

L'autonomie stratégique et la souveraineté



Par **Claude-France Arnould** - *Ambassadrice de France auprès du Royaume de Belgique. Envoyée spéciale pour l'Espace au Service européen pour l'Action extérieure de janvier à octobre 2015. Elle a été auparavant, à partir de janvier 2011, directrice exécutive de l'Agence européenne de défense - Droits de l'homme 1981*

Dans le traité d'Aix-la-Chapelle, la France et l'Allemagne évoquent « une Europe souveraine et forte », dont elles « s'efforcent de renforcer la capacité d'action autonome ». Belle illustration du chemin parcouru dans les idées. Mais dans les faits ? Explications.

L'ambition de ces quelques lignes n'est pas de dissenter sur les termes de souveraineté et d'autonomie stratégique et leur usage dans notre histoire et celle des autres États européens, ce qui serait d'ailleurs d'un grand intérêt. Mais de manière très pragmatique, de partir d'un constat : **si tout État, quelles que soient sa taille, son ancienneté, ses alliances, parfois ses allégeances, se déclare souverain et entend que sa souveraineté soit respectée, l'appréciation des conditions de cette souveraineté, loin d'être initialement commune, commence à converger. Traditionnellement, la France considère que l'autonomie stratégique détermine cette souveraineté.** Si les mots ont pu varier dans l'histoire, la conviction qui a guidé nos politiques nationales est que, pour que la souveraineté soit une réalité, un État ne doit pas être dépendant de moyens d'action, de technologies, d'approvisionnements sur lesquels il n'a pas de prise, parce qu'ils dépendent d'autres États voire d'acteurs non étatiques. **Tout aussi traditionnellement, d'autres pays se satisfont de dépendances qu'ils estiment inévitables ou même souhaitables,** car fondées sur un rapport de confiance et de communauté d'intérêts qui renforcent, d'une autre manière, non seulement leur sécurité mais leur souveraineté elle-même, notamment face à une puissance

qui les menacerait directement. C'est notamment une perception fréquente au sein de l'Alliance atlantique où la dépendance vis-à-vis des États-Unis est acceptée, voire même voulue, par un grand nombre de pays européens, confiants dans une alliance solide où l'essentiel de l'effort est fourni par le grand partenaire et satisfaits de pouvoir poursuivre, politiquement et budgétairement, d'autres priorités.

Or aujourd'hui l'objectif d'autonomie stratégique est collectivement reconnu par les Européens, consacré notamment dans les conclusions du Conseil européen de juin 2016, et la France appelle désormais à une **souveraineté européenne, non pas comme substitut à la souveraineté nationale, mais comme complément de cette souveraineté et, dans certains domaines, comme condition nécessaire à la préservation de nos souverainetés nationales.** Dans le traité d'Aix-la-Chapelle, la France et l'Allemagne évoquent ensemble une « Europe souveraine et forte », dont ils « s'efforcent de renforcer la capacité d'action autonome », belle illustration du chemin parcouru dans les idées.

Quelles évolutions ont conduit à cette volonté de souveraineté européenne et d'autonomie stratégique ? Certaines ne sont pas nouvelles : la constatation de notre **impuissance à prévenir la guerre dans les Balkans** a sans doute été un traumatisme qui a fait tomber une partie des préventions britanniques quant à la défense européenne et permis, lors du sommet de Saint Malo, de donner le feu vert à Politique de sécurité et de défense commune puis, au Conseil européen de Cologne, de se fixer l'objectif d' « action autonome » ; mais surtout, les États-Unis, désireux d'avoir les mains libres pour le « pivot » de leur priorité de défense vers l'Asie, ont commencé à exhorter les Européens non seulement à prendre leur « part du fardeau » mais, très explicitement, à être « autonomes ». L'évolution logique était clairement tracée. Mais la réelle et rude prise de conscience est venue des **messages du Président Trump** et de la



La souveraineté nationale dans le contexte européen



perception d'un risque de divergence des intérêts prioritaires ; enfin la **brutalité présente du rapport de force entre les principales puissances et un mépris de plus en plus manifeste du système multilatéral** ont mis fin au rêve confortable de la primauté du «soft power», tandis qu'apparaissent d'autres **menaces, non étatiques et non belliqueuses**, sur notre sécurité et notre autonomie, qu'elles soient liées au changement climatique, aux catastrophes naturelles ou aux crises sanitaires, montrant à quel point notre vulnérabilité est diffuse.

Que couvre l'autonomie stratégique ? En premier lieu la défense : une situation où les États-Unis fournissent, selon les secteurs, de 70 à 100 % des capacités de l'Alliance atlantique (plus de 70 % pour les avions de surveillance et hélicoptères d'attaque, plus de 90 % pour les ravitailleurs en vol et les drones, 100 % pour les systèmes d'alerte balistique) n'est pas tenable. Mais la liberté d'agir passe aussi par l'**accès à l'espace, le renseignement** (largement lié au précédent), les **technologies et réseaux numériques, la cryptologie, l'intelligence artificielle, la maîtrise de nos données, les infrastructures critiques, la sécurité d'approvisionnement, la préservation des investissements stratégiques** ainsi que la **souveraineté monétaire**.

Une double convergence se fait ainsi jour : une reconnaissance partagée en Europe que la souveraineté des États est conditionnée par l'autonomie stratégique et la prise de conscience que cette dernière n'est possible qu'en la cherchant, de manière complémentaire, à la fois au niveau national et au niveau européen.

À l'École de guerre, le Président de la République développait récemment cet objectif de souveraineté nationale et européenne, en évoquant notamment «la construction d'une liberté d'action européenne qui complète et renforce les souverainetés nationales».

La souveraineté européenne, conditionnée par la non-dépendance stratégique, s'obtient d'abord par la volonté et l'action des États européens. Pour reprendre le discours déjà cité : *Pour longtemps encore, l'Europe, en matière de défense, ne pourra tirer sa force que des armées nationales.* Il n'y a pas actuellement de transfert de souveraineté, qu'il s'agisse de l'Union européenne ou de l'OTAN, ni en matière de défense, ni de renseignement, de cyber protection, d'investissements stratégiques, pour ne citer que quelques-uns des secteurs les plus significatifs.

Et ce transfert n'est pas politiquement envisageable aujourd'hui, et assurément pas tant qu'il ne serait pas le garant d'une plus grande capacité à assurer la défense de nos intérêts et que les dispositions institutionnelles n'en désignent pas clairement, efficacement et légitimement la chaîne de responsabilité.

En revanche, le niveau européen trouve sa pleine pertinence à la fois pour assurer la convergence de ces efforts et leur caractère solidaire, et pour bénéficier de la synergie avec les autres moyens d'action dévolus à l'Union européenne, ainsi que pour y trouver la puissance combinée de ce que nous représentons collectivement en termes économiques, démographiques, scientifiques...

La convergence et la solidarité, a fortiori dans ces domaines, ne sont pas un acquis, même entre nous, États européens. Elles doivent être le résultat d'une volonté politique au plus haut niveau et de la mise en œuvre de dispositifs qui les encouragent et les facilitent. La concurrence est une bonne chose, certes, mais pas si elle aboutit à des combats entre ce qui apparaîtra à nos partenaires tiers, pour leur plus grand bénéfice, comme des nains économiques ou des géants potentiels entravés.

La synergie avec les autres politiques de l'Union est un atout essentiel, qui justifie en grande partie la volonté de faire émerger ces capacités d'autonomie stratégique **dans le cadre communautaire** : budget, politique de recherche, industrielle, de la concurrence, des transports, maritime, de contrôle des frontières, numérique, commerciale, spatiale et désormais d'industrie de défense ; mais aussi dans le cadre de **l'Agence européenne de défense**, agence du Conseil où siègent les ministres de la Défense.

C'est le progrès sur les deux voies parallèles, nationale et européenne, qui nous donne la chance d'assurer notre souveraineté, face à une situation globale qui tend et tendra probablement de plus en plus à la tester, voire à la menacer.

Le cheminement est ardu : nous partons collectivement d'un niveau de dépendance important, illustré par les quelques chiffres que j'ai cités, d'une conscience pour le moins inégale de l'acceptabilité de cette dépendance, notamment dans le domaine technologique, et d'une **appréciation différente de la perception, par les États-Unis, de l'émergence d'une capacité d'action autonome européenne.** Il y aura sans doute des discussions franches, des épisodes plus ou moins tendus, comme il y en a eu avec notre partenaire américain tout au long de la construction européenne, mais nous pouvons aussi nous appuyer sur une vraie revendication américaine que l'Europe soit «a security provider» et leur souhait de trouver chez nous des «redondances utiles», précieuses face aux vulnérabilités, par exemple cyber, qui nous sont communes.

Un de nos industriels expliquait comment des technologies au cœur même de notre souveraineté, liées à la dissuasion, sont à la fois sanctuarisées pour des raisons évidentes, mais bénéficient des politiques européennes, à la fois en termes de financement de recherche et de marché potentiel. Sa démonstration reste pour moi le plus bel exemple de la complémentarité entre effort européen et effort national pour assurer notre souveraineté et notre liberté d'action.

La souveraineté nationale est conditionnée par l'autonomie stratégique, elle-même rendue possible à la fois au niveau national et européen