



Frédéric Mauro

AUTONOMIE STRATÉGIQUE

le nouveau Graal
de la défense européenne



**© Groupe de recherche
et d'information
sur la paix et la sécurité**

Chaussée de Louvain, 467
B-1030 Bruxelles
Tél.: (32.2) 241.84.20
Courriel: admi@grip.org
Site Internet: www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information
sur la paix et la sécurité (GRIP)
est une association sans but lucratif.

La reproduction est autorisée,
moyennant mention de la source et de l'auteur
Photo de couverture : *Athéna-Fidus : a dual communications satellite*
Master Image Programmes ©THALES ALENIA SPACE

Prix : 6 euros

ISSN : 2466-6734
ISBN : 978-2-87291-118-9

Version PDF :
www.grip.org/fr/node/2528



Les rapports du GRIP sont également
diffusés sur www.i6doc.com,
l'édition universitaire en ligne.



Le GRIP bénéficie du soutien
du Service de l'Éducation permanente
de la Fédération Wallonie-Bruxelles
www.educationpermanente.cfwb.be

Frédéric Mauro

AUTONOMIE STRATÉGIQUE

**le nouveau Graal
de la défense européenne**

TABLE DES MATIÈRES

BRÈVE HISTOIRE DE LA NAISSANCE D'UN CONCEPT	3
---	---

UN CONCEPT IMPRÉCIS À LA CONFLUENCE DES PRÉOCCUPATIONS FRANÇAISES ET DES AMBITIONS EUROPÉENNES	4
A. Un concept français exprimé à la fin de la Guerre froide	4
B. Un concept européen lié à l'émergence de l'idée de défense commune	6
C. La consécration du concept dans la pensée stratégique française...	8
D. ... et dans la pensée stratégique de l'Union européenne	12

POUR UNE CLARIFICATION DU CONCEPT : UNE TENTATIVE DE DÉFINITION	17
A. De l'absence à l'abondance de références doctrinales	17
B. Un concept à la fois relatif et contingent	21
C. Les différentes composantes de l'autonomie stratégique	22
1. La composante politique	23
2. La composante opérationnelle	24
3. La composante industrielle	26

CONCLUSION	29
------------	----

BRÈVE HISTOIRE DE LA NAISSANCE D'UN CONCEPT

Il en va des mots et des idées comme des vêtements : ils sont sujets aux modes. Assurément, le concept « d'autonomie stratégique » est à la mode, à Paris comme à Bruxelles. La Revue stratégique sur la Sécurité et la Défense nationale française de novembre 2017 en fait un usage abondant pour ne pas dire excessif et rares sont devenus les documents du Conseil, de la Commission ou du Parlement européen en matière de défense qui ne s'y réfèrent pas.

Non seulement, ce concept abonde dans les déclarations politiques mais il est en train de faire son entrée dans le domaine juridique. Le règlement en cours d'élaboration pour le Programme européen de développement de l'industrie de défense (EDIDP) en fait l'un des objectifs du programme et peut être l'un des critères à l'aune duquel sera examinée l'éligibilité des bénéficiaires des fonds européens.

Mais qu'est-ce que « l'autonomie stratégique » ? Car si ces deux mots sont désormais accommodés à toutes les sauces, les définitions précises qu'affectionnent les juristes font défaut.

UN CONCEPT IMPRÉCIS À LA CONFLUENCE DES PRÉOCCUPATIONS FRANÇAISES ET DES AMBITIONS EUROPÉENNES

A. Un concept français exprimé à la fin de la Guerre froide

Les mots « autonomie stratégique » sont apparus pour la première fois dans un document officiel avec le « Livre blanc sur la défense » français de juin 1994¹. Nous n'en avons trouvé nulle trace auparavant, pas même dans le Livre blanc de 1972 qui se réfère au seul concept d'indépendance nationale². Il semblerait que le général de Gaulle l'ait utilisé une seule fois dans l'ensemble de ses discours³, même s'il en avait intellectuellement délimité les contours⁴. Dans la pensée de l'époque, le concept d'indépendance nationale, compréhensible par tout un chacun, suffisait amplement à décrire une ambition de défense.

-
1. Le document de 1994 contient les six premières occurrences du concept : pages 49, 50, 52, 78 et 139. www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/944048700.pdf
 2. On trouve mention des mots « autonomie stratégique » dès 1974 dans certains ouvrages de doctrine, mais sans qu'ils fassent l'objet de véritables développements. Voir note 60.
 3. Le 16 mars 1950, le général de Gaulle fait le point de la situation devant les journalistes. Conférence de presse tenue au Palais d'Orsay. En réponse à une question qui lui est posée sur la ratification d'un pacte bilatéral franco-américain sur l'aide militaire, conclu le 27 janvier 1950, le général répond : « Je ne vois aucun inconvénient, bien au contraire, à ce qu'il nous soit donné, en vertu de l'aide mutuelle, de quoi armer cinq divisions. Mais nous ne saurions nous figurer que cela transforme profondément les conditions dans lesquelles nous serions dans la conjoncture terrible qui peut éventuellement se présenter. En outre, rien ne précise encore quel rôle nous allons jouer dans l'élaboration de l'action interalliée. Enfin, cet armement est limité, comme vous le savez, aux armes qui ne nous confèrent aucune autonomie stratégique. Or, cela pour nous est grave, parce qu'après tout les politiques ne sont pas toujours d'accord entre elles, notamment pour ce qui concerne l'Afrique et, même l'Afrique française. Il peut être inacceptable pour nous de ne pouvoir rien faire par nous-mêmes qui soit efficace dans certaines hypothèses, (...) ». Charles de Gaulle, discours et messages « Dans l'attente (février 1946-avril 1958) », Librairie Plon, 1970, p. 328 [accès non libre de droits].
 4. « Il faut que la défense de la France soit française. C'est une nécessité qui n'a pas toujours été très familière au cours de ces dernières années. Je le sais. Il est indispensable qu'elle le redevienne. Un pays comme la France, s'il lui arrive de faire la guerre, il faut que ce soit sa guerre. Il faut que son effort soit son effort. S'il en était autrement, notre pays serait en contradiction avec tout ce qu'il est depuis ses origines, avec son rôle, avec l'estime qu'il a de lui-même, avec son âme. Naturellement, la défense française serait, le cas échéant, conjuguée avec celle d'autres pays. Cela est dans la nature des choses. Mais il est indispensable qu'elle nous soit propre, que la France se défende par elle-même, pour elle-même et à sa façon. S'il devait en être autrement, si on admettait pour longtemps que la défense de la France cessât d'être dans le cadre national et qu'elle se confondit, ou fondit, avec autre chose, il ne serait pas possible de maintenir chez nous un État. Le Gouvernement a pour raison d'être, à toute époque, la défense de l'indépendance et de l'intégrité du territoire. C'est de là qu'il procède. En France, en particulier, tous nos régimes sont venus de là. ». Discours de Charles de Gaulle devant l'école militaire de Saint-Cyr, le 3 novembre 1959. www.cvce.eu/obj/discours_de_charles_de_gaulle...

Mais en raison de la fin de la Guerre froide et de l'effondrement du bloc soviétique, les auteurs du Livre blanc de 1994 éprouvèrent la nécessité de dégager ce concept au point d'affirmer que : « L'avenir de la dissuasion et les modalités de notre autonomie stratégique sont au cœur de (notre) réflexion. »⁵ L'autonomie stratégique y était entendue comme synonyme de « l'indépendance et de la liberté d'action politique »⁶. Elle englobait, d'une part, la détention d'un armement nucléaire et, d'autre part, un outil militaire permettant d'agir en dehors des frontières nationales.

La question qui occupait alors les stratèges français était de savoir comment assurer « une nouvelle complémentarité entre dissuasion et action car, « dans les dix années qui viennent, (l'autonomie stratégique) ne reposera plus seulement sur la dissuasion nucléaire » mais de façon croissante sur « les moyens des armées (qui) sont et seront fortement sollicités pour des missions extérieures de prévention et de règlement des crises, sans risque direct d'escalade nucléaire ni perspective de guerre totale. »⁷

Dans cette première expression du concept, l'autonomie stratégique reposait sur trois éléments :

- « - l'intelligence des situations, notamment par le renseignement qui permet la prévision et l'appréciation autonome des événements et donne ainsi la capacité de décider rapidement, en opérant des choix éclairés ;
- « - la maîtrise des situations complexes, où se mêlent les dimensions politiques, militaires et régionales du point de vue de la stratégie, les dimensions multinationales et interarmées dans le domaine militaire ;
- « - la mobilité stratégique, pour être libre[s] de nos mouvements, et pouvoir projeter les forces en temps utile au bon endroit. »⁸

Les Français ne furent évidemment pas les seuls à se poser la question de la redéfinition de leur stratégie de défense. Les Britanniques furent les premiers à le faire dès juillet 1990 avec la revue stratégique intitulée « Options for Change » suivis un an plus tard par les Américains avec la *National Security Strategy* d'août 1991. Il y était certes question de toucher les « dividendes de la paix », mais aussi de passer d'une politique de défense orientée par les menaces, à une politique de défense orientée par les capacités. Le but était, notamment pour les Britanniques, de constituer des forces armées moins nombreuses, mais mieux équipées, mieux entraînées, plus motivées, plus flexibles et plus mobiles pour être employées au profit de l'OTAN (c'est-à-dire en Europe) « ou ailleurs, si nécessaire »⁹.

5. LBDN 1994, p. 49.

6. LBDN 1994, p. 52.

7. LBDN 1994, p. 52

8. LBDN 1994, p. 52 et 53.

9. « Defence Select Committee, The Strategic Defence Review », HC 138-I, Session 1997-1998, cité in A Brief Guide to Previous British Defence Reviews, House of Commons, 19 octobre 2010, Standard Note SN/IA/5714.

Au demeurant, l'Alliance atlantique dans son ensemble épousa cette évolution puisqu'au sommet de Londres, en juillet 1990, les leaders occidentaux décidèrent de passer de la défense territoriale à la gestion de crises¹⁰.

Mais si les Français ne furent pas les seuls à se poser la question de la réorientation de leur stratégie militaire, ils furent les seuls à utiliser les mots « d'autonomie stratégique ». Ceux-ci n'apparaissent pas dans les documents américains¹¹, ni dans les documents britanniques¹², ni même dans aucun autre document européen de l'époque. Et ils n'y apparaissent du reste toujours pas.

B. Un concept européen lié à l'émergence de l'idée de défense commune

Même si le concept d'autonomie stratégique n'est officiellement exprimé pour la première fois en France qu'en 1994, il semble raisonnable de supposer qu'il était déjà contenu en germe dans les réflexions qui suivirent la fin de la Guerre froide et que les Français mirent à profit cette bascule stratégique pour pousser un de leurs tropisme national – l'émancipation de la tutelle américaine. Ils réussirent ainsi à persuader, plus ou moins, leurs partenaires européens de l'époque de l'adopter sous une forme un peu différente.

C'est ainsi qu'en décembre 1991 au Sommet de Maastricht, fut rédigé le projet de traité sur l'Union européenne dont les articles B et J.4.1. donnaient comme objectif à l'Union « la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune ». Toute la question était de savoir si cette « défense commune » serait plus ou moins « autonome » vis-à-vis de la défense américaine.

-
10. Déclaration des chefs d'État et de Gouvernement sur la « transformation de l'Alliance de l'Atlantique Nord » à Londres, juillet 1990 et en particulier le paragraphe 14 : « À mesure que les troupes soviétiques quitteront l'Europe de l'Est et qu'un traité limitant les forces conventionnelles sera appliqué, la structure militaire intégrée de l'Alliance et sa stratégie se modifieront profondément : l'OTAN déploiera des forces d'active moins nombreuses, qui seront restructurées. Grâce à de telles forces, qui se caractériseront par leur grande mobilité et par leur polyvalence, les dirigeants alliés disposeront de la plus grande souplesse pour décider de la conduite à tenir face à une crise. L'Organisation aura de plus en plus recours à des corps multinationaux, composés d'unités nationales. » www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_23693.htm
 11. Ni la « *National Security Strategy* » (août 1991), ni la « *Bottom-up review* » (1993), ni la première « *Quadrennial defense review* » (mai 1997) n'utilisent les termes d'autonomie stratégique, pas davantage que les documents stratégiques publiés ultérieurement.
 12. Les Britanniques sont les inventeurs du concept de Livre blanc dans l'immédiat après-guerre. En outre, ils sont aussi ceux qui ont produit le plus de documents stratégiques en matière de défense. Pour ne citer que les principaux on rappellera : la « *Sandys Review* » (1957) ; les « *Healeys reviews* » (1965-1968) ; la « *Mason Review* » (1974-1975) ; la « *Nott Review* » (1981) ; « *Options for change* » (1990) ; (*Front line first: the Defence Costs Study*) (1994) ; la « *Strategic Defence Review* » et le « *SDR New Chapter* » (2002) ; le « *Defence White Paper* » (2003) ; la « *National Security Strategy – update 2009 – Security for the next generation* » ; « *A strong Britain in an age of Uncertainty: the National Security Strategy* » et « *the Defence and Security Strategy* » (2010) ; la « *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review* » (2015). Aucun de ces documents ne comporte les mots « autonomie stratégique ». Ils font en revanche souvent référence au concept d'indépendance, y compris dans ses déclinaisons opérationnelles (« *independence of action* » SDSR 2010 ou « *operational independence* » SDSR 2015 4.71), ou encore à celui de liberté d'action (« *freedom of action* » SDSR 2015).

Comme le relate Sir Peter Ricketts, l'un des rédacteurs de cette partie du traité de Maastricht : « Cette formulation recueillit l'accord des parties car elle pouvait être lue de deux façons différentes. Il y avait à l'époque deux camps parmi les États membres. Un groupe emmené par les Français favorisaient une capacité de défense européenne, indépendante de l'OTAN, position qui reflétait les réserves entretenues depuis longtemps par la France vis-à-vis de la domination américaine sur l'OTAN. Pour ce camp, l'article J.4.1. représentait le premier pas décisif en direction d'une capacité de défense européenne autonome. L'autre camp, moins nombreux, était conduit par le Premier ministre britannique John Major, pour qui il n'était pas question de permettre à l'Union européenne de développer une capacité de défense distincte de l'OTAN (mais qui,) un tantinet plus pragmatique que son prédécesseur [Margaret Thatcher], accepta l'apparition des mots « défense commune » (...) en espérant que cela n'advierait qu'aux calendes grecques. »¹³

Après le traité de Maastricht, les Britanniques s'efforcèrent de réactiver « l'Union de l'Europe occidentale » (UEO), organisation qui, pour eux, pouvait représenter une face acceptable de la défense européenne, car distincte de l'Union européenne. L'arrivée au pouvoir en France de Jacques Chirac en 1995, favorable à un rapprochement avec les États-Unis au sein de l'OTAN, permit de franchir un pas supplémentaire avec la reconnaissance à la réunion des ministres des Affaires étrangères qui se tint à Berlin en juin 1996 d'une « identité européenne de défense » au sein de l'OTAN. C'était l'idée que des éléments de la structure de commandement de l'OTAN pourraient être en quelque sorte prêtées à l'UEO pour conduire des opérations dans lesquelles les Américains ne souhaiteraient pas intervenir.

Enfin, la « première » guerre du Golfe en 1991 et surtout les déboires des puissances européennes dans les guerres de Yougoslavie, en particulier leur incapacité à construire, sans l'aide des Américains, une réponse militaire efficace aux événements de Bosnie entre 1993 et 1995, montrèrent la nécessité de construire une capacité militaire autonome européenne.

Une évolution en ce sens fut rendue possible avec l'arrivée de Tony Blair au gouvernement en mai 1997. Son premier acte fut de signer le Traité d'Amsterdam en octobre 1997, dont l'article J.7 prévoyait que : « l'Union encourage l'établissement de relations institutionnelles plus étroites avec l'UEO en vue de l'intégration éventuelle de l'UEO dans l'Union, si le Conseil européen en décide ainsi. » Le même Tony Blair se retrouva, comme Jacques Chirac, frustré par les difficultés de rassembler une force d'intervention au Kosovo en proie à de violents incidents et par les réticences de Bill Clinton et du Congrès en faveur d'une intervention. Ces évolutions conjuguées conduisirent au sommet de Saint-Malo en décembre 1998. D'après Sir Peter Ricketts, la détermination des deux leaders européens fut claire dès le début : développer une capacité militaire autonome pour l'Union européenne.

13. Sir Peter Ricketts, the EU and Defence – The Legacy of Saint-Malo – RUSI Journal, juin-juillet 2017, vol. 162 n° 3, p. 30-38 [accès non libre de droits].

Et c'est bien ce que traduit la déclaration franco-britannique du 4 décembre 1998 dont la phrase clef est :

« 2. À cette fin (pouvoir être en mesure de jouer tout son rôle sur la scène internationale), l'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales. »¹⁴

Ce fut effectivement une percée conceptuelle entre les Français et les Britanniques, chacun franchissant les limites qu'il s'était fixées précédemment : les Britanniques acceptaient que l'Union européenne puisse développer une authentique capacité militaire. Les Français acceptaient que cela soit fait en empruntant à l'OTAN les moyens de planifier et de conduire les opérations militaires, c'est-à-dire en harmonie et non pas en compétition avec l'Alliance atlantique.

De fait, la compatibilité entre cette « capacité autonome d'action » à construire et l'OTAN était totale, faute de quoi les Britanniques ne l'auraient pas acceptée. Dans le cas de l'OTAN, il s'agissait de la « défense territoriale », principalement sur le territoire européen, contre des « menaces armées » et avec l'aide déterminante des États-Unis, alors que la capacité autonome de la politique de défense commune était destinée à « gérer des crises » sur la scène internationale, c'est-à-dire hors de l'Europe et sans l'aide de Washington. Il n'y avait donc, exception faite des moyens de commandement et de contrôle, aucun recouvrement possible entre ces deux axes de stratégies militaires.

À ce stade deux observations s'imposent.

Premièrement, mais ce n'est pas une découverte, il existe une filiation directe entre la déclaration franco-britannique de Saint-Malo et la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union européenne. Le traité de Lisbonne prévoit en effet en son article 42.1. que la PSDC « assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens militaires et civils ». « Capacité autonome d'action appuyée sur des moyens militaires crédibles » ou « capacité opérationnelle civile et militaire », il s'agit bien, à quelques nuances près, de la même idée.

Deuxièmement, il existe un cousinage évident entre, d'une part, le concept d'autonomie stratégique mis en avant par les Français en 1994, et le concept européen apparu en 1998. Dans les deux cas, il s'agit d'être capable de conduire des opérations militaires de gestion de crises hors du territoire européen, de façon autonome, c'est-à-dire sans les Américains, mais au besoin avec l'appui des moyens de l'OTAN.

14. www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000131-l-europe-de-la-defense/declaration-franco-britannique-sur-la-defense-europeenne-saint-malo-4-decembre-1998

C. La consécration du concept dans la pensée stratégique française...

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de juin 2008 assimile, dans le prolongement de son prédécesseur de 1994, l'autonomie stratégique à la somme de trois libertés : « la liberté d'appréciation », « la liberté de décision » et la « liberté d'action du chef de l'État »¹⁵ sans toutefois définir de façon plus précise ce que recouvrent ces composantes. Ce document précise toutefois que : « l'espace (est) un facteur déterminant de l'autonomie stratégique »¹⁶, de même que les « compétences scientifiques, technologiques et industrielles »¹⁷. Selon les auteurs, la liberté de décision fait obstacle à ce « qu'aucune force française ne soit placée en permanence en temps de paix, sous le commandement de l'OTAN »¹⁸.

Enfin le Livre blanc de 2008 fait référence, pour la première fois, au concept d'autonomie stratégique de l'Union européenne :

« (...) La France favorisera une plus grande mise en commun du renseignement, utilisée au bénéfice des moyens de commandement et de planification et à l'appui des engagements civils et militaires de l'Union. Dans ce contexte, seront privilégiés l'identification de thèmes de renseignement d'intérêt commun, le partage de documentation ouverte et issue des moyens d'observation spatiale des pays membres, l'échange de formateurs et de stagiaires. Ces moyens joueront un rôle essentiel pour l'autonomie stratégique de l'Union. Nos pays doivent donc réaliser et exploiter en commun des moyens d'observation, de transmission, de géolocalisation, de détection et surveillance des tirs de missiles, ainsi que de surveillance de l'espace.

« (...) La France estime nécessaire que l'Union dispose d'une capacité européenne permanente et autonome de planification stratégique. S'agissant de la planification opérationnelle et de la conduite d'opérations, l'Union est aujourd'hui dépendante de la disponibilité, soit des capacités de commandement nationales que seuls possèdent un petit nombre d'États membres, qui sont très sollicités, soit de moyens de l'OTAN. Le développement de ses interventions extérieures appelle donc la montée en puissance de capacités européennes dans ce domaine. La France estime nécessaire, en outre, de prendre des dispositions pour que les opérations militaires et les missions civiles de l'Union soient placées sous une direction stratégique unique à Bruxelles. »¹⁹

15. LBDSN 2008, p. 69 et 133, www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000341.pdf

16. LBDSN 2008, p. 135.

17. LBDSN 2008, p. 261.

18. LBDSN 2008, p. 317.

19. LBDSN 2008, p. 90.

Dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale d'avril 2013, les termes d'autonomie stratégique apparaissent treize fois. Une distinction est opérée entre, d'une part, la dissuasion nucléaire, qui « garantit en permanence notre autonomie de décision et notre liberté d'action »²⁰ et les « interventions extérieures » qui doivent toujours satisfaire au principe d'autonomie stratégique²¹.

Il y est affirmé que :

« L'évolution du contexte stratégique pourrait amener notre pays à devoir prendre l'initiative d'opérations, ou à assumer, plus souvent que par le passé, une part substantielle des responsabilités impliquées par la conduite de l'action militaire. La France estime qu'elle contribuera d'autant mieux à une réponse collective qu'elle disposera des capacités d'initiative et d'action autonomes lui permettant aussi d'entraîner et de fédérer l'action de ses alliés et partenaires. La France fait dès lors du principe d'autonomie stratégique le fondement de sa stratégie en matière d'intervention extérieure. Elle disposera des capacités lui conférant une autonomie d'appréciation, de planification et de commandement, ainsi que des capacités critiques qui sont à la base de son autonomie de décision et d'action opérationnelles. »²²

Contrairement au Livre blanc de 2008, les mots « d'autonomie stratégique de l'Union européenne » ne sont plus prononcés. Toutefois, il y est écrit que :

« Les capacités de la France lui permettent également de s'engager dans des politiques de dépendance mutuelle avec ses partenaires de l'Union européenne. Déterminée à conserver une capacité propre d'initiative et d'entraînement, elle considère qu'une meilleure coordination entre Européens doit permettre d'éviter lacunes et doublons capacitaires. Ces interdépendances librement consenties renforceront la souveraineté de chaque État membre en accroissant les moyens disponibles à l'échelle européenne. Cette vision fonde notre choix européen et les dépendances mutuelles dans lesquelles nous continuerons à nous engager avec nos partenaires les plus proches. »²³

Concernant l'espace, il y est écrit que c'est à la fois « le libre accès et l'utilisation de l'espace » qui conditionnent l'autonomie stratégique²⁴. Il faut y voir l'insistance française vis-à-vis de l'Allemagne quant à la nécessité de maîtriser la technologie des lanceurs spatiaux, débat qui avait animé le lancement du programme Ariane 6.

20. LBDSN 2013, p. 75, www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_livre_blanc_de_la_defense_2013.pdf

21. LBDSN 2013, p. 83, 88 et 136.

22. LBDSN 2008, p. 136.

23. LBDSN 2013, p. 21.

24. LBDSN 2013, p. 45.

Enfin, le Livre blanc de 2013 précise l'importance de maîtriser les « capacités critiques qui sont à la base de notre liberté d'action »²⁵. Ces capacités critiques sont définies comme étant :

« celles qui sont indispensables à la défense de nos intérêts vitaux, nécessaires à la prise d'initiative dans des opérations simples et probables (commandement interarmées, renseignement et capacités de ciblage, forces spéciales, moyens de combat au contact de l'adversaire), ou liées à la capacité de peser dans une coalition afin de conserver notre indépendance (moyens de frappes précises dans la profondeur, capacité autonome à « entrer en premier » sur un théâtre d'opérations de guerre, capacité de commandement permettant d'assumer le rôle de nation cadre pour une opération interalliée de moyenne ampleur ou un rôle d'influence préservant notre souveraineté dans une action multinationale). Ces capacités doivent en particulier nous permettre de jouer tout notre rôle au sein de l'Union européenne et d'assumer toutes nos responsabilités au sein de l'Alliance atlantique et des structures de commandement de l'OTAN. »

Enfin, dans la revue stratégique de défense et de sécurité nationale présentée en novembre 2017 par Arnaud Danjean, député européen, l'autonomie stratégique fait une apparition en force, puisqu'elle y est mentionnée pas moins de vingt-six fois²⁶. L'autonomie stratégique « européenne » effectue une réapparition en force, puisqu'elle est non seulement citée dans la préface signée par le Président de la République, mais elle donne son titre à une sous-partie. Toutefois, ce que le concept a gagné en fréquence d'utilisation, il l'a perdu en clarté. Ainsi il y est écrit : « L'autonomie repose aussi sur la diplomatie et notamment la capacité à préparer le cadre politique et juridique de l'action militaire. (...) l'autonomie stratégique ne saurait se penser en termes exclusivement militaires et suppose une articulation étroite avec nos instruments civils, qu'il s'agisse de diplomatie ou de développement. »²⁷ Cela ressemble à la « capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens militaires et civils » évoquée à l'article 42.1 du Traité sur l'Union européenne. Nulle surprise donc à ce que la Revue stratégique appelle de ses vœux une « convergence stratégique » en Europe, entendue comme une meilleure « articulation entre autonomie stratégique nationale et ambition européenne, entre intérêts nationaux et intérêts partagés »²⁸.

Lors de son discours à la Sorbonne, le 26 septembre 2017, Emmanuel Macron a lui-même prononcé les mots d'autonomie en des termes qu'il convient de rappeler :

« En matière de défense, notre objectif doit être la capacité d'action autonome de l'Europe, en complément de l'OTAN. Le socle de cette autonomie a été posé, avec des progrès historiques intervenus ces derniers mois. En juin dernier, nous avons posé

25. LBDSN 2013, p. 88.

26. RSDSN 2017, p. 3 (trois fois) 7, 10, 14 (deux fois, dont une abrégée – notre autonomie), 52 (trois fois), 53 (n° 154 & 156), 54 (n° 157 et titre), 56 (titre et n° 170 & 173), 57 (n° 178 abrégé – l'autonomie), 58 (n° 180 & 182 et titre), 63 (n° 203), 66 (n° 218), 70 (n° 230), 78 (n° 275), 88, www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements/revue-strategique-de-defense-et-de-securite-nationale-2017

27. RSDSN, n°178, 179 et 180.

28. RSDSN, 2017, n° 156, p. 53.

les bases de cette Europe de la Défense ; une coopération structurée permanente, permettant de prendre des engagements accrus, d'avancer ensemble et de mieux nous coordonner ; mais aussi un Fonds européen de défense afin de financer nos capacités et notre recherche. Ce socle indispensable, nous sommes en train de lui donner un contenu, à travers les échanges des différents États membres qui souhaitent avancer en cette direction. »

Les lecteurs attentifs auront remarqué qu'il y est question d'autonomie de l'Europe, et non plus d'autonomie de l'Union...

D. ... et dans la pensée stratégique de l'Union européenne

Pour ce qui est de l'Union européenne, il semblerait que les mots d'autonomie stratégique soient apparus pour la première fois dans le rapport annuel du Parlement européen sur « la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité et la politique de sécurité et de défense commune » le 10 mars 2010 et dont le rapporteur n'était autre que Arnaud Danjean. Dans ce rapport (§ 3), le Parlement européen :

« souligne que l'Union doit développer son autonomie stratégique à travers une politique étrangère, de sécurité et de défense forte et efficace, de manière à préserver la paix, à prévenir les conflits, à renforcer la sécurité internationale, à garantir la sécurité de ses propres citoyens et des populations concernées par les missions de la PSDC, à protéger ses intérêts dans le monde et à défendre ses valeurs fondatrices, tout en contribuant à un multilatéralisme efficace (...) »²⁹

La Commission européenne a mis quelques années à faire sien le concept. Il faut attendre la communication de 2013 intitulée « vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et efficace », pour pouvoir lire que :

« La base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) constitue un élément clé de la capacité de l'Europe d'assurer la sécurité de ses citoyens et de protéger ses valeurs et ses intérêts. L'Europe doit être capable d'assumer ses responsabilités pour la défense de sa propre sécurité ainsi que de la paix et de la stabilité internationales en général. Elle a pour cela besoin d'un certain degré d'autonomie stratégique : pour être un partenaire fiable et crédible, l'Europe doit être en mesure de décider et d'agir sans dépendre des capacités de tiers. La sécurité d'approvisionnement, l'accès aux technologies critiques et la souveraineté opérationnelle sont donc essentiels. »³⁰

29. Rapport annuel du Parlement européen ((2009/2198(INI)) sur « la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité et la politique de sécurité et de défense commune », 10 mars 2010 (rapporteur Arnaud Danjean) www.europarl.europa.eu (Document de séance A7-0026/2010).

30. COM (2013) 542 final, 24 juillet 2013, p. 3, www.europarl.europa.eu

Depuis lors, le concept d'autonomie stratégique a été utilisé à de nombreuses reprises que ce soit par le Conseil européen³¹, le Conseil de l'UE³², le Parlement^{33 34 35 36 37}, la Commission³⁸ ou encore la Haute Représentante/Vice-Présidente (HR/VP)³⁹. En mars 2015, un document publié par la Commission européenne, l'Agence européenne de défense et l'Agence spatiale européenne est intitulé : « les technologies spatiales critiques pour une non-dépendance européenne »⁴⁰.

-
31. Conclusions du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013 EUCO217/13 § 16 : « L'Europe doit disposer d'une base industrielle et technologique de défense (BITDE) plus intégrée, plus durable, plus innovante et plus compétitive pour pouvoir assurer le développement et le soutien de ses capacités de défense, ce qui pourra aussi lui permettre d'accroître son autonomie stratégique et sa capacité à agir avec des partenaires. » data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/fr/pdf
 32. Conclusions du Conseil de l'Union européenne du 18 mai 2015, 8971/15, § 8, data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8971-2015-INIT/fr/pdf
 33. Rapport du Parlement européen du 29 octobre 2010 sur la base industrielle et technologique de défense européenne (2013/2125(INI)) ; Rapport au fond de la commission des affaires étrangères, rapporteur Michael Gahler, trois occurrences: § 4, 57, 58 et rapport pour avis de commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie, rapporteur Jean-Pierre Audy, trois occurrences : § 1, 14 et 22 ; ce dernier rapport contient également une définition de l'autonomie stratégique, dans la droite ligne du Livre blanc français de 2008 ; « (le rapporteur) est d'avis que pour avoir une base industrielle et technologique de défense européenne pérenne et compétitive, les conditions préalables suivantes sont nécessaires : l'autonomie d'appréciation et de décision, la liberté d'action, la sécurité de l'approvisionnement, ainsi que l'accès aux technologies et la maîtrise de leur utilisation. », www.europarl.europa.eu (Document de séance A7-2013-0358).
 34. Rapport du Parlement européen du 29 mars 2016 sur l'Union européenne dans un environnement mondial en mutation – un monde plus connecté, plus contesté et plus complexe (2015/2272(INI)) Commission des affaires étrangères, rapporteure Sandra Kalniete, considérant J et §7, www.europarl.europa.eu (P8_TA(2016)0120).
 35. Rapport du Parlement européen du 31 octobre 2016 sur l'Union européenne de la défense (2016/2052(INI)) Rapport au fond de la commission des affaires étrangères, rapporteur Urmas Paet, considérant J, § 19, § 35 « le Parlement européen accueille très favorablement le concept d'autonomie stratégique développé dans la stratégie globale de l'Union européenne par la VP/HR ; estime que ce concept devrait se décliner tant dans nos priorités stratégiques que dans le renforcement de nos capacités et de notre industrie. », § 37 et Rapport pour avis de la Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (2016/2052(INI)), rapporteure pour avis Lara Comi, § 5, www.europarl.europa.eu (Document de séance A8-0316/2016).
 36. Rapport du Parlement du 3 novembre 2016 sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune (selon le rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur la politique étrangère et de sécurité commune) (2016/2067(INI)), Commission des affaires étrangères, rapporteur Ioan Mircea Pașcu, § 10, 33, 38, 43 et 45, www.europarl.europa.eu (Document de séance A8-0317/2016).
 37. Rapport du Parlement du 17 février 2017 sur les conséquences constitutionnelles, juridiques et institutionnelles de la politique de sécurité et de défense commune : possibilités offertes par le traité de Lisbonne (2015/2343(INI)) ; Rapport conjoint de la commission des affaires étrangères, rapporteur Michael Gahler, et de la commission des affaires constitutionnelles, rapporteur Esteban González Pons, ainsi que Rapport pour avis de la commission des budgets, rapporteur Jean Arthuis. Dans ce dernier avis, la commission des budgets : « fait observer que les évolutions politiques récentes et les menaces multiples affectant les États membres de l'Union européenne et de l'OTAN rappellent une fois de plus l'urgence absolue qu'il y a à constituer une véritable Union européenne de la sécurité et de la défense et à renforcer l'autonomie stratégique de l'Union. », www.europarl.europa.eu (Document de séance A8-0042/2017).
 38. Règlement (UE) n° 1285/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur la mise en œuvre et l'exploitation des systèmes européens de navigation par satellite, JO de l'UE, 20 décembre 2013, p. L 347/1, considérant 2) : « Le programme Galileo vise à mettre en place et à exploiter la première infrastructure de radionavigation et de positionnement par satellite spécifiquement conçue à des fins civiles, qui peut être utilisée par une multitude d'acteurs publics et privés en Europe et dans le monde. Le système issu du programme Galileo fonctionne indépendamment des autres systèmes existants ou potentiels et contribue ainsi, notamment, à assurer l'autonomie stratégique de l'Union, comme l'ont souligné le Parlement européen et le Conseil. », publications.europa.eu/fr, Journal officiel de l'UE, L 347/1, 20 décembre 2013.
 39. Discours à la Conférence annuelle de l'Agence européenne de défense, 10 novembre 2016 : « Aujourd'hui, je crois que c'est clair pour tout le monde, j'espère que c'est clair pour tout le monde qu'il n'y a pas en pratique de contradictions entre plus d'autonomie stratégique (pour l'Europe) et nos engagements à long terme avec nos partenaires (de l'OTAN) (...) Mais l'autonomie stratégique signifie d'abord et surtout la capacité d'être un partenaire fiable, capable de prendre en charge notre propre sécurité et de s'occuper de la sécurité de la région, parce que nous devons prendre plus de responsabilité dans notre propre intérêt, pas parce que quelqu'un d'autre nous le demande, et de prendre notre juste part de responsabilité, à notre manière, la manière européenne, avec ce mélange unique de hard et de soft power, en utilisant tous les instruments à notre disposition. », EEAS homepage > EEAS > Opening speech by HR/VP Federica Mogherini at the 2016 EDA Conference.
 40. Critical Space Technologies for European Strategic Non-Dependence, Actions for 2015-2017, V1.16 www.asi.it/sites/default/files/attach/notizia/european_non-dependence_items_2015_2017_v1_16.pdf

Notons également un rapport du CEPS (« *Centre for European Policy Studies* ») publié en février 2015 sous l'égide de Javier Solana et intitulé « *More Union in European Defence* » dans lequel les auteurs souhaitent que l'Europe acquière une « autonomie militaire » qui consisterait dans la possibilité à la fois de venir en soutien de l'OTAN dans la dissuasion d'attaques conventionnelles ou hybrides sur le territoire européen et de mener des opérations militaires en réponse ou pour prévenir des crises⁴¹.

En 2016, le rapport du Groupe de personnalités (GoP) chargé par la Commission européenne d'établir un rapport sur l'action préparatoire de recherche de défense se réfère à l'autonomie stratégique pas moins de vingt-cinq fois⁴². Elle y est présentée comme un objectif à poursuivre pour le futur programme de recherche européen. Toutefois, le rapport présente une approche nuancée : il s'agit de trouver un équilibre, « un niveau approprié » ou un « degré adéquat » entre une fermeture du marché européen (le spectre de la « forteresse Europe »), dont il ne saurait être question, et une trop grande ouverture qui créerait des dépendances et des restrictions sur l'utilisation des équipements, incompatibles avec le principe même d'autonomie stratégique.

Parallèlement au rapport du GoP, Klaus Thoma, ancien directeur du *Fraunhofer Ernst-Mach-Institut*, professeur à l'Université militaire de Munich, et lui-même sherpa au GoP, ainsi que l'auteur de ces lignes, se sont efforcés, dans un étude préparatoire de mars 2016 rédigée à la demande du Parlement européen sur le « futur de la recherche de défense européenne », de donner une définition de l'autonomie stratégique, comme étant la somme des trois libertés d'appréciation, de décision et d'action, mais aussi de la sécurité des approvisionnements⁴³.

La stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, présentée le 26 juin 2016 par la HR/VP, Federica Mogherini, comporte quant à elle cinq références à l'autonomie stratégique⁴⁴.

Il s'agit d'une autonomie mesurée – pour ne pas dire timorée – et qui traduit bien les contradictions entre les visions des différents États membres :

« La stratégie (globale de sécurité) nourrit l'ambition de doter l'Union européenne d'une autonomie stratégique. Nous en avons besoin pour servir les intérêts communs de nos citoyens et promouvoir nos principes et nos valeurs. Nous savons toutefois qu'il est plus facile de faire avancer ces priorités si l'on n'est pas seul. Et c'est aussi plus facile dans le cadre d'un système international fondé sur

41. Report of a CEPS task force, *More Union in the European Defence*, Chair Javier Solana, rapporteurs Steven Blockmans et Giovanni Faleg, p. 11, www.ceps.eu/system/files/TFonEuropeanDefence.pdf

42. Report of the Group of Personalities on the Preparatory Action for CSDP-related research: the case for an EU-funded defence R&T programme, rapporteur European Union Institute for Security Studies, février 2016, www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/GoP_report.pdf, p. 20, 23, 26, 35, 36 (trois fois), 37, 38 (deux fois), 42, 43, 48, 51, 57, 58, 62, 69, 75, (trois fois), 76, 78 (deux fois) et 84.

43. « The future of EU Defence research », Parlement européen, 30 mars 2016, p. 27

44. « Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne » saluée par le Conseil européen le 28 juin 2016, europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_fr_version.pdf

des règles et sur le multilatéralisme. L'heure n'est ni aux gendarmes du monde ni aux guerriers solitaires. »⁴⁵

Il s'agit d'une autonomie destinée aussi bien à renouer avec la gestion de crises à l'extérieur des frontières qu'à permettre une protection des citoyens de l'Union contre toutes sortes de menaces :

« Un niveau approprié d'ambition et d'autonomie stratégique est important si l'on veut que l'Europe puisse promouvoir la paix et la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières. C'est pourquoi nous intensifierons nos efforts en matière de défense, de lutte contre le terrorisme, d'énergie et de communications stratégiques ainsi que pour ce qui est du cyberspace. »⁴⁶

Enfin, il s'agit d'une autonomie clairement orientée en faveur de l'industrie de défense :

« L'UE encouragera systématiquement la coopération en matière de défense et s'efforcera de créer une solide industrie européenne de la défense, laquelle est essentielle pour garantir l'autonomie de décision et d'action de l'Europe. »⁴⁷

« Une industrie européenne de la défense durable, innovante et compétitive est indispensable à l'autonomie stratégique de l'Europe et à la crédibilité de la PSDC. »⁴⁸

Le projet de plan de mise en œuvre (« *Implementation Plan* ») proposé par la HR/VP au Conseil de l'Union européenne s'inscrit dans la même veine. Il s'agit d'une autonomie stratégique définie comme « la capacité d'agir et de coopérer avec des partenaires internationaux et régionaux, tout en étant capable d'opérer de façon autonome quand et où cela serait nécessaire »⁴⁹. Le plan de mise en œuvre proprement dit, tel qu'adopté par le Conseil reprend la même idée, en se fixant comme objectif « d'accroître son autonomie stratégique (de l'Union) et de renforcer sa capacité à coopérer avec des partenaires »⁵⁰.

Le plan d'action défense de la Commission européenne du 30 novembre 2016 ne se montre guère enthousiaste vis-à-vis du concept. Il se contente sobrement de rappeler que : « Comme l'a demandé le Conseil, le présent plan d'action européen de la défense contribue à garantir que la base industrielle de défense européenne peut répondre aux besoins actuels et futurs de l'Europe en matière de sécurité ; à cet égard, il renforce l'autonomie stratégique de l'Union et, par la même, sa capacité à agir avec des partenaires (...) Les actions proposées dans ce plan d'action européen de la défense aboutiront à une Union européenne plus forte dans le domaine de la défense, ce qui,

45. *Ibid.*, p. 3.

46. *Ibid.*, p. 7.

47. *Ibid.*, p. 9.

48. *Ibid.*, p. 38.

49. Conseil de l'Union européenne, 14 novembre 2016, 14392/16, p. 4 et § 18 « L'Autonomie stratégique de l'Europe comprend la capacité d'agir et de coopérer avec des partenaires internationaux et régionaux chaque fois que possible, tout en étant capable d'opérer de façon autonome quand et où cela serait nécessaire. »

50. Conseil de l'Union européenne, 14 novembre 2016, 14149/16, § 3.

à terme, renforcera également l'OTAN. »⁵¹ Néanmoins, il acte la proposition selon laquelle : « La recherche dans des technologies, produits et services innovants est primordiale pour préserver la compétitivité à long terme du secteur de la défense et garantir, en définitive, l'autonomie stratégique de l'Europe. »⁵²

L'année 2017 n'a guère été favorable à une multiplication des références à l'autonomie stratégique. On n'en trouve nulle trace dans le « Livre blanc sur l'avenir de l'Europe »⁵³ publié par la Commission européenne et c'est à peine si le « document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne »⁵⁴, issu lui aussi de la Commission, le mentionne. Nulle trace non plus dans le rapport d'étape sur la mise en œuvre de la stratégie globale⁵⁵ et encore moins dans le discours sur l'état de l'Union du président Juncker le 20 septembre 2017.

En revanche, c'est cette année-là que le concept d'autonomie stratégique a fait son entrée dans le droit positif. La Communication de la Commission relative au « lancement du fonds européen de défense » place ce concept au cœur des objectifs du fonds en question : « Pour pouvoir faire face aux menaces de demain et protéger ses citoyens, l'Europe doit accroître son autonomie stratégique. Il est nécessaire à cet égard de mettre au point des technologies clés dans des domaines sensibles et des capacités stratégiques afin de garantir la prééminence technologique. »⁵⁶ Pour autant, le projet de règlement concernant le Programme européen de développement dans le domaine de la défense (EDIDP) se contente d'évoquer le concept dans l'exposé des motifs et ne l'évoque pas dans son dispositif juridique⁵⁷.

Le Conseil de l'Union européenne est arrivé à un accord le 8 décembre 2017 afin de réécrire l'article 2 de la façon suivante : « Les objectifs du programme sont les suivants : a) renforcer la compétitivité et la capacité d'innovation de l'industrie de la défense dans l'ensemble de l'Union, ce qui contribue à l'autonomie stratégique de l'Europe, en soutenant des actions durant leur phase de développement. »⁵⁸

Quant au Parlement européen, nous devrions bientôt savoir quelle est sa position. À l'heure où nous écrivons ces lignes, le projet de rapport de la Commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie saisie au fond – et dont la rapporteure est Françoise Grossetête – prévoit d'amender l'article 2 de la proposition de la Commission afin de rajouter que ce programme a pour objectif de « consolider l'autonomie stratégique de l'Union en matière de défense (...) ».

51. Plan d'action européen de la défense, COM (2016) 950 final, p. 3.

52. *Ibid.*, p. 7.

53. Livre blanc sur l'avenir de l'Europe. Réflexions et scénarios pour l'UE 27 à l'horizon 2025, Commission européenne, 1^{er} mars 2017.

54. Livre blanc sur l'avenir de l'Europe. Réflexions et scénarios pour l'UE 27 à l'horizon 2025, Commission européenne, 1^{er} mars 2017.

55. From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1, 19 juin 2017.

56. Communication de la Commission européenne du 7 juin 2017 sur le lancement du Fonds européen de défense, COM (2017) 295 final, p. 2, ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/FR/COM-2017-295-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF

57. Proposition de règlement annexée à la Communication de la Commission, COM (2017) 294 final, p. 2, ec.europa.eu/docsroom/documents/23606

58. Conseil de l'Union européenne, 15536/17, 8 décembre 2017, Proposition pour l'article 2, p. 14 data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15536-2017-INIT/fr/pdf

Mentionnons enfin que l'autonomie stratégique a fait également son apparition dans les relations franco-allemandes, puisque les deux pays soutiennent le fonds européen de défense et accueillent avec satisfaction la proposition de règlement relatif à l'EDIDP qualifié d'étape importante pour « renforcer l'autonomie stratégique européenne »⁵⁹.

Que le lecteur nous pardonne ce fastidieux recensement des documents de référence. Le fait est que le concept d'autonomie stratégique a été une victime de la mode linguistique. Il est devenu un concept fourre-tout qui mérite d'autant plus d'être clarifié qu'il entre désormais dans le champ juridique.

59. Conseil franco-allemand de défense et de sécurité, Paris, 13 juillet 2017, relevé de conclusion, p. 2, www.elysee.fr/conseils-des-ministres

POUR UNE CLARIFICATION DU CONCEPT : UNE TENTATIVE DE DÉFINITION

A. De l'absence à l'abondance de références doctrinales

On cherchera en vain dans les grands classiques de la littérature stratégique le concept d'autonomie stratégique. Nulle trace chez Machiavel, Napoléon, Clausewitz, Metternich ou Aron. Nulle trace non plus dans les écrits des penseurs du XX^e siècle tels que Liddell Hart, André Beaufre ou Edward Luttwak. Est-ce à dire que l'autonomie stratégique se comprenait d'elle-même et qu'à l'époque il n'était nul besoin de la définir puisque tout souverain, petit ou grand, était en mesure de lever une armée, d'acheter des fusils, des canons, voire une ou deux frégates et de conduire, en toute autonomie, la guerre qu'il lui plaisait, au besoin en ayant recours à quelques corsaires ?

De fait, ce n'est peut-être pas un hasard si le concept d'autonomie voit le jour dans une période de grande confusion stratégique marquée par la fin de l'affrontement des blocs, la décroissance des budgets de défense mais aussi l'explosion des crises régionales et l'avènement de « l'hyper-terrorisme » le 11 septembre 2001.

En effet, après de fugaces apparitions dans quelques ouvrages des années 1970, mais sans véritable développement doctrinal⁶⁰, c'est en mai 2002 dans un rapport sur « la sécurité extérieure de la France face aux nouveaux défis stratégiques »⁶¹ qu'un groupe de travail présidé par Nicolas Baverez pour l'Institut Montaigne donne la première définition doctrinale de l'autonomie stratégique. Ce rapport établit une distinction claire entre « l'indépendance » et « l'autonomie stratégique » :

« L'indépendance nationale avait pour elle le mérite de la clarté : elle supposait la capacité d'agir seul partout, de se défendre seul, de pouvoir faire porter seul sa voix partout dans le monde. Dans un monde incertain, ouvert et flexible, le monolithisme paie beaucoup moins. Il s'agit moins d'être totalement indépendant – même les États-Unis ne le sont plus –, que de disposer de la capacité à surmonter des chocs fréquents et violents. D'où la notion d'autonomie stratégique.

60. En 1974, notamment dans l'ouvrage « Les neuf et l'OTAN. L'Alliance et la Communauté : des relations incertaines » de Lothar Rühl (p. 34, 36...) et la même année dans l'ouvrage « Les limites de l'autonomie stratégique – problèmes contemporains de défense nationale » de Raoul Girardet (p. 230).

61. Rapport de l'Institut Montaigne sur « La sécurité extérieure de la France face aux nouveaux risques stratégiques » www.institutmontaigne.org/publications

« Dans un monde interdépendant, s'il est illusoire de vouloir tout faire seul, il convient de sélectionner consciemment ce qu'il faut savoir faire et maîtriser absolument. (...) Dans un monde interdépendant, l'indépendance ne se définit plus tant par le fait d'agir seul à tout moment et en tout lieu que d'être capable de disposer de l'information utile pour définir une ligne stratégique et de pouvoir mobiliser une vaste palette de moyens d'action.

« L'autonomie stratégique se traduit par des principes simples :

« - Premier principe : il n'est pas d'action légitime et efficace qui ne repose sur une information exacte et rapide. Le maintien de moyens propres d'acquisition de données sensibles doit demeurer une priorité, qu'il s'agisse d'informations militaires, politiques, diplomatiques ou commerciales. Dans un monde où la maîtrise de l'information est cruciale, toute dépendance en la matière est réductrice de puissance et d'influence ;

« - Deuxième principe : la capacité d'agir en dernier recours seul, si l'intérêt supérieur de la nation l'exige, tout en mobilisant en temps normal toute la palette des options d'intégration possibles. D'où des interrogations multiples : quelles compétences opérationnelles conserver au plan national ? Quels domaines de compétences et quels opérateurs privilégier ? Le concept d'autonomie stratégique conduit dès lors inévitablement à s'interroger sur quelques éléments fondamentaux. (...) »⁶²

On voit bien la proximité intellectuelle entre ce document et le Livre blanc de 2008 puisque les deux « principes » énoncés dans l'analyse de l'Institut Montaigne correspondent à la « liberté d'appréciation » et à la « liberté de décision » du Livre blanc, lequel ne fera qu'y rajouter la liberté d'action, autonomie stratégique procurée par la base industrielle de défense.

Cette « autonomie stratégique industrielle » fera pour la première fois l'objet d'une étude publiée le GRIP le 1^{er} septembre 2014⁶³.

Quant à la dimension militaire de l'autonomie stratégique, elle fera l'objet d'une étude de l'IFRI intitulée « l'entrée en premier et l'avenir de l'autonomie stratégique » en novembre 2016. « L'entrée en premier » y est définie comme une opération de projection de force de type expéditionnaire consistant à la fois à réduire le niveau de menace posée par un adversaire et à projeter sur un théâtre d'opérations distant une force interarmées (navale, aérienne voire terrestre) capable, dans un second temps, d'emporter la décision⁶⁴.

62. *Ibid.*, p. 36.

63. L'industrie de défense française : une autonomie stratégique sous contrainte, Aude-Emmanuelle Fleurant et Yannick Quéau, Note d'Analyse du GRIP, 1^{er} septembre 2014, www.grip.org/fr/node/1337.

64. L'entrée en premier et l'avenir de l'autonomie stratégique, Corentin Brustlein, Focus stratégique, Études de l'IFRI 70, novembre 2016, www.ifri.org/fr/publications.

Mais c'est depuis 2016, avec le Brexit et l'élection de Donald Trump que les études sur l'autonomie stratégique se sont multipliées. Depuis cette date, pas moins de six études sont intervenues.

La première date de novembre 2016 et émane du groupe ARES (« *Armament Industry European Research Group* »)⁶⁵ formé de plusieurs think tanks européens. Elle questionne le fait de savoir s'il existe une compréhension commune du concept dans huit groupes d'États (France, Allemagne, Italie, Pologne, Espagne, Suède, Royaume-Uni et États baltes) et examine son application sur la politique d'acquisition des équipements militaires et la recherche de défense. Enfin, elle pose la question de savoir ce que pourrait être, pour chaque État, considéré « un niveau approprié d'autonomie stratégique ».

Dans une étude centrée sur la signification du concept vue par le prisme de la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN, le professeur Jolyon Howorth envisage plusieurs scénarios d'évolution de cette coopération si l'Union persiste à rechercher l'autonomie stratégique⁶⁶. À cet égard, soulignons la méfiance qui a accompagné – et qui continue d'accompagner – Outre-Atlantique l'émergence du concept d'autonomie stratégique, souvent compris comme le vecteur d'une distanciation vis-à-vis de la puissance américaine⁶⁷, voire de protectionnisme industriel.

Gergely Varga de l'Institut hongrois pour les affaires étrangères et le commerce international a fait observer dans une étude intéressante⁶⁸ que, bien que n'ayant jamais été défini, le concept d'autonomie stratégique pourrait « théoriquement » signifier que l'Europe prenne en compte sa propre défense territoriale, ce dont il l'estime incapable hors de l'OTAN. Il mentionne également le fait que pour beaucoup, l'autonomie stratégique se réfère exclusivement à l'autonomie industrielle. Enfin, il considère que le concept d'autonomie stratégique doit être entendu comme la capacité pour l'Union de mener des opérations militaires de type expéditionnaire, au moins dans son voisinage immédiat.

Dans une deuxième étude du groupe ARES⁶⁹, Dick Zandee et Key Hartley évoquent tous les deux, pour finalement les rejeter, une acception large du concept d'autonomie stratégique, inspirée de chercheurs indiens et définie comme « la posture de politique étrangère par laquelle une Nation maintient une vision indépendante et une orientation de sa politique étrangère conforme à ses intérêts vitaux (*core interests*) » (Arundai Bajpai cité par Dick Zandee) ou encore comme la « capacité d'un État nation de poursuivre ses propres intérêts nationaux et sa propre politique étrangère sans être contraint par

65. Appropriate level of European Strategic Autonomy, Felix Arteaga, Tomas Jermalavicius, Alessandro Marrone, Jean-Pierre Maulny, Marcin Terlikowski, Rapport n° 8 du groupe ARES (Armament Industry European Research Group), novembre 2016, www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/11/ARES-Group-Report-Strategic-autonomy-November-2016.pdf

66. Strategic autonomy and EU-NATO cooperation: squaring the circle, Jolyon Howorth, Egmont policy brief, n° 85, mai 2017 www.egmontinstitute.be

67. If America wants strong European allies, let them find their own path, Paul Zajac, War on the Rocks, 19 décembre 2017, warontherocks.com; Beyond European Versus Transatlantic Defense, Erick Brattberg, German Marshall fund of the United States (GMF), Policy brief 2018, n° 003; EU Military Cooperation and National Defense, Daniel Kehoane, GMF, Policy brief 2018, n° 004

68. Towards European Strategic Autonomy: evaluating the new CSDP initiatives, Gergely Varga, KKI Institute for Foreign Affairs and Trade (Hungary) studies T-2017-7, kki.hu

69. European Preference, Strategic Autonomy and European Defence Fund, Vincenzo Camporini, Keith Hartley, Jean-Pierre Maulny et Dick Zandee, ARES report n° 22, novembre 2017, www.clingendael.org

aucun autre État » (A. Devanathan cité par Keith Hartley). Dick Zandee retient finalement que l'autonomie stratégique de l'Union européenne « peut seulement être sauvegardée si celle-ci dispose de forces militaires crédibles à sa disposition », tandis que Keith Hartley définit le concept comme « la capacité militaire et industrielle nécessaire pour avoir une politique étrangère indépendante ». Retenons également de cette étude, la question posée par Vincenzo Camporini de relier la question de l'autonomie stratégique à la question : « pour quoi faire ? » d'un point de vue opérationnel.

Felix Arteaga de l'Institut espagnol Elcano donne dans une note de décembre 2017⁷⁰ une vision synthétique et fort pertinente de l'autonomie stratégique comme étant « la capacité militaire nécessaire pour un acteur stratégique de s'engager dans une action autonome. » Il retient que cette autonomie comporte trois composantes : politique, opérationnelle et industrielle.

Mais c'est dans une note conjointe de l'IFRI (Institut français des relations internationales) et du SWP (*Stiftung Wissenschaft und Politik*) de décembre 2017 de Ronja Kempin et Barbara Kunz⁷¹ qu'a été donnée, à notre sentiment, la vision la plus complète du concept d'autonomie stratégique. Prolongeant la définition d'Arteaga, l'autonomie stratégique est définie comme la somme de trois composantes :

- l'autonomie politique qui est la capacité de prendre des décisions dans le domaine de la défense et de les mettre en œuvre ;
- l'autonomie opérationnelle, basée sur un cadre institutionnel et les capacités exigées, de planifier et de conduire de façon indépendante des opérations civiles et militaires ;
- l'autonomie industrielle, qui est la capacité de développer et de construire des capacités requises pour atteindre l'autonomie opérationnelle.

Enfin, mentionnons trois ouvrages ayant pour titre l'autonomie stratégique mais qui n'en donnent malheureusement aucune définition. Le premier date de 2008 et est intitulé « Autonomie stratégique ou défense européenne »⁷². Il s'agit d'un ouvrage collectif qui explore la contradiction pour la France entre promouvoir la défense européenne et rester autonome, et les différents scénarios possibles. Le second ouvrage intitulé « L'autonomie stratégique européenne »⁷³ reprend et développe les actes d'un colloque organisé sur le même thème en novembre 2013, principalement consacré à la défense européenne et dont le but était d'analyser et mettre en perspective les fondamentaux et les outils de la politique de sécurité et de défense commune.

70. Strategic Autonomy and European Defence, Real Instituto Elcano, ARI 102/2017, 12 décembre 2017, Felix Arteaga, www.realinstitutoelcano.org

71. France, Germany and the Quest for European Strategic Autonomy: Franco-German Defence Cooperation in a new era, Ronja Kempin, Barbara Kunz, décembre 2017, Notes de l'IFRI, Notes du CERFA 141, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), www.ifri.org

72. Autonomie stratégique ou défense européenne, Paris, Es Stratégies, collection chercheurs militaires, juin 2008, auteurs : Didier Brousse, Thierry Coqueblin, Thierry Dapsens, et alii.

73. L'autonomie stratégique de l'Union européenne : Perspectives, responsabilité, ambitions et limites de la défense européenne, collectif sous la direction de Nicolas Clinchamps et Pierre-Yves Monjal Larcier, 2015.

Le troisième ouvrage, intitulé « *Strategic autonomy and the defence of Europe* »⁷⁴ assimile l'autonomie stratégique à l'idée d'une « armée européenne » et trace un intéressant panorama de la façon dont cette idée est perçue dans l'ensemble des vingt-huit pays de l'Union européenne.

En dépit de ces différentes études, nous pensons qu'il est encore possible d'affiner le concept d'autonomie stratégique, d'une part, en insistant sur son caractère relatif et contingent, et d'autre part en précisant certaines de ses composantes, en particulier la composante politique.

B. Un concept à la fois relatif et contingent

Dans notre tentative de définition, nous prendrons le parti de penser que l'autonomie stratégique doit être circonscrite au seul champ militaire. La raison en est simple : toutes les tentatives d'assimiler l'autonomie stratégique à la capacité de mener une politique étrangère propre, ou d'y inclure d'autres éléments tels que la politique du développement introduisent, selon nous, une confusion entre ce concept et celui d'indépendance.

Il est vrai que politique étrangère et politique militaire vont souvent d'un même pas. Comme l'écrit Frédéric Châtillon, il est fréquemment admis que l'autonomie stratégique repose non seulement sur l'outil militaire « permettant d'agir seul » mais aussi sur l'outil diplomatique « permettant de ne pas le rester »⁷⁵. Mais à ce compte-là, pourquoi ne pas intégrer également l'outil budgétaire qui permet de soutenir l'effort de guerre dans la durée selon le vieil adage *Pecunia nervus belli*, ou encore l'outil industriel, scientifique et technologique qui permet de construire les équipements militaires. Le risque est qu'à trop étendre le champ de l'autonomie « stratégique » on retombe sur l'indépendance. Or, en droit comme en grammaire, c'est l'adjectif qui restreint le sens et son absence qui l'élargit. Au sens propre comme au figuré, l'autonomie « stratégique » concerne au premier chef le *Strategos*, autrement dit celui qui définit et, le cas échéant conduit, les affaires militaires.

Profitons-en pour bien dissocier les termes d'autonomie stratégique, d'indépendance et de souveraineté, ce dernier terme étant souvent utilisé plus que de raison dans le domaine qui nous occupe. Si l'on entend par souveraineté, dans la droite ligne de Jean Bodin, la « puissance absolue et perpétuelle d'une République »⁷⁶, encore faut-il préciser que cette puissance, est un pouvoir de droit : celui de n'être contraint par aucune puissance en vertu d'une règle que la République en question n'aurait pas consentie. Cette puissance est « absolue » en ce sens qu'elle existe où n'existe pas. On ne peut pas être à demi-souverain. Tous les États au sein du Conseil européen sont souverains et ce de manière identique. Il n'en est pas de plus ou de moins souverain, puisque leur voix pèse du même poids dans les affaires de défense.

74. *Strategic Autonomy and the defence of Europe : on the Road to a European Army*, collectif sous la direction de Hans-Peter Bartels, Anna Maria Kellner et Uwe Optenhögel, Éditions Dietz 2017.

75. La puissance, doctrine et pratique, Frédéric Châtillon, directeur de l'Institut de recherche stratégique de l'école militaire (IRSEM), 13 février 2013, www.defense.gouv.fr

76. Les six livres de la République, Classiques Garnier, édition de Mario Turchetti, Paris 2013, § 1.8.1. p. 444.

La souveraineté se distingue par là-même de « l'indépendance », qui est un concept non pas juridique, mais factuel, susceptible de recouvrir une grande variété de formes (indépendance énergétique, diplomatique, technologique, financière, etc.) et, pour chacune de ces formes, une multitude de degrés. Ainsi, la principauté de Monaco est-elle un État souverain, car aucun autre État n'est capable de contraindre ses autorités *en vertu* d'une règle de droit que cette principauté n'aurait pas consentie par un traité ou en vertu d'une compétence juridique qui s'exercerait au-dessus du pouvoir du prince « souverain » et de son conseil. Mais, évidemment, l'indépendance de cette principauté est, *dans les faits*, fort réduite pour ne pas dire inexistante.

Dès lors, et si on souhaite conserver aux mots un sens compréhensible par tous, nous considérerons que **l'autonomie stratégique n'est rien d'autre que la capacité d'un État à décider et à conduire seul la guerre.**

Ainsi définie, le caractère contingent de l'autonomie stratégique saute immédiatement aux yeux : **quelle guerre s'agit-il de mener ?** Car ce n'est évidemment pas la même chose que de conduire une guerre territoriale en Europe, une cyberguerre contre des États ou des délinquants, des opérations de sûreté contre les terroristes sur le territoire européen ou une opération de rétablissement de la paix en Afrique ou de maintien de la paix au Moyen-Orient.

Sauf à considérer que l'autonomie stratégique consiste à pouvoir mener toutes les guerres possibles et à contrer toutes les menaces possibles, nous sommes face à un standard qui n'a pas de valeur *erga omnes*. **L'autonomie stratégique absolue n'existe pas, sauf à la confondre avec l'indépendance militaire. Faute de précisions contextuelles, c'est un mot valise dans lequel chacun met ce qu'il veut.**

La deuxième caractéristique du concept d'autonomie stratégique est **qu'il s'agit d'un concept relatif en ce sens que, même pour une stratégie donnée, il existe cinquante nuances d'autonomie**. Par exemple, l'autonomie de la France pour mener des opérations de gestion de crise de haute intensité est réelle, mais limitée. Elle dépend pour certaines fonctions stratégiques (renseignement, mobilité, approvisionnement...) et à des degrés divers, de l'appui de ses alliés. En revanche, on peut raisonnablement supposer que la France demeure entièrement « autonome » pour ce qui est de la dissuasion nucléaire.

C. Les différentes composantes de l'autonomie stratégique

Nous serons d'accord avec la doctrine contemporaine (Arteaga, Kempin et Kunz) pour dire que l'autonomie stratégique comporte trois composantes, à condition encore une fois de toujours ramener ces composantes à la stratégie envisagée.

1. La composante politique

Le mot autonome vient du grec *autos* (soi-même) et *nomos* (la loi), soit en traduction littérale : qui se régit par ses propres lois. Les dictionnaires donnent des définitions convergentes de l'autonomie : « qui se détermine selon des règles librement choisies » (Petit Robert) ou s'agissant d'une collectivité publique : « capacité à gérer les affaires qui lui sont propres sans interférence d'autrui » (Larousse). Être autonome ce n'est donc pas faire ce que l'on veut, mais agir selon ses propres règles.

Dans le domaine qui nous occupe, être politiquement autonome pour conduire les affaires militaires, c'est pouvoir fixer librement son projet stratégique (e.g. « vivre en paix avec ses voisins », « être un pourvoyeur de sécurité », « assumer le leadership mondial »), les objectifs de ses activités (e.g. « défense territoriale », « gestion de crises » « protection des citoyens »), ses ressources, ses opérations (telle ou telle mission), son organisation (e.g. quartier général, structuration des unités tactiques) et finalement son propre comportement sur la scène internationale, qui inclut l'action diplomatique, mais aussi les alliances, les démonstrations de force, etc.

Pour simplifier, nous retiendrons ici que la composante politique de l'autonomie stratégique comprend deux aspects :

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

Force est de reconnaître que cette dimension politique de l'autonomie stratégique a toujours été passée sous silence en France. Cela tient au fait que le régime politique de la V^e République confère aux responsables du pouvoir exécutif une capacité de décision sans équivalent dans les autres démocraties occidentales et que le principe d'indépendance nationale y fait l'objet d'un large consensus. Si cette composante n'a jamais été nommée dans les documents stratégiques français, c'est tout simplement que sa présence allait de soi et ne suscitait aucun débat.

Il en va tout autrement pour ce qui est de l'Union européenne où l'existence même d'une politique de sécurité et de défense commune est récente et ne date véritablement que de l'adoption du traité de Nice en 2001 et surtout de Lisbonne en 2010. Cette politique « commune » demeure en réalité dans le champ de l'intergouvernementalité (Titre V du traité sur l'Union européenne) et donc du ressort des États membres. Et de fait, la prise de décision à l'unanimité, dans le domaine de la guerre et de la paix, relève

à chaque fois d'un tour de force. D'autant que les acteurs extérieurs à l'Union peuvent facilement jouer des divisions entre les États membres. Les limites à l'autonomie de décision y sont à la fois d'ordre juridique, (absence d'efficacité des mécanismes de prise de décision), politique (divergences de vues sur l'analyse des menaces) mais aussi budgétaire (absence de budget de défense européen).

En outre, l'autonomie de décision européenne ne peut se concevoir sans prendre en compte l'Alliance atlantique. Les États-Unis exerçant, qu'on le veuille ou qu'on le regrette, le rôle de protecteur de l'Europe, toute action militaire européenne ne peut se concevoir qu'avec l'assentiment au moins tacite des dirigeants américains. De ce point de vue, la situation n'a guère évolué depuis l'affaire de Suez à l'issue duquel le président américain avait sommé ses homologues français et britanniques de mettre un terme à leur expédition militaire⁷⁷.

Dans ces conditions, viser l'autonomie stratégique pour l'Union européenne consisterait, en premier lieu, à modifier son processus décisionnel afin de le rendre plus efficace, en d'autres termes à se doter d'une autonomie politique, avant de considérer les capacités militaires proprement dites, comme l'y invitait déjà Federico Santopinto en 2010⁷⁸. Cela consisterait également à se doter d'un budget commun. De ce point, force est de relever la proposition faite par le président français Emmanuel Macron, lors de son discours à la Sorbonne, d'un « budget de défense commun et d'une doctrine commune pour agir »⁷⁹. Une telle initiative devrait marquer non pas l'hypothétique couronnement d'une défense européenne, mais au contraire son point de départ.

En second lieu, viser l'autonomie stratégique pour l'Union consisterait à clarifier pour de bon et une fois pour toutes ses relations avec l'OTAN, et non pas en accumulant les micro mesures de coordination entre les deux institutions, comme c'est le cas depuis 2016 au travers de la mise en œuvre de la déclaration de Varsovie, qui pour utile qu'elle soit, ne résout en rien la « quadrature du cercle » entre l'Union et l'OTAN évoquée par le professeur Jolyon Howorth⁸⁰.

77. Voir les récentes déclarations de l'ambassadeur des États-Unis auprès de l'OTAN : « Les États-Unis plombent l'autonomie stratégique avec un slogan : pas sans nous », Blog Bruxelles2 professionnel, 13 février 2018 club.bruxelles2.eu/2018/02/les-usa-critiquent-linitiative-europeenne-en-matiere-de-defense/ ainsi que : « Les USA tancent l'Europe : quand le cow-boy sort son flingue, faut-il avoir peur ? », Blog Bruxelles2, 13 février 2018.

78. Des capacités militaires sans capacités politiques ? Pourquoi la CSP ne doit pas être trop inclusive, Federico Santopinto, Note d'Analyse du GRIP, 14 septembre 2010, www.grip.org/fr/node/157 ; Europe puissance tranquille ? Rôle et identité sur la scène mondiale, collectif sous la direction de Bernard Adam, Éditions GRIP, 2011, « Des capacités militaires sans capacités politiques ? », Federico Santopinto, p. 115 et suivantes.

79. Discours de M. le Président de la République française, Emmanuel Macron, prononcé à la Sorbonne, le 26 septembre 2017, www.elysee.fr

80. Note précitée : Strategic autonomy and EU-NATO cooperation: squaring the circle, Jolyon Howorth.

2. La composante opérationnelle

Il s'agit de la capacité de mener, de façon autonome, des opérations militaires, en rapport avec l'objectif poursuivi, dans la durée.

Cela suppose tout d'abord une capacité d'apprécier par soi-même la réalité de la situation, ou « liberté d'appréciation » pour reprendre les termes du lexique stratégique français. Rappelons que cette liberté d'appréciation peut revêtir une importance cruciale comme l'a montré le déclenchement de la deuxième guerre d'Irak qui s'est fait en partie sur des informations fausses quant à l'existence d'armes de destruction massive. Contribuent bien évidemment à cette capacité tous les moyens de renseignement aussi bien humains que techniques qui permettent une appréciation indépendante de la situation au niveau stratégique. C'est évidemment dans cette composante de l'autonomie opérationnelle que doit être intégrée la dimension diplomatique, à la fois source d'information, mais aussi d'action et d'influence. De la même façon on devrait prendre en compte dans les éléments constitutifs de la liberté d'appréciation l'ensemble des moyens académiques formé par les universités, les think tanks et autres observatoires qui permettent une appréciation dans la durée des diverses zones géographiques sensibles ou des technologies susceptibles d'être utilisées dans le champ militaire.

Cela suppose ensuite l'existence *ex ante* d'un outil militaire adapté aux missions qui lui sont assignées et comprenant une capacité de planifier et de conduire des opérations. Les travaux du commandement de l'OTAN pour la transformation (ACT) et la doctrine militaire américaine évoquent souvent à cet égard l'acronyme DOTMLPF pour signifier qu'un outil militaire repose sur l'ensemble des facteurs ayant trait à la Doctrine, l'Organisation, l'Entraînement, le Matériel, le Leadership, le Personnel et les Infrastructures qui portent les forces⁸¹, ce qui a donné en français DORESE (Doctrine, Organisation, Ressources humaines, Équipement, Soutien, Entraînement)⁸². La prise en compte de tous ces facteurs montre bien qu'un outil militaire est un ensemble cohérent et que sa force est celle de son maillon le plus faible. Dans le domaine qui nous occupe, qui est celui de la défense européenne, il faut en outre prendre en compte l'interopérabilité des forces et leur participation à des exercices fréquents, pour juger de l'efficacité de l'outil militaire européen pris dans sa globalité.

À ces deux premiers éléments, il faut rajouter la « sécurité des approvisionnements », c'est-à-dire la possibilité de disposer de l'approvisionnement (et du réapprovisionnement) de tous les éléments concourants au bon fonctionnement dans la durée de l'outil militaire. Il s'agit par exemple des munitions, mais aussi des pièces de rechange des équipements militaires.

Ce n'est que lorsque l'autonomie stratégique visée est une autonomie « complète » que le modèle d'armée retenu doit viser à remplir toutes les fonctions stratégiques, à savoir : le renseignement, la prévention, la dissuasion, la protection et l'intervention.

81. US Department of Defence Joint Publication 1-02, Dictionary of Military and Associated terms, 8 novembre 2010 (as amended through 15 February 2016), A-52, p. JP 1-02, fas.org/irp/doddir/dod/jp1_02.pdf

82. Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, 28 juin 2012, Éléments d'analyse systémique pour la planification opérationnelle, p. 23, www.cicde.defense.gouv.fr

Seules les plus grandes puissances, ambitionnent de remplir l'ensemble de ces fonctions stratégiques, en totale autonomie. La façon dont ces fonctions opérationnelles peuvent être remplies donnent lieu à ce que l'on appelle en France des « contrats opérationnels », c'est-à-dire des objectifs capacitaires quantitatifs.

Pour ce qui est de l'Union européenne, rappelons que, de façon concrète, l'ambition de l'autonomie stratégique a été cantonnée à la capacité d'intervenir dans la gestion de crises externes, aussi bien au travers des différents traités (Amsterdam, Lisbonne) que des objectifs capacitaires, lorsqu'ils ont été formulés sous la forme de « headline goals » (Helsinki 1999, Bruxelles 2004). Toutefois, ces objectifs quantitatifs n'ont jamais été atteints et aujourd'hui l'Union européenne n'est même plus capable de s'en donner d'autres.

3. La composante industrielle

Très succinctement, il s'agit de la capacité de produire les équipements militaires nécessaires à l'accomplissement des opérations militaires précitées.

On peut discerner plusieurs éléments de cette autonomie industrielle et notamment la capacité, pour ce qui est des équipements militaires, de les :

- concevoir : ce qui nécessite la présence d'une structure (comme la Délégation générale de l'Armement en France ou la DARPA aux États-Unis) en dialogue constant avec l'état-major et les bureaux d'étude publics (organismes de recherche et de technologie) ou privés (industriels) afin d'orienter la recherche et technologie de défense dans ses niveaux de maturité les plus précoces ;
- produire : ce qui inclut aussi bien la partie relative à la recherche et développement que celle relative à l'outil industriel de production ;
- opérer : ce qui exclut les différentes restrictions d'usage, telles que par exemple celles qui existent sur les drones (e.g. drone MALE Reaper) ou les avions militaires américains (e.g. avion de combat JSF) ;
- déployer : ce qui implique une totale maîtrise des équipements en conditions opérationnelles ;
- soutenir : ce qui implique la capacité de réparer ;
- modifier : ce qui implique une parfaite maîtrise de l'ensemble des sous-systèmes d'un système d'arme, tel que par exemple le radar à bord d'un avion de combat ;
- exporter : l'acte d'exportation d'un armement peut être en lui-même assimilé à un acte de guerre.

Cette composante de l'autonomie stratégique ayant fait l'objet de multiples développements⁸³, il ne nous semble pas nécessaire de nous y appesantir. Le Livre blanc français de 2008 exposait pour la première fois dans un document stratégique la théorie dite des « trois cercles » d'approvisionnement : les équipements que la France doit être capable de construire seule, ceux qu'elle construit en coopération européenne, et ceux enfin qu'elle peut acheter sur le marché.

Cette composante industrielle est celle qui intéresse beaucoup l'Union européenne, en particulier dans le cadre du programme de développement industriel de l'industrie de défense (EDIDP), dont le règlement est actuellement en cours d'adoption par les autorités européennes.

À cet égard, il nous semble important de souligner que, même dans sa dimension industrielle, l'autonomie stratégique ne se conçoit pas de façon absolue, mais uniquement de façon contingente par rapport à la stratégie d'ensemble et nécessite de répondre au préalable à la question : quel outil militaire s'agit-il de dessiner ?

Ce qui renvoie à la notion de « capacités industrielles militaires critiques ». Comme le soulignait un rapport du Sénat français de 2012 : « Le concept de capacité industrielle militaire critique revêt des contenus différents dans différents pays, à différentes époques. Ainsi les technologies et équipements des forces de dissuasion nucléaires ne sont pas des capacités industrielles militaires critiques en Allemagne puisque ce pays ne dispose pas de forces de dissuasion nucléaire. Ceci montre bien le caractère contingent de ces capacités et le rapport étroit qu'elles entretiennent avec la physionomie de l'outil de défense. »⁸⁴

La Commission européenne a du reste beaucoup travaillé sur le concept de technologies clefs ou technologies critiques (« *Key Enabling Technologies* ») dans le domaine de la recherche civile, sans toutefois avoir décliné le concept dans le domaine militaire.

83. Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, 28 juin 2012, Éléments d'analyse systémique pour la planification opérationnelle, p. 23, www.cicde.defense.gouv.fr

84. Rapport d'information du Sénat de la République française sur les capacités industrielles militaires, 4 juillet 2012, p. 22, www.senat.fr/rap/r11-634/r11-6341.pdf

CONCLUSION

L'autonomie stratégique est devenue un mot totem aussi bien au niveau français qu'au niveau européen et il n'est guère de document stratégique important qui ne soit contraint de déposer son tribut à ses pieds.

Pour la France les choses sont claires. En théorie, l'autonomie stratégique constitue désormais l'alpha et l'oméga de la politique de défense. Mais en pratique une autonomie stratégique « complète » nécessiterait des moyens budgétaires bien au-delà de l'effort, pourtant substantiel, de la nouvelle loi de programmation militaire. Cela pour la simple raison qu'il sera difficile aux autorités françaises de concilier la rénovation de la dissuasion nucléaire et le maintien de l'outil militaire conventionnel. La France a donc besoin d'envisager les voies et moyens d'exercer son autonomie de façon collective, si ce n'est au sein de l'Union, au moins au sein d'un groupe d'États européens désireux et capables de le faire. C'est sans doute l'objet de « l'initiative d'intervention européenne » du président Macron.

Pour l'Union européenne, les choses sont moins claires. Tous les dirigeants européens parlent d'autonomie stratégique, mais peu mettent le même contenu derrière ces mots. Pour la majorité d'entre eux, il ne s'agit que d'une autonomie industrielle. Pour quelques-uns plus rares, il s'agit également d'une autonomie militaire, mais à condition de rester dans l'ambiguïté et de ne pas dire quel outil il s'agit de dessiner : corps expéditionnaire ou protection de l'Union et des citoyens. Enfin pour aucun État membre, il ne semble être question de redéfinir les processus de décision qui permettraient de contourner l'obstacle dirimant de l'unanimité politique et encore moins de définir un budget commun. Adieu donc l'autonomie de décision sans laquelle l'autonomie militaire et l'autonomie industrielle ne sont que des vœux de l'esprit. La plupart des dirigeants européens en prononcent les mots, mais en ignorent les vertus.

Ainsi va l'Union. Ceux qui croient dans le pouvoir bienfaisant de l'ambiguïté « constructive » argueront que l'Europe s'est toujours construite de la sorte et qu'il n'y a aucune raison de changer. Pour ceux qui, comme l'auteur de ce rapport, pensent au contraire que l'ambiguïté est devenue destructrice, force sera de pousser à une révision des traités en rappelant aux dirigeants européens les mots du grand Sénèque : « Il n'est pas de vent favorable pour celui qui ne sait pas où il va. »

LES RAPPORTS DU GRIP

- 2015/3 **Groupes armés au Katanga : épicrocent de multiples conflits**, Georges Berghezan, 38 p., 7 €
- 2015/4 **Traité de non-prolifération nucléaire : l'échec de 2015 mènera-t-il au succès de la première commission ?**, Jean-Marie Collin, 32 p., 6 €
- 2016/1 **Conseil de coopération du Golfe, une politique de puissance en trompe-l'œil**, Léo Géhin, 32 p., 6 €
- 2016/2 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes. Compendium 2015**, Luc Mampaey et Christophe Stiernon, 56 p., 8 €
- 2016/3 **Armes nucléaires américaines en europe : les raisons du statu quo**, Maïka Skjønsberg, 48 p., 8 €
- 2016/4 **Contrôle de l'utilisation finale des armes: pratiques et perspectives**, An Vranckx, 36 p., 6 €
- 2016/4 **Containing diversion: arms end-use and post-delivery controls**, An Vranckx, 40 p., 6 €
- 2016/5 **Le Japon, nouvel exportateur d'armements : histoire, régulations et perspectives stratégiques**, Bruno Hellendorff, 48 p., 8 €
- 2016/6 **Résumé du SIPRI Yearbook 2016 - Armements, désarmement et sécurité internationale**, Traduction GRIP, 32 p., gratuit
- 2016/7 **Rapport de forces au Haut-Karabakh Frictions, dissuasion et risque de déflagration**, Léo Gehin, 36 p., 6 €
- 2016/8 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes. Compendium 2016**, Luc Mampaey et Christophe Stiernon, 51 p., 8 €
- 2016/9 **Crise nord-coréenne : diplomatie, menace nucléaire et défense antimissile**, Bruno Hellendorff et Thierry Kellner, 44 p., 8 €
- 2016/10 **RDC : les enjeux du redécoupage territorial. Décentralisation, équilibres des pouvoirs, calculs électoraux et risques sécuritaires**, Michel Luntumbue, 28 p., 6€
- 2017/1 **Défense européenne : l'enjeu de la coopération structurée permanente**, Frédéric Mauro, 52 p, 8€
- 2017/1 **PESCO : European defence's last frontier**, Frédéric Mauro, 52 p., 8€
- 2017/2 **RDC : enjeux et portraits autour d'un enlèvement électoral**, collectif, 64 p., 8€
- 2017/3 **Bosnie-Herzégovine, 25 ans plus tard, de la guerre à une difficile réconciliation**, Georges Berghezan, 60 p., 8€
- 2017/4 **Traité sur le commerce des armes, Le point sur les discussions et la mise en oeuvre par les États**, Léo Gehin et Cédric Poitevin, 28 p., 6€
- 2017/5 **Fonds européen de la défense - l'UE au secours de l'industrie**, Federico Santopinto, 32 p., 6€
- 2017/6 **Le remplacement des F-16 belges - Processus et enjeux**, Denis Jacqmin, 48 p., 8€
- 2017/7 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes - Compendium 2017**, SIPRI/GRIP, 52 p., 8€
- 2017/8 **Résumé du SIPRI Yearbook 2017 - Armements, désarmement et sécurité internationale**, Traduction GRIP, 28 p., gratuit.
- 2017/9 **La Turquie après le putsch manqué : reconfiguration accélérée de l'exercice du pouvoir**, Léo Géhin, 40 p., 6 €
- 2017/10 **La guerre oubliée du Yémen : impasse militaire, casse-tête politique et catastrophe humanitaire**, Lauriane Héau et Christophe Stiernon, 40 p., 8€

Abonnez-vous en quelques clics aux « Rapports du GRIP » : www.grip.org
10 numéros par an pour 70 € (frais de port inclus)

AUTONOMIE STRATÉGIQUE

Le nouveau Graal de la défense européenne

L'autonomie stratégique est le dernier concept à la mode, aussi bien à Paris qu'à Bruxelles. Elle est citée pas moins de vingt-quatre fois dans la dernière revue stratégique française et il n'est pas un document stratégique européen, un tant soit peu important, qui n'en fasse mention.

Au-delà des déclarations politiques, l'autonomie stratégique est entrée dans le champ juridique, puisqu'elle figure désormais au rang des objectifs assignés au programme européen de développement de l'industrie de défense. Elle constituera donc l'un des critères à l'aune desquels seront évalués les projets de R&D de défense susceptibles de bénéficier de fonds européens.

Mais qu'est-ce que l'autonomie stratégique ?

Le présent rapport retrace, pour la première fois, et avec précision, la brève histoire de ce jeune concept apparu à la fin du XX^e siècle et qui a fait l'objet d'un chassé-croisé permanent entre les planificateurs de défense français et les leaders européens.

Au-delà des recensions politiques et doctrinales, l'auteur s'efforce de proposer une définition opératoire du concept, telles que les affectionnent les juristes. Il en ressort que l'autonomie stratégique est avant tout un standard juridique, à l'instar du « bon père de famille » du code civil, et qu'elle ne peut prendre son sens qu'à condition d'être déclinée de façon contingente et relative. En d'autres termes, dites-moi quelle guerre vous voulez mener et je vous dirai de quelle autonomie vous devez disposer.

Enfin, l'auteur insiste sur la composante « politique » de l'autonomie stratégique. Évidente et donc inutile à prendre en compte au niveau national, cette « capacité politique » est au contraire, la première pièce de l'équipement nécessaire à tous ceux qui ambitionnent de se lancer à la quête de ce Graal de la défense européenne.



Frédéric Mauro est avocat au barreau de Paris et au barreau de Bruxelles, spécialisé dans les questions de stratégie et de défense européenne, ainsi que celles relatives à l'équipement des forces armées.