seul, beaucoup trop petit pour défendre ses intérêts et ses valeurs » (Olaf Scholz, discours devant le Parlement européen) ; ce n'est pas une simple question de prospérité économique, c'est une question de survie dans un monde où ressurgissent les nationalismes destructeurs et la mégalomanie impérialiste.
- b. **Pour être un acteur géopolitique, l'Union doit être plus « souveraine ».** Pour Olaf Scholz « la souveraineté européenne signifie essentiellement que nous devenons plus autonomes dans tous les domaines, que nous assumons une plus grande responsabilité pour notre propre sécurité, que nous sommes encore plus unis pour défendre nos valeurs et nos intérêts dans le monde. » (discours de Prague). Ce qui est conceptuellement congruent à la « doctrine Macron » telle qu'exprimée en novembre 2020 : « Donc, quand je parle de souveraineté ou d'autonomie stratégique, je relie tous ces sujets (la monnaie, les technologies, l'extraterritorialité du dollar) qui paraissent, au premier abord, très éloignés les uns des autres. Qu'est-ce qui fait que nous décidons pour nous-mêmes ? C'est cela, l'autonomie : l'idée que nous choisissons nos propres règles pour nous-mêmes »⁵.
- c. **Cette souveraineté passe par la capacité de l'Union à se défendre et cette défense de l'Union européenne ne peut se concevoir qu'à l'intérieur de l'OTAN.** C'est sans doute sur ce point que les nuances entre la position française et la position allemande sont les plus importantes. Pour Olaf Scholz, il est clair que « Les États-Unis restent l'allié le plus important de l'Europe. Cela signifie que nous serons de meilleurs alliés pour nos amis transatlantiques d'autant plus que nous investissons dans notre sécurité et notre défense (...). » (discours du 9 mai 2023). Alors que pour Emmanuel Macron,

⁴ MENNERAT Pierre, « Discours de Prague : comprendre le discours de Scholz sur l'Union » 29 août 2022, Le Grand Continent. <https://legrandcontinent.eu/fr/2022/08/29/discours-de-prague-comprendre-le-tournant-de-scholz-sur-lunion/> Et du même auteur, « Olaf Scholz : l'autre Europe géopolitique », 11 mai 2023, Le Grand Continent. <https://legrandcontinent.eu/fr/2023/05/10/la-geopolitique-europeenne-ouverte-dolaf-scholz/>

⁵ « La doctrine Macron : une conversation avec le président français », Le Grand Continent, 16 novembre 2020. <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/>

« L'Europe, et la France au premier chef, a vocation à être une puissance d'équilibre, de solution avec, évidemment, un allié que sont les États-Unis d'Amérique, mais qui sait aussi construire des solutions multilatérales avec les Chinois. Il n'y a pas de réponse au climat sans les Chinois, il n'y a pas de réponse sur la biodiversité sans les Chinois. » À cela, il faut rajouter que la vision allemande d'une défense européenne porte davantage sur l'industrie de défense (pas nécessairement ou pas toujours avec les Français), alors que la vision française envisage prioritairement la dimension opérationnelle des forces (pas nécessairement ou pas toujours avec les Allemands).

Mais l'essentiel est bien que la France accepte l'idée d'une défense européenne au sein de l'OTAN, sans quoi il n'y aura pas de défense européenne. Car pour la quasi-totalité des États membres européens, la seule vraie façon d'assurer leur sécurité est de maintenir l'investissement militaire américain en Europe au travers de l'OTAN. C'est précisément ce qui a empêché l'adoption unanime du concept d'autonomie stratégique, interprété comme la volonté de se séparer des États-Unis d'Amérique. En sens inverse, l'essentiel est bien que l'Allemagne accepte l'idée de renforcer la défense européenne tant il est évident qu'« en dépit de tout ce que le président Biden en particulier a fait pour notre partenariat (transatlantique), nous savons en même temps que le regard de Washington est aussi de plus en plus tourné vers la Chine et l'Asie-Pacifique. Ce sera également le cas pour les futurs gouvernements américains – peut-être même davantage. » (Olaf Scholz discours de Prague). C'est peut-être la fin de la naïveté géopolitique de l'Allemagne.

- d. **Enfin, et c'est le plus important, les dirigeants allemands et français s'accordent sur la nécessité de réformer l'Union européenne en même temps que de l'élargir.** Pour Olaf Scholz « il faut le dire honnêtement : une Union élargie doit être une Union réformée. Il faut le souligner, l'élargissement ne doit pas être la seule raison pour des réformes, mais bien leur objectif. (...) Pour cela il y a beaucoup à faire : plus de décisions du conseil avec la majorité qualifiée en politique étrangère et fiscale. » (discours du 9 mai 2023). Quant à Emmanuel Macron, il considère lui aussi que « nous avons besoin d'une Europe qui décide plus vite et plus fort. » (interview du 14 mai précitée).

La question est donc : comment permettre à l'Union de décider « plus vite et plus fort » en matière de défense et de fiscalité ? Et c'est bien là que le bât blesse.

3. *S'accorder sur les voies et les moyens de renforcer l'aptitude à décider de l'Union*

Il existe deux voies pour réformer l'Union européenne afin de la doter d'une aptitude à décider.

3.1. La révision des traités

La première est manifestement celle envisagée par le chancelier Scholz, à savoir un changement des traités, car « les traités européens ne sont pas gravés dans le marbre. Si, ensemble, nous arrivons à la certitude que les traités doivent être modifiés pour que l'Europe progresse, alors nous devons le faire » (discours de Prague). Cette modification est indispensable pour procéder aux réformes qu'il propose, à savoir :

- a. **un passage progressif au vote à la majorité qualifiée dans la politique étrangère commune, mais aussi dans d'autres domaines, comme la politique fiscale** ; cela parce que : « Nous devons nous rappeler que l'allégeance au principe de l'unanimité ne fonctionne que tant que la pression pour agir est faible. Mais lorsqu'il est urgent d'agir, le principe d'unanimité ne permet pas de répondre aux enjeux. » (discours de Prague) ;
- b. **réformer le Parlement européen et en particulier le nombre de parlementaires qui est fixé à un maximum de 751 par les traités** ; comme ce nombre sera dépassé lorsque de nouveaux pays adhéreront à l'Union européenne, un nouvel équilibre devra nécessairement être trouvé, afin que le Parlement ne devienne pas une « institution pléthorique » ;
- c. **enfin, un meilleur équilibre entre représentation et efficacité doit également être trouvé au sein de la Commission européenne**. Cela parce que selon le chancelier, « une Commission comptant 30 ou 36 commissaires atteindrait les limites de sa capacité à fonctionner. ». Cependant, il reste très attaché à ce que chaque pays ait un commissaire, contrainte dont le traité de Lisbonne permet de s'exonérer.

Malheureusement, cette voie risque fort de conduire à une impasse, car pour réviser les traités, il n'existe que deux possibilités⁶. La première est celle dite des procédures de révision simplifiées prévues à l'article 48.6 et 48.7 du Traité sur l'Union européenne. Ce sont les célèbres « clauses passerelles » qui prévoient de passer à la majorité qualifiée, à la condition toutefois que cette décision soit prise à l'unanimité des États membres.⁷ Or, il semble évident

⁶ FAVIN LÉVÊQUE Jacques, « Réviser les traités européens : Pourquoi ? Quand ? Comment ? », Revue de Défense Nationale, n°859 avril 2023. <https://www.cairn.info/revue-defense-nationale-2023-4-page-77.htm>

⁷ KOTANIDIS Sylvia, « Clauses passerelles dans les traités de l'Union européenne - Possibilités d'une plus grande flexibilité dans la prise de décision » ; Service de recherche du Parlement européen, décembre 2020. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document/EPRS_STU\(2020\)659420](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document/EPRS_STU(2020)659420)

que cette procédure ne sera jamais mise en œuvre, car il y aura toujours au moins un État membre sur les 27 pour refuser cette possibilité.

La seconde est celle dite de la révision « ordinaire » prévue par l'article 48, paragraphes 2 à 5, et qui existe en deux variantes : avec ou sans convention intergouvernementale.

C'est cette voie qui a été privilégiée avec le lancement en 2021 de la « Conférence pour le Futur de l'Europe ». Cette consultation citoyenne, composée de 800 citoyens tirés au sort ainsi que de représentants des États membres et de la Commission a été poussée par le Président Macron depuis 2019. Après moult difficultés lors de sa mise en place, cette Conférence a produit un document rendu public le 9 mai 2022⁸. Parmi 325 pistes de réflexion, correspondant à 49 objectifs sur différents thèmes, on notera la proposition de remettre en cause la règle de l'unanimité, notamment dans les domaines de la fiscalité et des affaires étrangères (proposition 21). On notera également la proposition de créer des « forces armées communes » (proposition 23) dans les termes suivants :

« Des forces armées communes, utilisées à des fins d'autodéfense et destinées à prévenir toute action militaire agressive de quelque nature que ce soit, ayant la capacité de fournir une assistance en temps de crise, y compris en cas de catastrophe naturelle. Hors des frontières européennes, elles pourraient être déployées dans des circonstances exceptionnelles, de préférence en vertu d'un mandat légal du Conseil de sécurité des Nations unies et donc dans le respect du droit international, sans faire concurrence à l'OTAN ni faire double emploi avec elle et en respectant les différentes relations nationales avec l'OTAN; à cet égard, une évaluation des relations de l'UE avec l'OTAN devrait être réalisée dans le contexte du débat sur l'autonomie stratégique de l'UE. »

Le jour même de la présentation du rapport final, le président Macron, déclara dans l'hémicycle de Strasbourg : « Face à cela, il faudra réformer aussi nos textes, c'est évident. Et aussi, je veux dire clairement aujourd'hui que l'une des voies de cette réforme est la convocation d'une convention de révision des traités. C'est une proposition du Parlement européen, et je l'approuve. J'y suis favorable. ».

Cependant dès la publication du rapport final, un groupe de treize États membres, essentiellement d'Europe du Nord et de l'Est publia une lettre dans laquelle ils se déclaraient « opposés à des tentatives prématurées de lancer un processus de modification du traité ». Cette lettre fut suivie d'une lettre de six pays dits du cœur de l'Europe (Belgique, Allemagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Espagne) à laquelle la France ne pouvait se joindre afin de

⁸ Conférence sur l'avenir de l'Europe – rapport final mai 2022.
<https://futureu.europa.eu/fr/pages/reporting?format=html&locale=fr>

maintenir sa neutralité en tant que présidente du Conseil de l'Union européenne, mais dont il était manifeste qu'elle la soutenait. Ces pays se déclarèrent « en principe ouverts aux modifications nécessaires du traité qui sont définies conjointement » et proposèrent un « processus interinstitutionnel » impliquant le Parlement européen, le Conseil et la Commission pour soutenir la « recherche d'un consensus » sur ces questions.

De fait, le 22 juin 2022, le Parlement européen utilisant pour la première fois la possibilité qui lui est reconnue depuis le traité de Lisbonne d'initier une révision des traités adopta une résolution intitulée : « Appel pour une convention sur la révision des traités »⁹, dans laquelle il demandait de façon habile que la clause passerelle de l'article 48.7 qui intéresse essentiellement les questions de défense (à l'exception toutefois des opérations militaires hors de l'Union et des opérations de coopération capacitaire au profit d'États tiers), puisse être déclenchée à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité.

Plus d'un an après le vote du rapport de la conférence sur le futur de l'Europe, le Conseil européen n'a toujours pas daigné répondre à l'appel du Parlement européen, alors qu'il est juridiquement tenu de le faire en vertu de l'article 48.3 du traité. Cela montre les difficultés de réunir un consensus lors d'une éventuelle conférence intergouvernementale et le peu d'appétit des États membres pour aller plus loin dans la direction du passage à la majorité qualifiée et donc du renforcement de l'aptitude de l'Union à décider pour elle-même, notamment en matière de défense¹⁰.

3.2. La constitution d'une avant-garde

Cette voie a aussi été évoquée par le président Macron lors de son discours de Strasbourg précité :

« Dans le cadre de ce défi (convaincre nos peuples que l'aventure européenne est celle qui les réunit, les protège, et permet d'avancer), nous savons que nous ne serons peut-être pas tous et toutes d'accord. Et il ne faut pas non plus craindre la différenciation, les avant-gardes, elles ont toujours été fécondes pour le projet européen. Elles n'ont d'ailleurs jamais exclu, elles entraînent, et elles existent déjà de l'euro à Schengen. Mais je suis frappé ces dernières années, comme en quelque sorte la volonté de nous tenir à 27, nous interdit d'être plus ambitieux. (...) »

⁹ Texte adopté TA(2022) 0244 Résolution du Parlement européen du 9 juin 2022 sur la convocation d'une convention pour la révision des traités. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-06-09_FR.html

¹⁰ DUFF Andrew – « Raising the stakes on constitutional reform: The European Parliament triggers treaty change » - European Policy Center – 6 mars 2023. https://www.epc.eu/content/PDF/2023/Constitutional_Reform_DP.pdf

« On a peur d'assumer d'être plus ambitieux, et de l'euro à Schengen, c'est toujours la même chose, et nous avons tort parce que ces cercles d'avant-garde n'excluent pas, mais c'est permettre à ceux et celles qui veulent avancer un peu plus loin d'entraîner les autres et de rendre l'ambition désirable, au lieu de rendre l'attentisme plus risqué ».

C'est cette même voie qui avait été esquissée dans un cadre bilatéral lors de la déclaration de Meseberg en 2018, avec la création d'un « Conseil de sécurité européen » permettant la prise de décisions à la majorité qualifiée et qui n'a jamais reçu le moindre commencement d'exécution. Or c'est bien cette voie qui nous apparaît, dans le contexte actuel de la guerre en Ukraine, et dans la perspective d'un nouvel élargissement à court et moyen termes de l'Union européenne, la plus praticable.

En effet, il serait vain d'essayer d'obtenir l'unanimité des 27 États membres pour passer au vote à la majorité qualifiée et sans cette possibilité, l'Union européenne ne disposera jamais de l'aptitude à décider qui lui serait nécessaire pour construire des forces armées réellement interopérables, équipées par une industrie de défense réellement compétitive et défragmentée. Vouloir à la fois le vote à la majorité qualifiée et rester dans le cadre de l'Union à vingt-sept conduit à une impasse intellectuelle, destinée à rester une incantation politique pouvant justifier l'inaction.

Il faudrait donc sans plus tarder, réunir un groupe d'États pionniers, autour des sept qui ont manifesté leur soutien afin de constituer une Union européenne de défense, une « Eurozone de défense », ou un « Eurogroupe de défense », qu'importe le mot pourvu qu'il y ait la substance.

On peut certes faire diverses propositions institutionnelles¹¹, mais il appartiendra de toutes les façons aux seuls États participants d'en négocier l'architecture définitive. En revanche, il nous semble possible d'énoncer les conditions qui doivent être nécessairement réunies par la future instance de décision.

Celle-ci devra tout d'abord être d'une légitimité qui ne souffre aucune contestation pour éviter de nouveaux faux procès contre les « bureaucrates » de Bruxelles. Or, qui de plus légitimes que les chefs d'États et de gouvernement et les parlementaires des États membres qu'ils soient européens ou nationaux ?

La seconde condition est que cette instance soit efficace et une seule chose est certaine : elle ne pourra pas l'être si elle prend ses décisions à l'unanimité. La majorité qualifiée s'impose si

¹¹ MAURO Frédéric, « Pour un nouveau cadre institutionnel de la politique de sécurité et de défense commune : la mise en place d'un Conseil de sécurité européen », IRIS – analyse n°10, janvier 2021. <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2021/01/Analyse-10-Conseil-de-s%C3%A9curit%C3%A9-europ%C3%A9en-MAURO-D%C3%A9cembre-2020.pdf>

l'on veut que tout cela serve à quelque chose. Cela suppose d'admettre que son propre pays puisse être mis en minorité, ce qui somme toute est déjà le cas dans 80 % des décisions européennes.

Enfin, cette instance devra être pérenne, ou si l'on préfère « structurée », c'est-à-dire structurante, en ce sens qu'elle devra donner naissance à des politiques cohérentes et non pas des accords au cas par cas. Elle doit être pensée pour le long terme et doit pouvoir être suffisamment robuste pour faire face à toutes sortes d'évènements les plus imprévisibles, à l'instar de la Constitution des États-Unis d'Amérique.

Enfin, elle doit être évolutive, et permettre d'accueillir progressivement tous les États membres qui le souhaiteront, comme cela est le cas de l'euro ou de Schengen, car il ne s'agit pas d'exclure qui que ce soit, mais au contraire d'inclure chacun à son rythme et selon sa propre décision.

CONCLUSION

La seconde guerre d'Ukraine a montré que la guerre sur le territoire européen était redevenue possible et qu'elle pouvait être d'une grande férocité. Elle a mis en avant la médiocrité des forces russes, mais a aussi montré les limites des forces européennes sans l'appui des forces américaines. Ce secours n'étant pas un trésor acquis à tout jamais, il convient donc à l'Union de prendre en main sa propre défense, y compris en introduisant l'élément de la dissuasion nucléaire.

La principale architecture de défense de l'Europe, c'est l'Union européenne elle-même. Ce qui ne signifie ni distanciation, ni découplage avec les États-Unis d'Amérique, mais qui commande à l'Union d'être un véritable allié et non pas un protégé sous curatelle. Enfin, la guerre en Ukraine doit impérativement conduire les instances européennes à repenser leurs relations avec la Chine, mais aussi avec le « Sud global ».

Si l'Union européenne ou à tout le moins une avant-garde d'États membres décidés ne franchit pas le saut quantique d'une Union plus politique, capable de décider par elle-même et inscrivant ses actions dans la durée, alors la « défense européenne » restera un rêve inaccessible et toutes les leçons et observations que l'on peut tirer de la seconde guerre d'Ukraine n'auront servi à rien.

L'expertise stratégique en toute indépendance



PROGRAMME
EUROPE,
STRATÉGIE &
SÉCURITÉ



2 bis, rue Mercœur - 75011 PARIS / France

+ 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

iris-france.org



L'IRIS, association reconnue d'utilité publique, est l'un des principaux think tanks français spécialisés sur les questions géopolitiques et stratégiques. Il est le seul à présenter la singularité de regrouper un centre de recherche et un lieu d'enseignement délivrant des diplômes, via son école IRIS Sup', ce modèle contribuant à son attractivité nationale et internationale.

L'IRIS est organisé autour de quatre pôles d'activité : la recherche, la publication, la formation et l'organisation d'événements.