



La *Boussole stratégique* : quel cap pour la défense européenne ?

Nathalie DE KANIV | Déléguée EuroDéfense-France. Secrétaire générale d'Europe-IHEDN (Institut des hautes études de défense nationale).

Patrick DE ROUSIERS | Général d'armée aérienne (2S). Président du Comité militaire de l'Union européenne de 2012 à 2015.

La *Boussole stratégique* de l'Union européenne, premier « *livre blanc* » de la défense discuté par l'ensemble des États-membres avec le concours du service européen d'action extérieure (SEAE), doit être endossée par les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen des 24 et 25 mars à Bruxelles. Document assurément ambitieux, il vise à définir les grandes orientations de la sécurité et de la défense européennes. Fruit d'une concertation de tous les États-membres, il présentera une vision commune de l'Union européenne (UE) que nous souhaitons bâtir à court et moyen termes, avec un plan d'action pour sa mise en œuvre.

Portée par quatre présidences successives du Conseil de l'Union européenne (allemande, portugaise, slovène, et française), la *boussole stratégique* répond à une interrogation primordiale : peut-on aujourd'hui avancer avec un horizon partagé, une stratégie européenne commune est-elle possible et quel niveau d'ambition a-t-on pour l'Europe dans le monde en matière de sécurité et de défense ? Lancé en juin 2020 par la présidence allemande, cet exercice ambitieux et sans précédent est parti de l'analyse des risques et menaces en préalable au dialogue stratégique et à l'élaboration du texte, dont la première version remonte à novembre 2021. Les États européens entendent identifier leurs défis communs et les moyens d'y faire face pour renforcer le rôle de l'UE en tant qu'acteur global.

Alors que les débats sont en cours entre États-membres sur les contours et termes de la *Boussole stratégique* et avant l'adoption du texte final au printemps, les initiatives d'échanges au sein de la communauté européenne sont appelées à se multiplier. L'examen des enjeux et des perspectives, aussi bien institutionnels que géopolitiques de ce débat crucial, a fait l'objet du colloque « *La Boussole stratégique : quel cap pour la défense européenne ?* », organisé par la Fondation Robert Schuman, l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), avec



EuroDéfense-France, qui a eu lieu le 26 janvier dernier, dans le cadre de *La Fabrique Défense* au titre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE). Avec des acteurs engagés dans cette réflexion et à un moment stratégique, le colloque apporte sa pierre à l'édifice en s'adressant d'abord aux jeunes d'Europe qui, en s'appropriant le projet européen, le porteront aujourd'hui et demain.

Une Commission géopolitique et une *boussole stratégique*

Dans son discours inaugural de juillet 2019, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a défendu une Commission géopolitique, celle qui ira au-delà des origines économiques de la communauté européenne, prête à assumer et renforcer sa puissance sur la scène mondiale. C'est dans cette perspective que parallèlement à l'élaboration de la *Boussole stratégique* à laquelle elle contribue, la Commission fera prochainement des propositions dans les domaines de l'industrie de défense, du cyber, de l'espace et des réponses aux menaces hybrides, comme l'a indiqué Jean-Pierre van Aubel, du SEAE, lors du colloque du 26 janvier.

Une *Stratégie globale de l'Union européenne* a été présentée au Conseil européen en 2016 par la Haute représentante pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne (HR/VP) Federica Mogherini. Depuis, les menaces en termes de sécurité s'aggravent au risque d'un déclassement de l'Europe, souligne Daniel Fiott, chercheur sécurité et défense à l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (EUISS). Le monde en constante évolution impose une célérité dans la prise de décision alors même que l'on observe une contestation des espaces communs et l'apparition de menaces hybrides dans tous les domaines dont le politique, appuie la sénatrice Hélène Conway-Mouret, co-auteur du rapport du Sénat *Quelle Boussole stratégique pour l'Union européenne ?*⁽¹⁾.

Dans un contexte marqué par l'accroissement des tensions, les appels à une relance de la politique de sécurité et de défense commune se multiplient. Le temps est venu pour l'Union européenne de s'exprimer sur son avenir, non seulement pour contribuer à répondre aux crises et aux menaces, mais aussi pour s'affirmer dans un monde dont elle est un acteur majeur sur le plan géostratégique, économique, budgétaire, normatif et de défense. Notre environnement stratégique change et de ce fait la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), qui fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE, doit être à la hauteur des problèmes actuels et répondre au contexte géopolitique.

⁽¹⁾ *Quelle Boussole stratégique pour l'Union européenne ?* (Rapport), Sénat, 7 juillet 2021 (<http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-753-notice.html>).

La *Boussole stratégique* vise quatre objectifs d'envergure : agir pour faire face aux défis, sécuriser nos intérêts et protéger nos concitoyens, investir dans des catalyseurs capacitaires et conforter, ainsi que développer les partenariats. La résilience européenne est au cœur de cet exercice innovant par son action et son dialogue au sein de l'UE afin de mieux nous coordonner, notamment sur les missions civiles et militaires.

Prémices d'une culture stratégique et de défense commune

Il s'agit de s'assurer que les États-membres et les institutions européennes partagent une approche coordonnée, fondée sur le droit, pour une sécurité renforcée pendant la prochaine décennie. Il faut éviter le risque d'un « rétrécissement stratégique » pour reprendre la mise en garde du Haut représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité Josep Borrell Fontelles, également vice-président de la Commission européenne.

Dans le respect des traités et à travers cet exercice ambitieux et sans précédent, les Européens entendent non seulement identifier les défis communs, mais encore les moyens nécessaires pour renforcer le rôle de l'UE sur la scène internationale et ainsi bâtir une Europe conforme à ses principes fondateurs, respectueuse de ses valeurs et protectrice de ses citoyens. En effet, « ceci n'est pas qu'une stratégie » souligne avec humour Jean-Pierre van Aubel, en faisant référence au peintre belge René Magritte. C'est à l'évidence une stratégie qui doit pouvoir être mise en œuvre directement, c'est donc aussi un plan d'action avec un calendrier précis et ambitieux pour les 5 à 10 ans à venir.

L'élaboration d'une vision commune à 27 appelle un dialogue européen approfondi en vue de convergences sur les questions liées à la sécurité et la défense européennes, importantes pour la jeunesse, telles que la politique commerciale, l'industrie, l'innovation, l'énergie et l'environnement. Négocier à 27 États souverains et face aux priorités de chacun, exige une volonté politique forte et une compréhension commune des risques et des menaces. Pour Arnaud Danjean, eurodéputé, le vote à l'unanimité donne beaucoup de puissance à la décision prise et oblige à trouver des convergences, là où un vote à la majorité qualifiée va étaler les divisions. Il poursuit en affirmant que pour les sujets diplomatiques et de défense, le vote à l'unanimité n'est pas vraiment un obstacle, il requiert juste un dialogue plus exigeant et ce qui compte avant tout, c'est la volonté politique d'agir ⁽²⁾.

Au bilan, cet exercice nouveau d'élaboration commune de la *Boussole stratégique* diffère des précédentes initiatives par la méthode utilisée. Une forte anticipation, une participation active des services de renseignement, 52 séminaires et colloques et la contribution des États-membres *via* 25 « non-papiers » ont permis

⁽²⁾ Dans l'échange de questions-réponses de la conférence, Jean-Pierre van Aubel précise que la problématique de la majorité qualifiée n'est pas dans le document *Boussole stratégique*.



de développer une vision commune et de poser les fondements d'une culture stratégique partagée.

Si le processus est inédit, le contenu est cette fois également très différent par l'importance accordée non seulement à la résilience de l'UE, comme de ses citoyens, aux menaces hybrides, cyber et à la désinformation, mais aussi aux domaines stratégiques tels l'espace ou les étendues maritimes et aux conséquences du réchauffement climatique. Parallèlement, le document insiste sur la flexibilité requise pour permettre des prises de décisions rapides lors des gestions de crises et l'investissement par le développement de capacités, de nouvelles technologies et d'innovation pour réduire nos dépendances.

La première version a été remise aux États-membres en novembre 2021, présentée par le Haut représentant lors de la réunion informelle des ministres de la Défense et des Affaires étrangères en janvier 2022 à Brest, et bien accueillie.

Il est crucial de renforcer la gestion de crise notamment par une stratégie et des mécanismes de réaction rapide pour agir et ne pas subir. Cela ne signifie pas modifier les traités, mais d'exploiter davantage toutes les possibilités qu'ils offrent (l'article 44 du Traité sur l'Union européenne [TUE] ⁽³⁾). Pour agir d'une manière robuste et rapide, sous contrôle des vingt-sept, davantage de flexibilité décisionnelle s'impose. L'environnement mondial en mutation constante appelle l'UE à devenir plus réactive, innovante et solidaire. De même est-il nécessaire de faire évoluer la dynamique de réponse militaire aux crises et c'est la création d'une capacité inter-armées et modulaire rapidement déployable qui a été retenue pour les années à venir.

Des espaces stratégiques communs

Le premier exercice qui consistait à redéfinir les risques et les menaces rejoignait d'autres documents européens. Ces menaces sont bien identifiées dans des conflits régionaux et ceux qui dépassent les frontières européennes (Afrique ou Indo-Pacifique), moins bien quand il s'agit de guerre hybride, d'attaques informatiques, de manipulation de l'information ou d'ingérence. Cependant, Jean-Pierre van Aubel constate les liens forts entre toutes ces menaces. La situation autour de l'Ukraine illustre ces liens, car il ne s'agit pas uniquement d'un conflit régional, ni

⁽³⁾ « 1. Dans le cadre des décisions adoptées conformément à l'article 43, le Conseil peut confier la mise en œuvre d'une mission à un groupe d'États-membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires pour une telle mission. Ces États-membres, en association avec le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, conviennent entre eux de la gestion de la mission. 2. Les États-membres qui participent à la réalisation de la mission informent régulièrement le Conseil de l'état de la mission de leur propre initiative ou à la demande d'un autre État-membre. Les États-membres participants saisissent immédiatement le Conseil si la réalisation de la mission entraîne des conséquences majeures ou requiert une modification de l'objectif, de la portée ou des modalités de la mission fixés par les décisions visées au paragraphe 1. Dans ces cas, le Conseil adopte les décisions nécessaires. » (<https://eur-lex.europa.eu/>).

d'une action non conventionnelle de la Russie, mais d'un lien capillaire entre la stabilité de la région, la cybersécurité et la menace hybride ou militaire.

En revanche, bien que chaque État, par sa position géographique et son environnement stratégique, puisse développer sa propre hiérarchisation des menaces et des risques identifiés dans la *Boussole stratégique*, trois espaces stratégiques communs sont inclusifs : espace, maritime et cyber. Ils fédèrent les États-membres et bénéficient d'une unanimité européenne portée par la volonté politique de chacun. Depuis cinq ans, les Européens ont compris l'importance de leur résilience collective, et pas seulement celle des États-membres.

Quelle dynamique donner au Partenariat ?

Le bien connu article 5 du Traité de l'Atlantique Nord ⁽⁴⁾ et l'article 42.7 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ⁽⁵⁾ incluent une clause d'assistance mutuelle. Toutefois, le réalisme et plus de considération pour le positionnement d'une majorité des 21 des 27 membres de l'UE conduisent à reconnaître, qu'aujourd'hui, la défense collective est l'apanage de l'Otan, avance l'eurodéputé Arnaud Danjean lors du colloque du 26 janvier. Face à des menaces où l'approche intégrée dans l'outil militaire revêt une importance primordiale, il est par ailleurs naturel que l'UE et l'Otan cherchent à progresser dans la coopération, ce qui devrait être annoncé avec un projet de troisième déclaration commune, *a priori* en 2022.

Plus largement, l'autonomie stratégique européenne suppose de prendre en compte le rôle primordial des Nations unies et, en l'occurrence, du Conseil de sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Elle incite en outre à renforcer les partenariats avec l'Union africaine ou l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (*ASEAN*) tout en développant les partenariats bi- et multilatéraux initiés dans le cadre des missions civiles et militaires de l'Union européenne ou dans celui des dialogues stratégiques, y compris celui avec l'Otan. Cette nouvelle approche du Partenariat est novatrice à plus d'un titre tout en s'inscrivant naturellement dans une dynamique d'autonomie stratégique.

⁽⁴⁾ « Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. »

⁽⁵⁾ « 7. Au cas où un État-membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États-membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États-membres. » Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, fondement de leur défense collective et instance de sa mise en œuvre pour les États qui en sont membres.



Quels risques porte en elle cette *Boussole stratégique* ?

Cet exercice permet de conforter une lecture stratégique commune et s'inscrit dans le temps long avec une dynamique d'actualisation et de révision régulière, dont les intervenants au colloque ont souligné la nécessité. Néanmoins, une *Boussole stratégique* est loin d'être une « baguette magique », selon l'expression d'Arnaud Danjean, reprise par le Haut représentant, et reste avant tout un instrument qui trouve sa pertinence dès qu'il est employé alors même que risques et menaces ne sont pas hiérarchisés, ce qui ne facilite pas le développement capacitaire.

Tout dépendra de la volonté politique car l'enjeu de fond, c'est bien la prise de décision politique commune et rapide dans le domaine de la défense avec un cap de convergence et de flexibilité. ♦