

# L'Union européenne et la *Boussole stratégique* : un moment décisif ?

Daniel Fiott

Rédacteur en chef pour les questions de sécurité et de défense à l'Institut d'études de sécurité de l'UE (EU Institute for Security Studies).

En pleine guerre de la Russie contre l'Ukraine, l'Union européenne (UE) a publié en mars 2022 sa stratégie de sécurité et de défense tant attendue, appelée *Strategic Compass* <sup>(1)</sup>, soit la *Boussole stratégique*. Ce document est le premier du genre pour l'UE et il peut être assimilé à ce que les États appellent normalement un *Livre blanc* sur la défense. À cet égard, la *Boussole stratégique* est le document à lire si l'on veut mieux comprendre les priorités de l'Union en matière de sécurité et de défense, et la manière dont elle entend garantir ses intérêts et ses valeurs dans le monde. Contrairement à la stratégie globale de l'UE, qui n'a reçu qu'un accueil relativement passif de la part du Conseil de l'UE en 2016, la *Boussole stratégique* a non seulement été adoptée par les ministres des Affaires étrangères et de la Défense, mais les chefs d'État et de gouvernement de l'UE l'ont également approuvée. C'est important, car cela montre à quel point la sécurité et la défense sont devenues une question clé pour les dirigeants de l'UE.

Toutefois, face à la situation déchirante en Ukraine, peut-on raisonnablement penser qu'un seul document de 46 pages peut transformer l'UE en un acteur plus crédible et plus décisif dans les relations internationales ? Il est évident qu'aucun document stratégique unique n'a jamais été une solution miracle pour l'action. Néanmoins, la *Boussole stratégique* est un document hybride qui, d'une part, caractérise l'environnement international et les menaces auxquelles l'UE est confrontée et, d'autre part, détaille 81 points d'action spécifiques que l'UE et ses États-membres doivent mettre en œuvre d'ici 2030 au plus tard. Il convient d'examiner comment la *Boussole* peut contribuer à la construction de la souveraineté européenne dans les années à venir.

<sup>(1)</sup> Secrétariat général du Conseil : « Une *Boussole stratégique* en matière de sécurité et de défense », Bruxelles, 21 mars 2022 (<https://data.consilium.europa.eu/>) ; Fondation Robert Schuman : « *Boussole stratégique*, quel cap pour la défense européenne ? », février 2022 ([www.robert-schuman.eu/](http://www.robert-schuman.eu/)).

## Se préparer à la rivalité stratégique ?

L'une des principales évolutions conceptuelles de la *Boussole* est l'accent mis sur la préparation de l'UE à une ère de rivalité stratégique. Concrètement, cela signifie que l'Union n'a d'autre choix que de répondre aux actions agressives de la Russie, de freiner la montée en puissance de la Chine dans la région indo-pacifique et de veiller à ce que la relation transatlantique repose sur une base plus crédible et durable. Contrairement à d'autres documents stratégiques de l'UE, la *Boussole stratégique* n'hésite pas à faire spécifiquement référence à la Russie et à la Chine, ainsi qu'à d'autres zones géographiques clés qui constituent une préoccupation majeure pour elle. Le document indique clairement que l'attachement de l'Union au multilatéralisme est menacé par les mutations des affaires mondiales et que, si l'UE n'y prend garde, elle sera sévèrement déclassée au niveau mondial. Comme l'a fait remarquer le haut représentant et vice-président Josep Borrell, « l'UE doit apprendre le langage du pouvoir ». La *Boussole* est conçue pour aller plus loin en développant des instruments destinés à garantir la position de l'Europe dans le monde.

Un autre développement conceptuel majeur concerne les domaines dits stratégiques. Ceux-ci font spécifiquement référence aux espaces aériens, maritimes, spatiaux et cybernétiques. Il est clair que ces domaines stratégiques permettent à l'UE d'avoir un accès libre et sécurisé à l'économie mondiale, mais ils sont constamment menacés. Il existe des menaces directes croissantes dans l'espace et en mer, mais l'UE n'a pas encore développé les moyens de protéger ses intérêts dans ces sphères. Il ne faut pas oublier que la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) a été créée pour entreprendre des missions et des opérations de gestion de crise et de renforcement des capacités. Le fait que l'UE intègre désormais cette conceptualisation plus large des domaines stratégiques dans son cadre de référence est très significatif. Outre l'accent mis sur la lutte contre les menaces hybrides et la cyberdéfense, la *Boussole* a clairement contribué à élargir la définition de la politique de sécurité et de défense de l'Union.

En outre, il est également frappant de constater que la *Boussole stratégique* accorde une attention particulière à l'importance des capacités militaires, de la souveraineté technologique et de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement. En fait, le document souligne la nécessité pour l'Union de réduire radicalement ses dépendances et de renforcer le développement de ses propres capacités technologiques. Il ne s'agit pas seulement de développer des capacités militaires européennes indispensables, même si l'accent mis sur des capacités telles que les chars de combat, les navires de guerre, les futurs systèmes aériens de combat, les nouveaux systèmes spatiaux et la cyberdéfense est plus que bienvenu. En effet, il s'agit également de pouvoir scruter l'horizon à la recherche de nouvelles technologies, d'investir dans l'innovation en matière de défense et de s'assurer que les chaînes d'approvisionnement dans ce domaine sont à l'abri d'influences et de perturbations potentiellement néfastes.

### Quel niveau d'ambition, concrètement ?

Une fois ces éléments conceptuels en place, que peut-on attendre de la *Boussole stratégique* en termes de résultats concrets ? Comme nous l'avons déjà dit, la plupart des 81 résultats attendus devraient être prêts au plus tard en 2030 mais, en fait, la majeure partie des points d'action devrait être réellement en place dès 2025. Le temps est donc un facteur essentiel. À quoi pourrait ressembler l'UE en tant qu'acteur de la défense au tournant de la décennie si les États-membres mettent pleinement en œuvre la *Boussole* ? En termes d'action, l'Union devrait être en mesure de déployer une force d'au moins 5 000 hommes dans un environnement hostile d'ici 2025. Bien entendu, cette idée n'est pas nouvelle, puisque l'Union a promis des groupements tactiques de 1 500 hommes il y a de nombreuses années, ce qui n'est toujours pas le cas. C'est pourquoi les efforts renouvelés de l'UE ne peuvent se limiter à des discussions sur la taille des forces. Ce qui importe vraiment, c'est de supprimer les obstacles qui entravent une action militaire robuste, décisive et rapide.

À cet égard, il est nécessaire d'utiliser les traités de l'UE à leur plein potentiel en permettant à un groupe d'États-membres désireux et capables de mener une opération militaire – sous le drapeau de l'UE – sans craindre le *veto* d'un État-membre. En outre, si l'UE a commencé à développer ses propres structures de commandement et de contrôle, celles-ci devront être considérablement renforcées par des technologies et du personnel pour lui permettre de gérer des missions et des opérations simultanées (en particulier, dans des environnements de haute intensité). Un financement commun plus important sera également nécessaire, et la Facilité européenne de paix devrait fournir des incitations financières à l'action commune. En outre, l'UE doit avoir une meilleure idée des forces militaires disponibles pour une action à un moment donné, et l'Union doit effectuer des exercices réels (ce qu'elle a évité de faire dans le passé). Naturellement, les forces européennes doivent être en mesure de se déplacer rapidement pour agir, et c'est là que réside le problème.

C'est pourquoi la *Boussole stratégique* souligne la nécessité de renforcer la mobilité militaire par des investissements dans les liaisons de transport, les procédures douanières transfrontalières et la cyberdéfense.

Outre l'action militaire, la *Boussole* prévoit également des objectifs visant à garantir l'accès de l'Union aux domaines stratégiques. Non seulement l'UE va élaborer un concept pour les opérations de sécurité aérienne et rédiger une stratégie de défense spatiale (là encore, une première pour elle), mais elle va renforcer les organes existants tels que le Centre de renseignement et le Centre satellitaire de l'UE. En outre, l'organisation va investir dans ses capacités de surveillance maritime, entreprendre des exercices navals réels et faire des escales, ce qui est nécessaire pour inspirer confiance à ses partenaires dans des endroits comme l'Indo-Pacifique. Enfin, l'Union portera à un niveau supérieur ses travaux sur la lutte contre les

menaces hybrides et la cyberdéfense en élaborant des boîtes à outils plus proactives comprenant notamment des cybersanctions, le renforcement des capacités en matière de menaces hybrides et des cyberexperts à déploiement rapide. À cet égard, la *Boussole* appelle à la mise en place d'un système de renseignement plus efficace au niveau de l'UE, qui rassemble toutes les capacités de connaissance de la situation des institutions.

### La dimension « capacités et innovation »

Les capacités militaires figurent en bonne place dans la *Boussole stratégique*. En conséquence, elle appelle à une augmentation des dépenses de défense des États-membres et à un engagement accru en faveur de la collaboration européenne par le biais de la Coopération structurée permanente et du Fonds européen de défense. L'UE s'efforcera également de faire progresser ses processus de priorité en matière de capacités en les alignant plus concrètement sur les besoins opérationnels. Pour donner le bon niveau d'exposition politique, une réunion annuelle des ministres de la Défense de l'UE examinera chaque année le paysage des capacités dans l'Union sur la base d'une évaluation commune des lacunes en matière d'investissement et d'inventaire. Outre les capacités terrestres, aériennes, navales, spatiales et cybernétiques dans lesquelles l'UE investit, l'Union a créé un pôle d'innovation en matière de défense et un observatoire des technologies critiques. Ensemble, ces organes devraient contribuer à balayer l'horizon pour détecter les dépendances technologiques stratégiques potentielles et réelles.

Pourtant, même avant l'approbation de la *Boussole stratégique* le 25 mars, la question de la technologie et de la sécurisation des chaînes d'approvisionnement était un enjeu politique majeur. Il suffit de penser aux expériences de la pandémie et aux questions politiques entourant l'introduction de la 5G en Europe. Il n'est pas trop difficile d'imaginer un scénario dans lequel les États-membres de l'UE se verraient refuser l'accès à des ressources stratégiques pendant un conflit ou en temps de guerre, et la *Boussole* doit donc s'emparer de la question de la sécurité des approvisionnements et des technologies. À cet égard, elle s'appuie sur les récentes initiatives de la Commission européenne concernant les technologies critiques et l'industrie de défense. Par exemple, en février 2022, la Commission a publié – à la demande du Conseil européen – une feuille de route sur les technologies critiques pour la sécurité et la défense. Ce document souligne l'urgente nécessité d'utiliser tous les instruments financiers et réglementaires de l'UE disponibles pour réduire les dépendances stratégiques et les vulnérabilités dans les chaînes d'approvisionnement de la défense.

Compte tenu de cet historique et du contexte plus large, il n'était pas vraiment surprenant de voir un chapitre entier de la *Boussole stratégique* consacré aux questions d'investissement, de technologies et d'approvisionnement. En d'autres termes, le document reconnaît que toute réponse de l'UE à une ère plus compétitive

nécessite un investissement accru dans les fournitures et les technologies souveraines. À cet égard, le document stratégique invite les États-membres de l'UE à augmenter substantiellement leurs dépenses de défense et à réduire les écarts de capacités militaires. Ce faisant, l'idée est que l'Union puisse investir efficacement dans des secteurs technologiques clés, stimuler l'innovation en matière de défense, réduire les dépendances en matière de technologie et d'approvisionnement et créer des capacités de nouvelle génération susceptibles de garantir la position de l'Europe dans le monde.

Plus précisément, la *Boussole stratégique* présente et souligne plusieurs initiatives importantes destinées à sécuriser les approvisionnements stratégiques. D'abord, elle souligne l'urgence pour l'UE d'investir collectivement dans des capacités dans tous les domaines militaires, notamment les chars de combat principaux, les navires de guerre, les futurs systèmes d'avions de combat, les capacités spatiales et la cyberdéfense. Sans ces projets stratégiques capitaux, l'UE ne parviendra pas à atteindre son excellence technologique et stratégique. Ensuite, la *Boussole* invite les États-membres de l'UE à augmenter considérablement leurs dépenses dans les technologies perturbatrices, comme l'intelligence artificielle (IA), l'informatique quantique, les nanotechnologies et la propulsion avancée. À cet égard, les capacités de défense et l'innovation vont de pair.

Toutefois, outre la *Boussole stratégique*, les dirigeants de l'UE poursuivent leur quête pour renforcer la souveraineté de l'Union dans le domaine des capacités et de l'innovation. Dans le cadre de l'« Agenda de Versailles » établi après le Conseil européen de février 2022, l'Union a identifié les lacunes les plus importantes en matière d'investissement dans les domaines de la défense antimissile et de la cyberdéfense. En outre, la Commission européenne a élaboré des propositions de marchés publics de défense conjoints, qui permettront à l'UE de mieux investir dans l'innovation, le prototypage et l'acquisition en matière de défense. Pour y parvenir, l'espoir est que, d'ici 2023, des fonds supplémentaires soient mis à la disposition des États-membres de l'UE pour leur permettre de faire un bond en avant dans les investissements de défense collective. Là encore, on peut déceler une preuve supplémentaire que l'UE prend plus au sérieux son industrie de la défense et le développement de ses capacités militaires au lendemain de la guerre en Ukraine.

### Une nouvelle dimension stratégique pour l'Europe ?

Si l'UE respecte les engagements pris dans la *Boussole stratégique*, elle aura franchi une étape vers une plus grande souveraineté collective. Il va sans dire que la *Boussole* ne peut faire la différence si elle reste un simple document. Un engagement fort et déterminé des États-membres de l'UE est essentiel pour réussir. Un « second souffle » pour l'Otan en raison des actions de la Russie ne doit pas conduire à une diminution de l'ambition de l'UE. En fait, l'un des principaux défis auxquels sont confrontés les gouvernements européens aujourd'hui est de savoir comment

répondre à la guerre en Ukraine à court terme sans négliger les intérêts plus larges de l'UE à moyen et long termes. Le risque est que l'UE se concentre uniquement sur son rôle d'acteur régional, alors qu'elle doit s'efforcer d'être une puissance mondiale. Cela signifie aider l'Ukraine et assurer la défense de l'Europe, mais aussi continuer à s'engager dans des régions telles que l'Afrique et l'Indo-Pacifique. À plus long terme, ces zones géographiques décideront du type de monde dans lequel l'Europe existera.

En effet, le facteur important que les gouvernements européens doivent garder à l'esprit est que l'environnement stratégique de la prochaine décennie est susceptible d'entraîner de nouvelles surprises et une dégradation stratégique. La Russie continuera à représenter une menace et la Chine est une puissance montante aux ambitions mondiales. En outre, nous ne savons pas encore comment la relation transatlantique va évoluer au cours des prochaines années. Tout retour à une vision du monde trumpienne de l'alliance, signifiera probablement que l'UE doit intensifier son approche de la défense de l'Europe. Même sans un autre Trump, les États-Unis ont clairement fait part de leur ambition de se concentrer principalement sur la Chine plutôt que sur l'Europe. L'incertitude découlant des futures élections américaines, associée à la multitude de crises sécuritaires auxquelles l'Europe est confrontée, signifie que les gouvernements de l'UE subissent une pression importante pour obtenir des résultats. La *Boussole stratégique* leur montre le chemin, mais ce sont les gouvernements qui décident en dernier ressort s'ils veulent emprunter la voie d'une défense et d'une souveraineté accrues. ♦