

Pourquoi l'Europe doit-elle être stratégiquement autonome ?

Josep BORRELL

Le débat sur l'« autonomie stratégique européenne » a suscité bon nombre de controverses. Saluons ce débat. Il importe de clarifier cette question, de lever toute ambiguïté la concernant et de faire des propositions concrètes sur la manière d'aller de l'avant dans ce domaine.

D'aucuns voient dans l'autonomie stratégique une chimère dont il faudrait cesser de se repaître, surtout depuis la victoire de Joe Biden. D'autres y voient un impératif politique plus que jamais nécessaire. Et entre les deux, il y a ceux qui estiment qu'il faut éviter de retomber dans les vieilles querelles théologiques, et donner à ces mots un contenu concret. Je me range volontiers parmi ces derniers.

Lorsque je me penche sur cette question, je ne peux m'empêcher de paraphraser Montesquieu, et son célèbre « Comment peut-on être Persan ? ». « Ah ! Ah ! Être stratégiquement autonome est une chose bien extraordinaire ! Comment peut-on être stratégiquement autonome ? ». Telle est la question.

Petite histoire d'un concept communément approuvé

Ce concept n'a rien de nouveau. En fait, l'autonomie stratégique fait partie des expressions utilisées de longue date par l'Union européenne (UE). D'abord apparue dans le domaine de l'industrie de la défense, elle a longtemps été cantonnée aux questions de défense et de sécurité. Et c'est en partie de là que vient le problème.

Pendant tout un temps, le débat s'est limité à une opposition entre ceux qui pensaient que l'autonomie stratégique était un moyen de se réappropriier l'espace politique accaparé par les États-Unis, et ceux – en l'occurrence la majorité des États européens – qui se montraient soucieux d'éviter cette perspective, craignant précisément qu'elle n'ait pour effet d'accélérer le désengagement américain.

Josep Borrell est Haut Représentant de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, et Vice-Président de la Commission européenne.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 979-10-373-0274-8

© Tous droits réservés, Paris, Ifri, 2020.

Comment citer cette publication :

Josep Borrell, « Pourquoi l'Europe doit-elle être stratégiquement autonome ? », *Éditoriaux de l'Ifri*, Ifri, 11 décembre 2020.

Ifri

27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15
Tél.: (0)1 40 61 60 00
E-mail: accueil@ifri.org

Site internet :

www.ifri.org

Depuis lors, l'autonomie stratégique s'est étendue à de nouveaux sujets de nature économique et technologique, ainsi que l'a révélé la pandémie de COVID-19. La dimension sécuritaire reste toutefois sensible et continue d'occuper une place prépondérante. À chaque fois que j'évoque la notion d'« autonomie stratégique européenne », il y a toujours quelqu'un pour lever la main et me demander « Et *quid* de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) ? », ce qui montre bien que ces deux termes apparaissent toujours antinomiques. Il faut donc rappeler les faits.

Le Conseil avait déjà eu recours à ce concept en novembre 2013, dans le domaine de l'industrie de la défense, pour souligner la capacité de l'UE à devenir un meilleur partenaire grâce au développement de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). En mai 2015, le Conseil des Affaires étrangères avait employé la même terminologie. Le concept a encore été affiné dans la Stratégie globale de l'UE de 2016, qui fait explicitement référence à « un degré approprié d'autonomie stratégique ».

Mais c'est dans les conclusions du Conseil de novembre 2016 que nous nous sommes le plus rapprochés d'une définition. C'est de là en effet que vient l'expression « capacité à agir de manière autonome lorsque cela est nécessaire et avec des partenaires chaque fois que cela est possible ». Le concept d'autonomie stratégique a été repris par le Conseil en 2016, 2017, 2018, 2019 et 2020, et même par le Conseil européen, en octobre 2020, dans son acception élargie. La Coopération structurée permanente (CSP) et le Règlement relatif au Fonds européen de la défense (FED) l'ont également adopté.

On serait donc en droit de s'interroger sur l'opportunité de revenir sur sa définition. Et pourtant, le problème vient de ce que, tout en faisant partie du vocabulaire communément admis, ce concept n'est pas interprété de la même manière par tous les États membres dès lors qu'il est employé dans des domaines différents. C'est notamment ce qui explique pourquoi il s'est avéré si difficile de s'entendre sur la définition des conditions de participation d'États tiers à des projets CSP, et pourquoi cette définition est apparue si sensible.

D'où vient l'importance inédite désormais accordée à l'autonomie stratégique ?

Du fait que le monde a changé. Il est difficile de prétendre être une « union politique » capable d'agir en « acteur mondial », et de se proclamer « Commission géopolitique », sans faire preuve d'« autonomie ». Quels sont donc les facteurs qui rendent ce concept plus important que jamais ?

Le premier est le fait que le poids de l'Europe dans le monde diminue. Voici trente ans, nous pesions un quart de la richesse mondiale. Dans vingt ans, tout porte à croire que nous ne représenterons pas plus de 11 % du produit national brut (PNB) mondial, loin derrière la Chine, qui en représentera le double, derrière les États-Unis et leurs 14 %, et à égalité avec l'Inde.

Les deux prochaines décennies revêtiront une importance capitale, car la Chine les mettra à profit pour devenir la première puissance mondiale, avant d'être elle-même confrontée à de nouvelles contraintes démographiques, qui ralentiront son ascension. Il est probable que l'Inde prendra alors le relais.

La conclusion est limpide. Si nous n'agissons pas de concert aujourd'hui, nous serons insignifiants demain, comme d'aucuns l'ont déjà si bien démontré. Dans pareille perspective, l'autonomie stratégique apparaît comme un processus de survie politique. Dans ce contexte, nos alliances traditionnelles demeurent essentielles. Elles ne suffiront pas pour autant. Les écarts de puissance allant rétrécissant, le monde rentrera de plus en plus dans une logique de transactions, et l'ensemble des puissances, Europe comprise, ira de plus en plus dans ce sens. Nous n'y échapperons pas.

Le deuxième facteur a trait à la transformation de l'interdépendance économique dans laquelle nous autres Européens avons énormément investi, en particulier en nous faisant les champions du multilatéralisme. **Nous connaissons aujourd'hui une situation dans laquelle l'interdépendance économique est source de vives tensions politiques.** Ce qu'il était convenu naguère de qualifier de pouvoir de convaincre, ou *soft power*, est en train de se muer en instrument de pouvoir de contrainte.

La crise du COVID-19 a révélé le caractère profondément asymétrique de l'interdépendance et la vulnérabilité de l'Europe. La

science, la technologie, le commerce, les données et les investissements deviennent sources et instruments de pouvoir pour les politiques internationales.

Il s'agit là d'un changement de taille, de nature à nous inciter, si nous entendons défendre nos intérêts, à renforcer tous les instruments dont nous disposons, au-delà des questions de sécurité et de défense, et je pense en particulier aux compétences et aux instruments qui sont entre les mains de la Commission.

Une autre raison importante est le fait que l'attention mondiale est de plus en plus captée par l'Asie, ce qui est flagrant notamment dans la politique américaine. Cette tendance n'est pas née avec l'administration Trump. C'est sous la présidence d'Obama qu'a été décidé le retrait du dernier char américain de notre continent, en 2013. Après la crise en Ukraine, toutefois, les États-Unis ont décidé de nous renvoyer une brigade blindée, dans le cadre d'un processus de rotation. Il n'empêche que, sur un plan général, le problème demeure entier, comme l'a également rappelé récemment le ministre allemand de la Défense : « Ce n'est qu'à partir du moment où nous prendrons notre sécurité au sérieux que l'Amérique en fera de même. » Je ne saurais mieux dire.

De surcroît, l'Europe doit aujourd'hui faire face, à sa périphérie, à un certain nombre de conflits ou de tensions, tant au Sahel qu'en Libye ou encore en Méditerranée orientale. Dans ces trois exemples, l'Europe doit agir davantage encore, et seule, car ces problèmes ne concernent pas les États-Unis au premier chef.

Comme l'a écrit un chercheur polonais : « Les États-Unis ne s'engageront plus à l'avenir dans des opérations militaires d'envergure en Afrique et au Moyen-Orient et laisseront à l'Europe le soin de régler crises et conflits dans les pays du voisinage européen¹. »

C'est pourquoi il nous faut combler nos nombreuses lacunes, notamment capacitaires, et être présents et actifs là où nos intérêts sont en jeu. **Dans des conflits comme ceux qui sévissent au Haut-Karabakh, en Libye et en Syrie, nous assistons à une sorte d'« astanisation » des conflits régionaux** (en référence à

1. J. Gotkowska, « USA – Germany – NATO's Eastern Flank: Transformation of the US Military Presence in Europe », *OSW Commentary*, Centre for Eastern Studies, 14 août 2020, disponible sur : www.osw.waw.pl.

l'accord d'Astana sur la Syrie), **qui conduit à la mise à l'écart de l'Europe du règlement des conflits au profit de la Russie et de la Turquie.**

Pourquoi en sommes-nous arrivés là ? Comment y remédier ? Devrait-on intégrer cet état de fait ? Il importe de répondre à ces vraies interrogations dans la perspective de l'autonomie stratégique. Sur ces questions, la référence exclusive à l'OTAN ne suffit plus.

La perception des risques reste différente entre Européens

Désormais, en dépit d'un consensus général sur la question, les choses se corsent dès qu'il s'agit de définir les conséquences concrètes d'une telle orientation, et le degré d'autonomie stratégique nécessaire. On peut être plus ou moins autonome en fonction des domaines et des acteurs concernés.

En outre, je suis bien placé pour savoir que tous les États européens ne voient pas les problèmes de la même façon, puisqu'ils ne partagent ni la même histoire ni la même géographie : il s'ensuit qu'ils n'ont pas les mêmes perceptions stratégiques.

Même si les États s'accordent généralement sur le fait qu'ils courent les mêmes risques, leur perception de ces risques est par essence différente. Selon que l'on vit à l'est, au sud ou au sud-est, la perception des menaces et des dangers n'est pas la même. De ce point de vue, les orientations stratégiques en cours d'élaboration revêtiront une grande importance, car elles ont précisément pour but d'harmoniser la perception des menaces et des risques.

Le cadre que nous devons définir ne saurait cependant être l'expression des préférences des États les plus puissants. Nul État en Europe ne peut en effet prétendre faire la leçon à d'autres pour ce qui est de définir les menaces et les intérêts de l'Europe.

S'il n'est pas aisé, certes, d'en donner une définition, cela n'est pas non plus impossible, pour peu que nous abordions le problème en termes concrets. Par exemple, des forces françaises sont aujourd'hui stationnées en Estonie. De même, on trouve des forces spéciales estoniennes engagées aux côtés de la France au Mali. Je ne suis pas certain qu'en l'absence d'Europe, des pays baltes seraient présents en Afrique...

Par ailleurs, les États nordiques et les États baltes, qui étaient en première ligne face aux cyber-menaces et aux menaces hybrides, ont pu compter sur le soutien et la coopération de tous les autres États européens, ainsi que de l'UE qui a mis au point toute une panoplie d'outils. Cela montre qu'au-delà de la coopération, nos États peuvent aussi tabler sur la solidarité pour s'épauler mutuellement face à l'ensemble des menaces auxquelles ils sont confrontés.

L'autonomie stratégique et le lien transatlantique

Lorsque l'on aborde le chapitre des menaces se pose la grande question des relations de l'UE avec l'OTAN et, en particulier, avec les États-Unis. Question assez sensible, mais les positions à cet égard sont moins éloignées les unes des autres que nous l'imaginons. Je pense que le temps où la nécessité d'une politique étrangère et de sécurité commune n'était pas prise au sérieux, ou était niée, est révolu.

Par ailleurs, nul ne conteste le caractère vital de la relation transatlantique, et personne ne préconise la création d'une force européenne pleinement autonome extérieure à l'OTAN, cette dernière demeurant le seul cadre viable à même d'assurer la défense territoriale de l'Europe.

Depuis les déclarations de Varsovie et Bruxelles de juillet 2016 et juillet 2018, des « progrès sans précédent » ont été enregistrés dans la coopération entre l'UE et l'OTAN, ainsi que l'ont souligné les dirigeants alliés dans la déclaration de Londres de décembre 2019. L'élection de Joe Biden permettra certainement la tenue d'un dialogue transatlantique plus fructueux.

Qu'il s'agisse de la réaction à la pandémie, du commerce, de la sécurité ou du climat, ou encore des grands jeux de puissance, Européens et Américains travailleront en étroite collaboration. **Seule une Europe dotée de capacités renforcées, et donc plus autonome, peut travailler utilement avec l'administration Biden, afin de rendre au multilatéralisme sa grandeur.**

C'est pourquoi il importe de renforcer le pilier européen de la défense et de la sécurité. Et le rythme de sa consolidation sera au cœur du débat sur l'autonomie stratégique. Certains veulent aller plus loin que d'autres, parce qu'ils y voient un objectif politique qui implique une mobilisation bien plus grande.

Par ailleurs, l'Alliance atlantique ne peut être véritablement efficace que si elle fonctionne comme une relation en constante évolution, entre partenaires consentants et égaux. C'est pourquoi je crois que l'autonomie stratégique de l'Europe est pleinement compatible avec des liens transatlantiques plus forts, je dirais même qu'il s'agit là d'un préalable.

Si les relations entre les membres de l'Alliance stagnent, ou sont déséquilibrées, cela finira par engendrer des récriminations de part et d'autre. Côté américain, des plaintes s'élèvent pour pointer du doigt les efforts insuffisants consentis par les Européens pour se défendre. Les citoyens américains se demandent dès lors pourquoi ils devraient aider des pays qui ne veulent pas financer leur propre défense. Qui pourrait les en blâmer ?

Côté européen, certains pourraient craindre d'avoir à payer cette garantie au prix fort, au détriment de leur autonomie diplomatique et militaire. Ils pourraient arguer qu'en contrepartie de la protection militaire offerte à l'Europe, les États-Unis pourraient, par exemple, imposer l'achat d'équipements militaires américains, ce qui nuirait à la création d'une base industrielle militaire en Europe.

Néanmoins, les Européens sont parvenus à accomplir des progrès concrets dans ce domaine. Nous venons par exemple d'adopter de nouvelles dispositions régissant l'accès de pays tiers à des projets de CSP. Nous sommes par ailleurs sur le point d'adopter le FED, qui comporte des dispositions équivalentes.

Le FED et la CSP illustrent très bien ce qu'est une autonomie stratégique pragmatique. L'Europe crée des mécanismes de coopération et contribue au financement d'un programme européen destiné à renforcer la base industrielle de l'Europe sans porter atteinte à la solidarité atlantique. Au contraire, les capacités développées conjointement par les États membres dans le cadre de ces programmes répondent aussi aux priorités définies au sein de l'OTAN.

Ce qui vaut pour ces projets vaut également pour les grands projets industriels intergouvernementaux tels que le projet d'avion du futur (*SCAF* – système de combat aérien du futur), auquel participent la France, l'Allemagne et l'Espagne. Ces projets sont susceptibles de renforcer l'Europe sans nuire à la relation transatlantique. Il convient donc qu'ils soient couronnés de succès. C'est pourquoi il y a lieu de mettre un terme aux malentendus actuels entre les différents partenaires industriels.

C'est à nous, Européens, qu'il incombe avant tout d'œuvrer à l'autonomie stratégique. Si nous voulons rester tant soit peu crédibles au niveau mondial, si nous voulons développer notre base industrielle, nous devons nécessairement développer une industrie européenne de la défense qui soit une composante de la base industrielle européenne. Nous devons également nous employer à remédier à nos importantes lacunes opérationnelles.

L'autonomie stratégique ne se limite pas à la sécurité et à la défense

Si j'ai abordé la question de l'autonomie stratégique sous l'angle politico-militaire en m'y attardant quelque peu, c'est qu'il s'agit, comme je l'ai dit d'emblée, de la dimension la plus sensible du problème.

Mais les enjeux de l'autonomie stratégique ne se limitent pas à la sécurité et à la défense. Ils concernent un large éventail de secteurs, comme le commerce, la finance et l'investissement. **Si, en matière de commerce, l'UE bénéficie déjà d'une autonomie stratégique, il reste une marge de progression en matière de financement et d'investissement.**

Nous devons renforcer le rôle international de l'euro, pour éviter d'être contraints d'enfreindre nos propres lois et d'être écrasés par des sanctions secondaires, et pour garantir des conditions de concurrence beaucoup plus équitables avec la Chine en ce qui concerne les normes d'investissement. C'est pourquoi il est très utile d'entretenir un dialogue transatlantique sur la Chine.

Sur tous ces points, nous avons commencé à réévaluer nos outils afin de les rendre plus efficaces. Il s'agit d'un changement majeur en politique internationale. Nous disposons à présent d'un mécanisme de filtrage des investissements étrangers, d'instruments commerciaux renforcés, d'une boîte à outils utile pour la 5G et, l'année prochaine, nous pourrons procéder à un meilleur filtrage des investissements subventionnés. Tous ces instruments contribuent à la construction de notre autonomie politique.

La crise du COVID-19 a accéléré ce mouvement, car elle a montré en quoi une question comme celle de la santé pouvait devenir une question géopolitique. En soi, ni les masques, ni les réactifs, ni les antibiotiques ne sont des produits stratégiques. Cependant, lorsqu'ils

sont produits par un nombre très restreint de pays qui s'avèrent être des rivaux stratégiques potentiels, ils deviennent des produits stratégiques.

Et ce qui vaut pour les produits de santé vaut aussi pour les métaux rares, dont certains États contrôlent la production ou la transformation. Aussi l'Europe doit-elle diversifier ses sources d'approvisionnement, et prendre des mesures incitatives en faveur des entreprises qui souhaitent se relocaliser.

Le lancement très récent de l'Alliance européenne des matières premières contribue de manière tangible à l'autonomie stratégique européenne de l'après COVID-19. Le partenariat entre entreprises, associations professionnelles et pouvoirs publics garantira l'accès à trente intrants essentiels en augmentant la production domestique, le recyclage et la recherche à l'étranger de fournisseurs respectueux.

La liste des matériaux sensibles a plus que doublé au cours des dix dernières années, notamment avec les terres rares, rejointes par le lithium, le titane et la bauxite. L'Alliance se concentrera sur les besoins les plus pressants : la résilience de l'UE dans la chaîne de valeur des aimants, des terres rares et du secteur automobile. Les principaux écosystèmes industriels de l'UE, tels que l'automobile, les énergies renouvelables, la défense et l'industrie aérospatiale, en ont un besoin criant.

L'Alliance répondra à d'autres besoins essentiels et stratégiques de matières premières, notamment ceux liés aux matériaux nécessaires au stockage et à la transformation de l'énergie. À cet égard, la création, en 2017, de l'Alliance européenne pour les batteries produit déjà des résultats significatifs. D'ici à 2025, l'UE sera en mesure de produire suffisamment de cellules de batteries pour répondre aux besoins de l'industrie automobile européenne, voire pour renforcer nos capacités d'exportation. C'est cela aussi, l'autonomie stratégique !

Un autre domaine dans lequel l'autonomie stratégique est en jeu est celui des données. Nous avons beaucoup progressé grâce au Règlement général sur la protection des données (RGPD). Mais le prochain défi portera sur les données industrielles, et le partage des données entre entreprises, pour lesquelles il n'existe pas de réglementations internationales satisfaisantes. Dans un monde où les données seront le pétrole du XXI^e siècle, l'Europe ne peut les laisser aux seules mains des acteurs du marché, ou risquer de se les voir

confisquées par des États pour lesquels la protection des libertés n'est pas une priorité absolue. C'est un domaine où un véritable modèle européen doit prévaloir. L'Europe doit faire entendre sa voix.

* * *

L'autonomie stratégique n'est pas une baguette magique, mais un processus qui s'inscrit dans la durée et doit amener les Européens à se prendre de plus en plus en charge. Pour défendre nos intérêts et nos valeurs dans un monde de plus en plus dur, un monde qui nous oblige à compter sur nous-mêmes pour garantir notre avenir.