

N° 753

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur « Quelle boussole stratégique pour l'Union européenne ? »,

Par M. Ronan LE GLEUT et Mme Hélène CONWAY-MOURET,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Olivier Cigolotti, Robert del Picchia, André Gattolin, Guillaume Gontard, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Philippe Paul, Hugues Saury, *secrétaires* ; MM. François Bonneau, Gilbert Bouchet, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, Yves Détraigne, Mme Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, M. Jean-Pierre Grand, Mme Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Alain Houpert, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Jean-Louis Lagourgue, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Panunzi, François Patriat, Gérard Poadja, Mme Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Bruno Sido, Rachid Temal, Mickaël Vallet, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
INTRODUCTION.....	21
PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA BOUSSOLE STRATÉGIQUE.....	27
I. UNE BOUSSOLE POUR UNE EUROPE LIBRE, FORTE ET PROTECTRICE.....	31
A. RAPPROCHER LES ANALYSES.....	31
1. Une accumulation de menaces incitant à leur mutualisation	31
a) Des menaces progressant en nombre, en variété et en gravité	31
b) L'amorce de certaines convergences de vues	33
2. Une « boussole stratégique » à la fois inclusive et ambitieuse	34
3. Une « boussole stratégique » qui ne recourt pas à des concepts clivants.....	36
B. ... POUR RELANCER LA PSDC	38
1. Axe capacitaire	39
a) Une inertie à vaincre.....	39
b) Des instruments à mobiliser	40
c) ... et à mieux articuler, y compris avec l'axe opérationnel	48
2. Axe opérationnel.....	51
a) Une volonté à ranimer.....	53
b) Un principe d'unanimité à surmonter	54
c) Des améliorations à portée de main	59
d) Faire émerger un pôle dédié à la défense plus largement secourable ?.....	67
C. ... ET REDIMENSIONNER L'ACTION DE L'UE POUR SA SÉCURITÉ	68
1. La « résilience », objectif à la fois nécessaire et consensuel	68
2. L'accompagnement d'une commission plus « géopolitique »	70
3. Des « partenariats » à cultiver avec discernement	73
a) OTAN : la question centrale du « Qui fait quoi ? » avec l'UE.....	73
b) États-Unis.....	78
c) Royaume-Uni	79
d) Indopacifique.....	80
e) Autres partenariats	81
4. Quelle relation avec la Chine ?.....	82
II. UNE BOUSSOLE QUI POURRAIT S'ORIENTER UN PEU TROP À L'OUEST	83
A. LE GRAND RETOUR DU TROPISME ATLANTIQUE	83
1. La crédibilité retrouvée de l'OTAN, face à une PSDC au potentiel réduit par le Brexit	84
2. Le contrecoup budgétaire de la crise sanitaire.....	85
3. Des configurations politiques susceptibles de devenir moins favorables.....	86
B. ... EN DÉPIT D'UNE COORDINATION DE PLUS EN PLUS EXIGEANTE ET COMPLEXE AVEC L'OTAN.....	87
1. Des visées géostratégiques potentiellement différentes	87

2. <i>L'intangibilité du parapluie de l'OTAN</i>	88
3. <i>Une extension tendancielle des attributions de l'OTAN à court terme</i>	89
4. <i>L'ascendant capacitaire de l'OTAN</i>	91
5. <i>La concomitance des réflexions stratégiques</i>	93
III. UNE BOUSSOLE STRATÉGIQUE DEVENUE RISQUÉE	94
A. LE RISQUE D'UN DOCUMENT PEU AMBITIEUX	95
B. LE RISQUE D'UN DOCUMENT CALÉ SUR LES SEULS BESOINS DE L'OTAN	96
C. LE RISQUE D'UN DOCUMENT PLUS AMBITIEUX MAIS PEU SUIVI D'EFFETS.....	96
D. LE RISQUE D'UN DOCUMENT SE RÉVÉLANT UN CARCAN EN CAS DE CRISE ..	97
E. LE RISQUE SUPPLÉMENTAIRE D'UNE FRANCE PERÇUE COMME ÉTANT À LA MANŒUVRE.....	97
CONCLUSION	99
EXAMEN EN COMMISSION	101
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	111
QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX AMBASSADES	113

L'ESSENTIEL

PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

► Les discussions en cours sur la **boussole stratégique**, futur **document stratégique de l'Union européenne** à l'horizon 2030, très structurant pour sa sécurité, sont **presque totalement inconnues des citoyens européens**.

De fait, **les représentations nationales** qu'incarnent les Parlements des États membres **ont été écartées de ce processus**, qui engage pourtant lourdement l'avenir. Pour tenter de réparer cet oubli, **ce rapport veut faire œuvre d'information auprès du grand public**, car la matière est complexe, et **d'alerte**, car les enjeux sont forts et les risques élevés. Pour l'avenir, il conviendra d'impliquer les Parlements dans le cadre d'une actualisation périodique de la boussole stratégique.

► **Les travaux sur la boussole**, ainsi cantonnés aux exécutifs et aux experts, ont été **lancés dans la période d'incertitude ouverte par l'administration Trump** en remettant en cause la garantie de sécurité que l'OTAN procure au territoire européen. En son sein, **les Alliés sont désormais rassurés** par l'administration Biden et la réaffirmation de la couverture de l'OTAN, si bien que **leurs ambitions pour la sécurité et la défense européenne se sont fortement réduites**.

► Pour autant, **le trumpisme n'est pas mort** ; quand il le serait, **les intérêts stratégiques des États-Unis ne coïncident pas toujours avec ceux de l'UE, qui devrait donc s'attacher à conserver des marges de manœuvre et d'autonomie en matière de sécurité et de défense pour la gestion de crise**. De plus, les compétences de l'OTAN tendent désormais à s'étendre à la **résilience**, domaine dont l'UE s'est également saisie *via* la boussole stratégique. Tout en cherchant à se coordonner avec l'OTAN, l'UE devra affirmer ses propres priorités.

► La boussole stratégique doit être **finalisée en mars 2022, sous la présidence française** de l'UE (1^{er} semestre 2022). Or **la France reste active sur les sujets de sécurité et de défense**. Elle se signale volontiers par des initiatives fortes et l'invocation de principes généraux comme l'autonomie stratégique. **Le décalage** entre ses ambitions et celles de la plupart des États membres est devenu **flagrant**.

► Si **la France veut convaincre, elle devra donc s'attacher à écouter ses partenaires et à promouvoir des mesures équilibrées avec tact et conviction**, surtout auprès d'États de tradition atlantiste plus que jamais réticents à progresser sur la voie de l'autonomie stratégique. **Ces mesures pourront tendre :**

- à **améliorer le fonctionnement et l'articulation des nombreux instruments destinés à combler les lacunes capacitaires** de l'UE et à acquérir une base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) en encourageant les coopérations ;
- à **mieux s'accommoder d'un principe d'unanimité** très bloquant pour lancer des opérations qui se raréfient en dépit d'une augmentation des risques et de la conflictualité ;
- à améliorer les opérations, notamment en **européanisant le commandement militaire** et en **accélérant la génération de force**. Une « force d'entrée en premier » de 5 000 hommes entraînés pourrait être ainsi mise sur pied, permettant enfin de mobiliser des *battlegroups* qui, mis en place en 2006, n'ont jamais été déployés et sont souvent indisponibles.

Ces perspectives marqueraient des progrès substantiels pour une politique de sécurité et de défense qui s'essouffle en dépit des relances successives. C'est pourquoi **la France devra soutenir la mise en place d'un mécanisme de suivi et un portage politique de la boussole stratégique.**

► **Suivre cette ligne de crête sera difficile, mais essentiel car les écueils possibles de la boussole stratégique sont graves** : celle-ci pourrait s'avérer dépourvue de toute envergure, ou matérialiser des ambitions recoupant entièrement celles de l'OTAN. Selon son degré de précision, la boussole pourrait alors **devenir un carcan en cas de crise majeure.**

Recommandations pour la présidence française du Conseil de l'UE

- 1. Rappeler que, dans la boussole stratégique, l'Union européenne a vocation à fixer ses propres priorités, qui pourront être distinctes de celles de l'OTAN.*
- 2. Se borner à soutenir des mesures (voir plus haut) pouvant apparaître, au bénéfice d'une discussion ouverte et respectueuse, comme équilibrées et concrètes pour nos partenaires.*
- 3. Promouvoir un mécanisme de suivi et un portage politique de la boussole stratégique.*
- 4. Proposer que la boussole stratégique soit actualisée tous les 5 ans, en impliquant à chaque fois les Parlements des États membres.*

I. UNE BOUSSOLE STRATÉGIQUE POUR UNE EUROPE LIBRE ET FORTE

Ce début de siècle se caractérise par l'émergence de nouvelles menaces - jihadiste, cyber, spatiales, « hybrides » -, les initiatives de puissances moyennes aux visées déstabilisatrices - Turquie et Iran - et un tel essor de la Chine qu'elle en vient à disputer le leadership mondial des États-Unis. Leur « pivot asiatique » est de nature à remettre en question la priorité accordée par l'OTAN à la sécurité du territoire européen.

Pourtant, **les opérations de la politique de défense et de sécurité commune (PSDC) se raréfient**. Certes, les États membres de l'UE s'accordent sur la nécessité d'en faire plus sur le plan collectif. Mais ils peinent toujours à être plus précis et opérationnels dans un domaine régalien qui requiert l'unanimité, où interventions et investissements sont coûteux et où l'OTAN, sur le flanc Est, passe pour le seul recours fiable.

A. UNE BOUSSOLE CONÇUE POUR RAPPROCHER LES ANALYSES

Afin de relancer une réflexion constructive sur la sécurité de l'UE, l'Allemagne a proposé en 2019 l'élaboration d'une « boussole stratégique », forme de livre blanc pour la sécurité et la défense de l'UE dont nous avons préconisé la rédaction dans le rapport « Défense européenne, le défi de l'autonomie stratégique »¹. Initié sous la présidence allemande du Conseil de l'UE au 2nd semestre 2020 et devant aboutir sous la présidence française, au 1^{er} semestre 2022, cet exercice **organise à une échelle inédite l'échange entre experts et représentants des exécutifs de l'ensemble des États membres**. Il a commencé par une **analyse des menaces** établie sur la base des contributions de leurs services de renseignement. Finalisée fin 2020 par le service européen pour l'action extérieure (SEAE), classifiée, elle n'est **pas agréée politiquement**, ce qui a évité de devoir prioriser des menaces perçues très différemment d'un pays à l'autre.

Sur cette base, la discussion s'est ensuite organisée autour de 4 « paniers » : « **gestion de crise** » et « **résilience** » pour les objectifs, « **capacités** » et « **partenariats** » pour les moyens. Une **réflexion stratégique** ainsi élargie à la résilience et aux partenariats veut apporter une **réponse exhaustive aux menaces**. L'exercice évite de promouvoir explicitement l'« autonomie stratégique » et la « souveraineté » de l'UE, termes qui irritent encore certains États membres. À partir des contributions des États, le SEAE établira une synthèse au 2nd semestre 2021, la discussion politique finale devant aboutir en mars 2022.

Quels espoirs cette démarche peut-elle susciter dans le contexte du récent retour des États-Unis et de l'OTAN dans le jeu international ?

¹ Rapport du Sénat n° 626 (2018-2019), juillet 2019.

B. UNE BOUSSOLE PERMETTANT DE RELANCER LA PSDC ...

Le résultat des dernières relances de la politique de défense et de sécurité commune, opérées par le traité de Lisbonne (2009) puis la « **stratégie globale de l'Union européenne** » (SGUE) de 2016, **est en retrait des attentes**. C'est que tous les processus, à un moment ou à un autre, peuvent être bloqués, faute de vision commune, par la règle de l'unanimité.

1. Un axe capacitaire ambitieux mais qui reste décevant

L'UE s'est dotée de nombreux instruments pour combler ses lacunes capacitaires et acquérir une base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) en encourageant les coopérations. **Mais les États orientent largement leurs investissements suivant leurs intérêts stratégiques** ou ceux de l'OTAN. Ils engagent aussi des partenariats hors PSDC comme ceux liant la France à l'Allemagne (système de combat aérien du futur, char du futur) ou au Royaume-Uni (Lancaster House). **Résultat, la Russie, avec une dépense de défense presque 4 fois plus faible que l'UE, discrédite la PSDC sur le flanc Est auprès de certains États membres.**

a) Première piste : mieux réaliser le potentiel de chacun des instruments disponibles

- Le **Plan de développement capacitaire (PDC)** fixe les priorités en matière de capacités de défense de l'UE. Dans une première phase, l'état-major de l'Union européenne (EMUE) détermine sur la base du Mécanisme de développement capacitaire (HLGP) les ressources militaires nécessaires au bon déroulement de 5 scénarios illustratifs. En rapprochant ces besoins des forces que les pays déclarent mettre à la disposition de l'UE, l'EMUE dresse un inventaire des lacunes capacitaires, sur la base duquel **l'Agence européenne de défense (AED)** établit le PDC.

Or les États membres ne déclarent ici qu'une faible part de leurs capacités, contre environ la moitié dans le cadre du NDPP, le processus otanien de planification de défense. **Cette « sous-déclaration », qui traduit une réticence vis-à-vis de la PSDC, réduit la fiabilité du processus capacitaire de l'UE.** Par ailleurs, le scénario le plus exigeant du HLGP, peu crédible en ce qu'il prévoit le déploiement de 60 000 soldats, aboutit à fixer des cibles hors d'atteinte. **En France, le ministère des armées défend l'adjonction d'un 6^{ème} scénario plus réaliste**, s'apparentant à l'opération Serval. Il reposerait sur le déploiement de seulement 5 000 soldats mais resterait très exigeant sur le plan matériel pour combattre dans un environnement difficile d'accès.

- L'**Examen annuel coordonné en matière de défense (CARD)** pour *Coordinated Annual Review on Defence*, présenté par l'AED, donne un aperçu complet des dépenses et investissements de ses États membres, y compris pour la recherche. Il permet de visualiser leur planification de défense et le

développement de leurs capacités tout en recensant les lacunes au regard du PDC, cet état des lieux devant faciliter la coopération capacitaire. **En novembre 2020, les ministres européens de la Défense ont approuvé le premier CARD**, qui, dénonçant une « *fragmentation coûteuse* », identifie 55 possibilités de coopération multinationale dans le domaine militaire et 6 « *capacités de nouvelle génération en tant que domaines prioritaires* ». Il est à craindre que le processus parallèle de la boussole stratégique ne favorise ici une certaine forme d'attentisme.

- **La Coopération structurée permanente (CSP ou PESCO)**, lancée fin 2017, tend notamment à accroître les dépenses de défense en **reprenant l'objectif établi en 2014 par l'OTAN pour chaque Allié de consacrer au moins 2 % du PIB à la défense**, dont 20 % d'investissements, et à encadrer **des projets coopératifs d'équipements et opérationnels pour augmenter les capacités européennes**. La CSP, qui parvient à inclure des petits pays, comporte déjà 47 projets de ce type. Mais **le bilan reste mitigé**, avec des **réalisations inégales** appelant une **plus grande sélectivité des projets** et, depuis 2020, **une ouverture aux États tiers qui invite à la vigilance**. C'est en particulier le cas au regard de la réglementation ITAR (*International Traffic in Arms Regulations*) que se sont donnés les États-Unis pour qu'aucune vente de matériel comprenant des composants américains ne puisse avoir lieu sans leur consentement.

- Avec le nouveau **Fonds européen de défense (FED ou FEDEF)**, la commission entend soutenir l'investissement dans la recherche en matière de défense et le développement de technologies et d'équipements communs, en incluant notamment les projets de la CSP. Les pays non membres de l'UE ne sont pas éligibles au Fonds. Doté de 8 Md€ pour la période 2021-2017, soit bien plus que les instruments auxquels il succède, ce fonds constitue une **véritable avancée**, mais son succès pourrait pâtir de la **tendance de nombreux États membres à le concevoir comme un fonds de redistribution**.

b) Seconde piste : mieux articuler les instruments disponibles

En somme, le PDC comprend la liste des priorités que les États membres veulent bien se fixer en s'inspirant lointainement d'une liste de lacunes capacitaires établie sur la base de scénarios moyennement réalistes et de déclarations peu sincères... Il est pourtant structurant. **Il faudrait mieux articuler les logiques à l'œuvre** : celle de l'EMUE avec les scénarios illustratifs, celle de l'Agence européenne de défense avec le PDC et le CARD, mais aussi celle de la commission qui organise les coopérations industrielles *via* le FED. Cela, tout en se pliant à la contrainte de l'alignement sur le cycle temporel de la planification capacitaire de l'OTAN. Enfin, il serait bon **d'intégrer des éléments du processus capacitaire de l'UE dans les planifications nationales**.

2. Un axe opérationnel en perte de vitesse

Sur 17 missions et opérations en cours, 3 opérations militaires, dites « exécutives », impliquent des forces de combat : *Althea* (2004), *Atalante* (2008) et *Irini* (2015). Restent 3 opérations militaires « non exécutives », qui sont des missions de formation (*EUTM*), et 11 missions civiles.

a) Première piste : surmonter le principe d'unanimité

- L'expédient actuel: les coordinations *ad hoc*: pour agir rapidement, les États membres – particulièrement la France avec des missions comme Agénor ou Takuba – interviennent volontiers en dehors de la PSDC. Ils se privent ainsi de ses avantages (commandement, financement, légitimation politique) et de la participation de certains États membres. En particulier, l'Allemagne, au-delà de certaines préventions, est juridiquement empêchée de participer à une opération sans mandat de l'ONU, de l'OTAN ou de l'UE.

- La piste de l'automaticité en cas d'agression : l'exercice de la boussole stratégique semble faire émerger un consensus nouveau pour la clause d'assistance mutuelle de l'art. 42.7 TUE, invoqué une seule fois, par la France, à la suite des attentats perpétrés à Paris en 2015.

- La piste d'un consentement facilité pour plus de flexibilité : l'art. 44 TUE permet d'envisager qu'un État propose une **opération « clé en main » conçue avec quelques autres États partenaires**. Cela économiserait le temps des études et des discussions préalables entre États membres en vue de l'établissement d'un concept d'opération. Une autre piste, avancée par la France, est celle des « **briques** » de **coopération** que la PSDC pourrait apporter à une opération nationale, à une coopération européenne *ad hoc* telle que Takuba ou Agénor, à une opération de l'OTAN ou encore de l'ONU.

- La piste du contournement institutionnel : hors la PSDC et l'UE, les réflexions conduites par les 13 États membres de l'**Initiative européenne d'intervention (IEI)** favorisent l'émergence d'une culture stratégique commune. D'autres initiatives multinationales en Europe ont pour objectif la **création d'une force de réaction rapide** : Eurocorps, Brigade franco-allemande (BFA), *Combined joint expeditionary force* (CJEF), *Joint expeditionary force* (JEF).

- La piste du noyau dur : instaurer un Conseil de sécurité européen ? Puisque les États de l'UE peinent à s'accorder sur les sujets de défense, la question peut se poser de former une « avant-garde » hors du cadre de la PSDC. Une telle hypothèse, évoquée à plusieurs reprises par Angela Merkel sous l'appellation de « Conseil de sécurité européen », est finalement soutenue par Emmanuel Macron (déclaration commune du 19 juin 2018).

b) *Seconde piste : améliorer les opérations et leur contexte*

- **Rehausser la qualité des missions**

La génération de forces issue des 3 EUTM souffre d'une formation lacunaire. Les missions civiles, elles, souffrent essentiellement d'une expertise insatisfaisante au regard des besoins, faute d'ambition de la part des États contributeurs. En Afrique, ces lacunes deviennent d'autant plus problématiques que la Russie, la Chine ou même la Turquie s'y présentent dorénavant en rivaux.

- **Accélérer la génération de force en donnant enfin une postérité aux *battlegroups***

Mis en place en 2006, les Groupements tactiques de l'Union européenne, ou *EU Battlegroups*, comprenant chacun 1 500 hommes, sont censés assurer une permanence militaire par groupe de deux. Or ils n'ont **jamais été déployés** et sont même **souvent indisponibles**.

Un financement collectif *via* la Facilité européenne pour la paix serait incitatif. Dans le cadre des discussions sur la boussole stratégique, une petite majorité d'États ont cosigné un non papier français proposant une « force d'entrée en premier », en phase avec le 6^{ème} scénario (*supra*). Son noyau dur pourrait être deux gros *battlegroups* ainsi relancés, avec des composantes terrestres, aériennes, maritimes.

- **Mieux financer les missions : la Facilité européenne pour la paix (FEP)**

Dotée de 5 Md€ pour la période 2021-2027 hors budget ordinaire de l'UE, la FEP remplace cette année le mécanisme *Athena*, qui finance certaines dépenses communes des opérations de la PSDC, et la Facilité pour la paix en Afrique (FAP). **La FEP accomplit un progrès attendu en admettant la fourniture d'une aide militaire directe, y compris de nature létale**, ce qui permettra d'améliorer un point crucial de la formation par les EUTM.

- **Européaniser le commandement militaire**

Pour le commandement des opérations militaires de la PSDC, il est possible de recourir :

- soit aux **accords de « Berlin plus » (2003)**, qui permettent de se servir de la structure de commandement de l'OTAN, ce qui s'est produit pour la Macédoine et la Bosnie (où l'opération *Althea* la sollicite encore) ; un nouveau recours à ces accords semble aujourd'hui peu probable ;

- soit à une « **opération autonome de l'Union européenne** » reposant sur un état-major national, choisi pour chaque opération parmi cinq États membres éligibles, impliquant à chaque fois un temps de familiarisation avec le fonctionnement des instances européennes concernées ;

- soit, depuis 2017, pour les opérations militaires non exécutives, à la MPCC (capacité militaire de planification et de conduite) à la tête de laquelle est placé le chef de l'EMUE.

Les trois EUTM sont ainsi chapeautées par la MPCC. Mais la situation humaine et matérielle faite à la MPCC ne lui permet toujours pas d'assumer parfaitement son rôle. Le chef de l'EMUE ne devrait pouvoir en déclarer la pleine capacité opérationnelle que fin 2021, avec un an de retard. Dans un second temps, il serait profitable d'étendre l'action de la MPCC aux missions militaires exécutives. On disposerait ainsi d'un état-major de planification, autrement dit d'un « OHQ¹ », pour l'ensemble des missions militaires. Dans cette perspective, la France soutient le maintien de l'unicité du commandement de l'EMUE et de la MPCC pour préserver l'unité de la réflexion capacitaire et un équilibre satisfaisant entre le Conseil et la Commission. En effet, certains États membres voudraient les remettre en question.

- **Éclairer le commandement militaire**

Le renseignement européen est très lacunaire. La France préconise ici de recourir aux outils de renseignement électronique de l'UE, dont le SatCen (centre d'analyse d'images satellitaires), et à accroître les capacités de collecte d'informations.

C. ... ET DE REDIMENSIONNER L'ACTION DE L'UE POUR SA SÉCURITÉ ?

1. La « résilience », objectif nécessaire et consensuel porté par la commission

La résilience consiste à préserver l'accès aux espaces stratégiques contestés que sont le cyberspace, l'espace, les mers et l'espace aérien. Elle consiste aussi à réduire notre dépendance industrielle en matière de sécurité et de défense et à renforcer notre accès à des technologies critiques ou à des matériaux stratégiques. Elle consiste encore à garantir notre sécurité économique, sanitaire et climatique. **La commission, se voulant désormais « géopolitique », est très active sur ces sujets. Un changement de dimension était déjà perceptible** avec la négociation auprès des laboratoires pharmaceutiques, le plan de relance européen ou les actions en direction de la Russie et de la Chine. La mise en place en 2020 de la **DG DEFIS** (*Defence industries and Space*), dont Thierry Breton est à la tête, **est révélatrice d'une nouvelle propension de l'UE à mobiliser sa puissance économique sur le plan stratégique.**

¹ Operational headquarters : *quartiers généraux de niveau opérationnel, autre manière de désigner un état-major de planification opérationnel (pour conduire, planifier et organiser les missions militaires). Une MPCC qui endosserait ce rôle d'OHQ serait placée entre l'EMUE, qui s'occupe des concepts au niveau européen, et l'état-major qui commande l'opération sur le terrain*

2. Des « partenariats » à cultiver avec discernement

Conforter une stature d'acteur géostratégique implique de **multiplier les partenariats**. Celui de l'OTAN a un poids particulier, au point qu'il est plus structurant pour la PSDC que celle-ci ne l'est pour lui.

a) OTAN : la question centrale du « Qui fait quoi ? » avec l'UE

- L'OTAN assure la sécurité du territoire allié de l'UE *via* la clause de défense mutuelle de l'art. 5, au fondement de l'Alliance. Elle est également compétente hors du territoire de ses membres pour la gestion de crise, intégrée à son concept stratégique en 1999.

L'UE, dans la perspective d'une PSDC conforme au niveau d'ambition défini dès 1999 à Helsinki, devrait pouvoir se passer de l'OTAN pour la gestion de crise dans son environnement proche. En effet, elle ne peut être assurée du consentement de tous les Alliés hors UE (la Turquie s'oppose ainsi à certaines opérations dans le pourtour méditerranéen) ou de leur aide (les États-Unis peuvent ainsi ne pas vouloir s'engager). Mais le **potentiel de la PSDC est insuffisant**, si bien que le **partage des rôles** tend à s'établir ainsi :

- à l'OTAN, non seulement la défense du territoire européen, mais aussi la gestion de crise en haut du spectre, les deux concernant *a priori* le flanc Est ;

- à l'Union européenne, la réponse aux autres défis sécuritaires aux alentours de l'Europe – opérations de stabilisation et de maintien de la paix, contrôle des mouvements migratoires –, cette gestion de crise concernant *a priori* le flanc Sud.

Il faut réaffirmer et préciser cette complémentarité OTAN-UE en cohérence avec un niveau d'ambition réaliste, ce qui sera un gage de crédibilité pour une Europe-puissance, peut-être sur la base du scénario français d'entrée en premier (*supra*). Quoi qu'il en soit, sans élaborer un partage des rôles rigide et détaillé potentiellement contreproductif, la boussole stratégique devrait dire enfin clairement ce que l'UE doit savoir faire.

- Outre les accords « Berlin Plus » (*supra*), la relation avec l'OTAN doit être envisagée sous l'angle de ses nombreux partenariats, relancés depuis le sommet de Varsovie de juillet 2016. L'OTAN et l'UE échangent désormais des alertes en temps réel sur les cyberattaques, participent chacune aux exercices de l'autre et collaborent dans leur réponse aux crises migratoires. La mobilité militaire, chapitre de coopération majeur pour les deux organisations, justifie jusqu'à la participation des États-Unis, du Canada et de la Norvège à un projet CSP spécifique.

b) États-Unis, Royaume-Uni, Chine, Indopacifique, Afrique

Joe Biden est revenu sur la plupart des décisions critiquées par l'UE. La qualité des relations avec **les États-Unis** est restaurée, mais certaines constantes **invitent à se garder de tout suivisme** : pivot vers l'Asie et volonté d'imposer leur approche de la Chine, promotion d'une intégration capacitaire au sein de l'OTAN profitant à leur appareil militaro-industriel (donc aux dépens de la BITDE), concurrence économique, sanctions extraterritoriales, réglementation ITAR...

Sans renoncer à établir un lien de sécurité et de défense privilégié avec le **Royaume-Uni**, il faut **être réaliste quant à l'appétence post Brexit pour les mécanismes européens** d'un pays aussi fortement ancré dans le lien transatlantique. Sa dernière revue stratégique a été élaborée avec l'OTAN et les États-Unis en points de mire, et le Royaume-Uni cherche à injecter dans l'Alliance les problématiques de résilience que l'UE est résolue à traiter.

La Chine constitue pour l'UE un défi croissant, surtout sur des sujets de résilience : souveraineté numérique, désinformation, capacité industrielle, compétitivité, accès au marché, risque de déni d'accès aux voies maritimes, notamment dans les détroits. L'enthousiasme initial des pays membres du format 17+1 tend à décroître. La conviction devient très partagée qu'il faut « jouer collectif » face à une Chine décrite comme étant à la fois rivale, concurrente et partenaire, et que dessert un *hubris* devenu ostensible. **L'écueil serait de ne traiter la « question chinoise » que via l'OTAN**, au risque d'une immixtion américaine dans la politique commerciale de l'UE. Celle-ci doit donc vite **affiner une ligne stratégique**, qui devra **passer par une exigence de réciprocité** en matière économique. Il se pourrait, ainsi, que la Chine relaie l'ancien président Trump comme moteur de la « géopolitisation » de l'UE.

L'Indopacifique est au fond pour l'UE une autre manière d'aborder la Chine, susceptible de dénier certain accès maritimes à cette zone qui héberge 60 % de la population mondiale et les PIB les plus dynamiques. Mais un aussi vaste sujet de sécurité et de défense **risque d'apparaître comme pouvant être plus adéquatement traité dans le cadre de l'OTAN**, en compagnie des puissances maritimes que sont les États-Unis et le Royaume-Uni, au risque de réduire l'autonomie de la politique de l'UE vis-à-vis de la Chine.

Enfin, l'UE devra confirmer un « **pivot africain** » à la faveur duquel, dans un environnement devenu concurrentiel (Chine, Russie, Turquie), une coopération renforcée visant à consolider les institutions, créer des infrastructures, éduquer et lutter contre une pauvreté accrue par la crise, favorisera la croissance, la sécurité, la lutte contre le terrorisme et la maîtrise de l'émigration.

II. UNE BOUSSOLE QUI POURRAIT S'ORIENTER UN PEU TROP À L'OUEST

A. LE GRAND RETOUR DU TROPISME ATLANTIQUE ...

1. La crédibilité retrouvée de l'OTAN, face à une PSDC au potentiel réduit par le Brexit,...

L'élection de Joe Biden et l'annonce que les États-Unis reprennent le rôle de gendarme du monde, notamment dans le cadre d'une OTAN réaffirmant sa vocation protectrice des Alliés, ont rassuré. De même, les nominations d'Antony Blinken puis celle de Karen Donfried, adjointe aux Affaires européennes et eurasiennes, ont été accueillis avec enthousiasme dans toute l'Union européenne. **Les décideurs européens, rassérénés,** aspirent souvent à reprendre le cours de la relation atlantique traditionnelle.

Par rapport à la situation d'avant Trump, **le Brexit ajoute un argument pour faire pencher la balance du côté de l'OTAN,** puisque le Royaume-Uni est l'allié dont les dépenses de défense sont les plus importantes (60 Md\$) après les États-Unis (785 Md\$), avant l'Allemagne (56 md\$) puis la France (50 Md\$). **Les pays de l'UE ne représentent plus que le cinquième de la dépense de défense des pays de l'OTAN.**

2. ... par la crise sanitaire et son contrecoup budgétaire ...

La crise sanitaire a entraîné de **fortes dépenses de soutien à l'économie** tout en focalisant l'attention, en termes de sécurité, sur le bas du spectre et la résilience. Ainsi, les Alliés de l'UE s'en remettront plus volontiers à l'OTAN pour le haut du spectre, d'autant qu'ils seront contraints à des **ajustements budgétaires. Ils pourront passer par des renoncements capacitaires et opérationnels** que ne viendrait probablement pas compenser une meilleure coordination.

3. ... et par des configurations politiques susceptibles de devenir moins favorables

Les **élections allemande** de septembre 2021 et **française** du printemps 2022 **hypothèquent la mobilisation de l'UE pour la sécurité et la défense.** En Allemagne, les élections pourraient déboucher sur une nouvelle coalition intégrant des Verts historiquement plus défiant vis-à-vis des interventions armées et peut-être plus intransigeants vis-à-vis de la Chine et de la Russie – comme le sont les États-Unis.

B. ... EN DÉPIT D'UNE COORDINATION DE PLUS EN PLUS EXIGEANTE ET COMPLEXE AVEC L'OTAN

1. Des visées géostratégiques potentiellement différentes

La Chine est une menace ultime pour les États-Unis (qui donnent le la à l'OTAN), **pas pour l'UE**. Les intérêts économiques et stratégiques de l'Union européenne peuvent justifier des choix de coopération, y compris avec la Russie, que désapprouveraient les États-Unis. Réciproquement, la Turquie, contre laquelle l'UE peut avoir intérêt à agir, fait partie de l'OTAN qui ne veut pas se fragiliser en s'aliénant un allié au positionnement géographique jugé stratégique par les États-Unis.

2. L'intangibilité du « parapluie de l'OTAN »

Joe Biden dispose d'une très courte majorité au Congrès, particulièrement au Sénat, ce qui fragilise sa politique internationale et inquiète pour les élections à venir. Les *midterms* auront lieu dans un peu plus d'un an, les élections présidentielles dans un peu plus de trois.

La *pax americana* retrouvée via l'OTAN pourrait être moins durable qu'espéré. Elle devrait être vue comme l'opportunité de donner à l'UE le temps d'organiser sa sécurité d'une manière plus aboutie.

3. La perspective imminente d'un « grand bond en avant »

L'OTAN manifeste de fortes ambitions que consacre en particulier l'Agenda OTAN 2030, approuvé le 14 juin 2021 par les Alliés à Bruxelles. Depuis quelques mois, **les travaux conduits par l'OTAN développent une stratégie de défense à 360 degrés**, que condense ce document.

L'Agenda suggère l'utilisation de l'article 5 en cas de cyberattaque, ce qui méritera de plus amples précisions. Ces actes peuvent être le fait de pays vis-à-vis desquels les risques et les finalités de l'UE et des États-Unis ne sont pas les mêmes, et dont l'identification peut en outre prêter à caution. Par ailleurs, **il envisage la résilience dans son sens le plus large, allant jusqu'à prévoir l'attribution d'objectifs aux Alliés dont la réalisation ferait l'objet d'un suivi.**

Si toutes les perspectives ouvertes par l'Agenda se réalisent, **la résilience que l'UE s'emploie à orchestrer pourrait finir dans l'ombre d'une résilience pilotée par l'OTAN, de même que la PSDC vivote à côté de l'Alliance. Or, ce que l'incommensurable puissance de l'armée américaine peut ici expliquer, rien ne le justifierait au regard des moyens de l'UE.**

4. L'ascendant capacitaire de l'OTAN

Moins directive et incitative que le NDPP (*Nato Defence Planning Process*), **la planification capacitaire européenne est moins suivie**, en

particulier par les États membres qui n'ont pas de loi de programmation militaire et qui défendent leur budget militaire sur cette seule base.

La question se pose de la cohérence des engagements des États dans l'UE et dans l'OTAN. 38 des 47 projets CSP répondent plus ou moins aux priorités de l'OTAN. Pour autant, l'OTAN n'a pas vocation à bénéficier, *au travers du* NDPP, d'un droit de regard sur les engagements pris au sein de l'UE. Dans le même ordre d'idée, un décalque des normes et standards européens développés *via* la CSP sur les normes et standards otaniens pourrait compromettre la constitution d'une BITDE. Que les financements du FED soient réservés à des projets européens constitue un garde-fou partiel. Mais l'Agenda envisage de mettre en place un **fonds OTAN pour l'innovation.**

5. La concomitance des réflexions stratégiques

La boussole stratégique, qui prévoit d'aborder l'OTAN sous l'angle d'un partenariat, **n'a pas vocation à constituer une déclinaison locale du « concept stratégique »** auquel travaille l'Alliance. En principe, les réflexions sont décalées, de même que leur aboutissement puisque le concept stratégique devrait sortir à l'été 2022. **Les calendriers ont ainsi été étudiés pour que la boussole stratégique ne soit pas sous influence.** Mais l'OTAN, sollicitée par son secrétaire général dans le cadre de la stratégie OTAN 2030, multiplie travaux et réflexions. Tout se passe, d'après certains observateurs, comme si elle se livrait à une course de vitesse. Ses options risquent ainsi **d'orienter fortement la boussole stratégique** - ce qui serait d'ailleurs conforme aux vœux de pays comme la Pologne ou certains États baltes. **Un dialogue politique entre le HR/VP et le secrétaire général de l'OTAN** serait très utile pour **dégager la cohérence nécessaire** entre les deux exercices **tout en garantissant l'autonomie de la démarche de la boussole stratégique.** Mais rien n'indique aujourd'hui qu'un tel dialogue puisse avoir lieu.

III. UNE BOUSSOLE STRATÉGIQUE DEVENUE RISQUÉE

Un échec de la boussole stratégique serait très dommageable pour la PSDC : l'expérience montre que les désillusions en la matière aboutissent à différer pour de nombreuses années toute possibilité de progrès. Nous formulons ici **un regret de taille**, sur la méthode : **la concertation et les discussions sur la boussole stratégique n'ont pas été élargies aux Parlements.** Cela prive la boussole stratégique d'un levier d'enrichissement et de profondeur d'audience auprès des citoyens européens dont l'absence pèsera au moment de parachever le processus, début 2022.

A. LE RISQUE D'UN DOCUMENT PEU AMBITIEUX

La réaffirmation et le renforcement annoncés de la garantie de sécurité atlantique pèsent sur les ambitions de la plupart des États membres pour la PSDC. L'analyse des menaces qu'ils accepteront d'endosser politiquement pourrait se concentrer sur les plus consensuelles, de type hybride et technologique. Cela **favoriserait la résilience au détriment de la gestion de crise**, et le capacitaire dans sa seule dimension industrielle et technologique. **Deux années**, celles de l'élaboration de la boussole stratégique, **auraient alors été perdues pour la PSDC. Pourraient ensuite s'y ajouter celles qui suivront la parution** d'une boussole stratégique toujours présentée comme très engageante pour les États membres.

Un inachèvement de la boussole stratégique pourrait être relativisé – et rendu présentable – par des initiatives contraignantes pour **améliorer les seules missions civiles ou militaires non exécutives**, que l'Allemagne préfère aux missions exécutives. Mais **il faudra s'opposer à toute velléité de promouvoir un recours aux militaires à l'intérieur des frontières** pour y endosser, au nom de la résilience, un rôle généraliste qui les éloignerait durablement de leur mission première.

B. LE RISQUE D'UN DOCUMENT CALÉ SUR LES SEULS BESOINS DE L'OTAN

Le risque est réel d'aboutir à un document se coulant dans le concept stratégique de l'OTAN. La boussole ne proposerait rien qui puisse être perçu comme doublonnant les moyens de l'Alliance ou s'émancipant de ses ambitions, tant en matière militaire que de résilience. Les attendus majeurs porteraient alors sur l'approfondissement du partenariat avec l'OTAN.

Il est à craindre que le niveau d'ambition de la boussole stratégique soit en partie entre les mains des États-Unis. En effet, les signaux qu'ils enverront en matière de champ laissé à une certaine autonomie de l'UE feront, jusqu'au bout du processus, l'objet d'une interprétation très suivie par les États membres les plus atlantistes.

C. LE RISQUE D'UN DOCUMENT PLUS AMBITIEUX MAIS PEU SUIVI D'EFFETS

Le document final pourrait toutefois comprendre des **ouvertures intéressantes**, notamment en matière de **résilience** concernant les espaces contestés, dont il conviendra d'organiser la postérité. En matière de PSDC, la **force d'entrée en premier**, soutenue par Josep Borrell, constituerait une avancée importante qui pourrait être jugée globalement acceptable si elle est

agencée pour éviter toute duplication dont l'OTAN ou les États-Unis pourraient prendre ombrage.

C'est pourquoi devront être mis en place **un mécanisme de suivi et un portage politique**, suivant l'une des principales préoccupations françaises.

D. LE RISQUE D'UN DOCUMENT SE RÉVÉLANT UN CARCAN EN CAS DE CRISE

La crise sanitaire l'a montré, **l'UE est capable d'un sursaut de volonté à l'épreuve des faits. Un document très formalisé**, surtout s'il préjuge d'une capacité d'action minimaliste, pourrait donc **s'avérer contreproductif** en cas de crise. Ce raisonnement vaut pour les relations avec l'OTAN, que la boussole ne devra pas trop rigidifier. De même, une moindre flexibilité dans nos rapports avec la Russie, la Turquie, la Chine et certains pays d'Afrique de Nord pourrait être dommageable. **Une actualisation de la boussole stratégique tous les 5 ans** permettrait ensuite de l'adapter à la réalité géostratégique tout en limitant dans le temps les risques énoncés plus haut.

E. LE RISQUE SUPPLÉMENTAIRE D'UNE FRANCE PERÇUE COMME ÉTANT À LA MANŒUVRE

La France, peut-être inquiète de ce qu'une boussole stratégique aux ambitions décevantes ne ternisse sa présidence du conseil de l'UE, **devra se garder de suivre son penchant pour les déclarations spectaculaires et la promotion des concepts**. Ce faisant, elle n'aboutirait qu'à indisposer ses partenaires et à handicaper la démarche.

Pour autant, la France reste écoutée, ses analyses sont attendues : elle devra donc assumer ses convictions, les expliquer et chercher à convaincre, dans l'intérêt de tous les pays de l'Union.

INTRODUCTION

Quand fut révolue l'opposition entre bloc occidental et bloc soviétique, laissant entrevoir jusqu'à la « fin de l'histoire »¹, les années quatre-vingt-dix virent l'essor de la démocratie libérale et du marché comme vecteurs de croissance, d'échanges et de paix, gage d'une conflictualité mondiale en reflux. Mais le XXI^{ème} siècle allait inaugurer une ère d'incertitude.

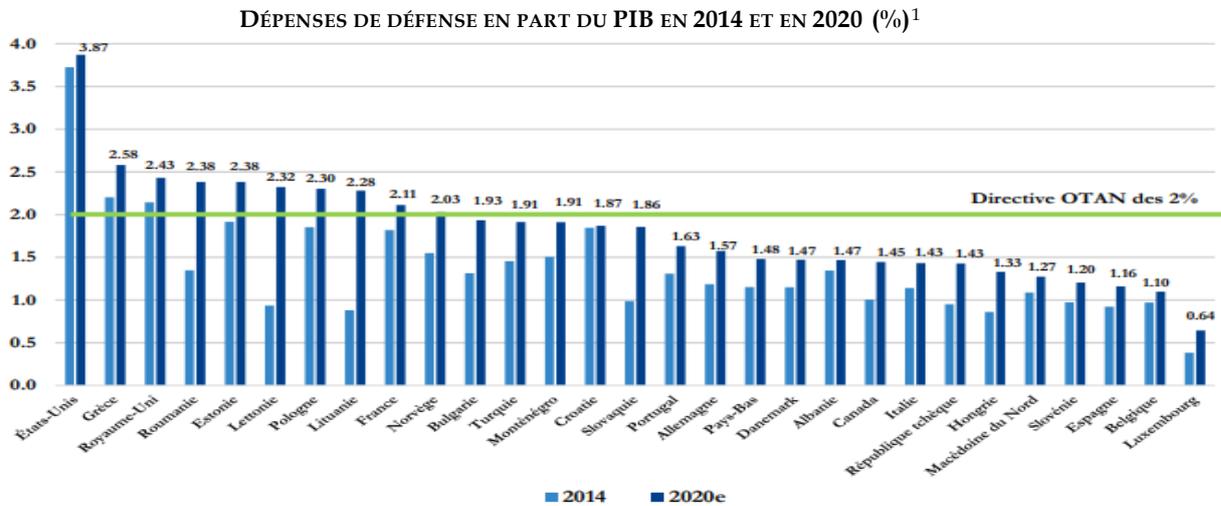
Ce début de siècle se caractérise à la fois par l'émergence de nouveaux dangers – notamment le risque djihadiste, mais aussi le risque cyber et toute une gamme de nouvelles menaces dites « hybrides » –, par une nouvelle assertivité de puissances aux visées déstabilisatrices – Russie, Turquie et Iran pour s'en tenir à la période récente et à notre environnement proche – et par un *leadership* mondial américain progressivement contesté par la spectaculaire montée en puissance de la Chine. Obnubilée par le compétiteur asiatique, l'administration Obama amorçait dès 2011 un « pivot asiatique » qui, à terme, était de nature à remettre en question la priorité accordée par l'OTAN à la sécurité du territoire européen.

Certes, l'Union européenne avait graduellement mis en place, depuis le tournant des années quatre-vingt-dix, une politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Mais ses ambitions restaient limitées. La plupart des États membres, soit qu'ils s'estiment exposés à de trop graves menaces, notamment sur le flanc Est, soit qu'ils disposent de trop faibles capacités de défense, soit les deux à la fois, continuaient pour l'essentiel à s'en remettre à la garantie de sécurité offerte aux Alliés par l'OTAN. Cette garantie, qui est d'abord celle d'Américains dont la colossale dépense militaire – de très loin la première au monde – représente 70 % de celle de l'ensemble des Alliés, était jugée incommensurablement plus rassurante, commode et, pour tout dire, économique.

C'est à la faveur d'une prise de conscience de l'effet de ciseaux résultant d'une multiplication des menaces – dont toutes ne sont pas, d'ailleurs, du ressort de l'OTAN – et du risque d'une moindre inconditionnalité de la garantie de sécurité américaine au sein de l'Alliance, que les États de l'Union européenne ont cependant été incités, dans la période récente, à en faire plus pour leur sécurité.

Les Américains eux-mêmes appellent directement à un meilleur « partage du fardeau » de la défense entre Alliés, si bien que chacun d'entre eux s'est engagé en 2014, au sommet de l'OTAN de Newport, à consacrer au moins 2 % de son PIB à la défense dans les 10 ans. C'est ainsi que, à partir de 2015, s'est inversée la tendance à la baisse des dépenses de défense dans les pays de l'UE.

¹ « *La Fin de l'histoire et le Dernier Homme* », Francis Fukuyama, 1992.



L'administration Trump a remis ouvertement en question la garantie américaine de la couverture transatlantique. Passé le moment de choc, les Européens ont été de plus en plus nombreux à se demander si le moment n'était pas venu de relancer efficacement la PSDC, afin de parer à toute éventualité.

Il ne s'agirait pas d'une mince affaire concernant une politique à qui l'on reproche souvent sa complexité, son illisibilité, voire sa relative inefficacité (dans le sens d'une valeur ajoutée par rapport à des initiatives nationales, éventuellement combinées), et l'indifférence des citoyens européens dont elle fait l'objet.

Enfin, retour de balancier, l'administration Biden a réaffirmé avec force l'engagement américain au sein de l'OTAN. À peine raffermiss, les velléités européennes de se doter d'une véritable autonomie en matière de sécurité et de défense pourraient être remises en cause.

Pourtant, les menaces situées hors du champ traditionnel de l'Alliance persistent. En outre, le trumpisme n'est pas mort, rien ne permet d'affirmer qu'il ne continuera pas à prospérer et à constituer une proposition électorale convaincante pour une majorité d'Américains, sinon pour les *midterms* à venir, du moins pour les prochaines présidentielles.

Qu'advierait-il de la protection de l'OTAN si devaient s'égrener quatre nouvelles années de suspicion des États-Unis vis-à-vis de leurs Alliés européens ? Quatre années d'une politique étrangère américaine reposant sur une contestation du multilatéralisme ? Quatre années où des puissances moyennes désinhibées, usant de toute la gamme des nouveaux moyens de la conflictualité, se sentiraient plus que jamais libres de s'engager dans toutes sortes d'aventures propres à fédérer une opinion intérieure éprouvée par les atteintes aux libertés et les difficultés économiques ?

¹ Sur la base des prix et taux de change de 2015. Estimation pour 2020. Source : OTAN, « Les dépenses de défense des pays de l'OTAN (2013-2020) », octobre 2020.

Aujourd'hui, l'Union européenne est loin de pouvoir et de vouloir endosser le rôle de pôle mondial de stabilité, qui joindrait au respect du multilatéralisme et des droits de l'homme, le respect universel qu'inspire une puissance de premier rang. La réussite de l'administration Biden sur le plan intérieur est donc cruciale, puisque d'elle pourrait dépendre la soutenabilité politique du retour des États-Unis sur la scène mondiale que les Européens constatent aujourd'hui avec soulagement et de l'avènement d'une nouvelle *pax americana* – que celle-ci se déploie sous la bannière de l'ONU ou celle de l'OTAN.

Encore marqués par la subite éclaircie américaine, les Européens parient sur ce scénario favorable, assumant que la défense européenne – dans le sens d'une défense du territoire européen – lointainement envisagée par le traité d'Amsterdam (*infra*) ne puisse s'imaginer, encore aujourd'hui, qu'à un terme éloigné.

Reste que, même dans cette conjecture optimiste, certains Alliés – tels que les États-Unis, le Royaume-Uni ou la Turquie – pourraient ne pas vouloir suivre l'UE dans une opération extérieure à son territoire, dite de « gestion de crise », que celle-ci jugerait pourtant indispensable à sa sécurité. Souvenons-nous de la décision de l'administration Obama de ne pas intervenir en Syrie en 2013. L'allié américain ne souhaite pas non plus pour l'heure s'engager directement au Sahel... La multiplication des risques dans un monde devenu plus instable et imprévisible, signe d'un retour possible à des opérations exigeantes, dites « de haute intensité », dans des théâtres extérieurs intéressant l'Union européenne et beaucoup moins l'OTAN, fait l'objet d'un constat partagé. Or, dans l'état actuel de sa volonté, de ses capacités et de l'organisation de sa sécurité et de sa défense, tout porte à croire que l'UE aurait du mal à mettre en place une force d'intervention efficace et proportionnée.

L'Union européenne peut-elle se donner les moyens de tenir ce rôle minimal, en matière de gestion de crise, en complément de celui qu'exerce l'OTAN pour la défense de son territoire ? Cela fait trente ans qu'elle s'y essaie, plus ou moins.

Il n'est pas utile¹ de remonter ici au projet de Communauté européenne de défense (CED) rejeté par la France en 1954 ou à l'Union de l'Europe occidentale (UEO) instaurée la même année². Dans l'ordre international contemporain, le constat partagé du besoin d'un dispositif européen de sécurité et de défense efficace remonte aux guerres de Yougoslavie (1991-2001), qui, avec environ 150 000 morts en 10 ans, offrirent le spectacle désolant d'une Europe incapable d'agir à ses portes sans recourir à l'OTAN, c'est-à-dire aux États-Unis.

¹ Elle prévoyait une armée européenne placée sous la supervision du commandant en chef de l'OTAN, lui-même nommé par le président des États-Unis.

² L'UEO disparut en 2011 pour être incorporée à l'Union européenne.

C'est ainsi que le traité de Maastricht, entré en vigueur en 1993, introduisit la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) en tant que deuxième pilier de l'UE. En 1997, le traité d'Amsterdam donna pour tâche à la PESC « *la définition progressive d'une politique de défense commune, (...) qui pourrait conduire à une défense commune* », avec comme objectif de pouvoir réaliser les missions de Petersberg¹.

Au sommet franco-britannique de Saint-Malo, en 1998, le Royaume-Uni leva son veto à la constitution de capacités européennes de gestion de crise. **En 2003, les premières missions et opérations de l'UE virent le jour.**

Puis fut spécifiquement mise en place en 2004, avec le traité de Nice, la politique étrangère de sécurité et de défense (PESD), avant que ne lui succède, en 2009, avec le traité de Lisbonne, **la politique de défense et de sécurité commune (PSDC)**, partie intégrante de la PESC. Un poste de Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HR/VP) fut alors créé. Il a autorité sur le Service européen pour l'Action extérieure (SEAE, ou *European external action service - EEAS*), constitué en 2011, qui gère les relations diplomatiques de l'UE avec les pays non membres et conduit la PESC. Depuis 2016, une attention particulière a été donnée aux instruments de la PSDC avec une nouvelle floraison d'initiatives aux fortunes variées, sachant que les décisions en matière de PESC/PSDC restent en principe adoptées à l'unanimité.

Bien entendu, une politique de défense et de sécurité ne peut se concevoir sans document stratégique, et c'est ainsi que fut adoptée en décembre 2003 la « *stratégie européenne de sécurité* », qui reposait déjà sur une évaluation commune de la menace et définissait des objectifs pour la promotion des intérêts de l'Union européenne en matière de sécurité. Elle fut révisée en 2007, avant que ne lui succède la « *stratégie globale de l'Union européenne* » (SGUE), adoptée le 28 juin 2016, qui constitue à ce jour la doctrine actualisée de l'Union européenne pour améliorer l'efficacité de la défense et de la sécurité de l'Union et de ses États membres².

Au total, le bilan de trente ans de sommets, de réunions, de votes, de traités, de plans, de création d'instances et d'instruments de toutes sortes pour renforcer et organiser la sécurité et la défense de l'UE, reste décevant. Trente années d'efforts n'auront permis, en particulier, ni un

¹ Définies en 1992 dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), les missions dites « de Petersberg » regroupent les missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, de maintien de la paix, de forces de combat pour la gestion des crises (y compris des opérations de rétablissement de la paix). Elles visaient effectivement à conjurer le risque que ne se reproduise l'humiliation de la Yougoslavie.

² La SGUE articule l'action extérieure de l'UE autour de cinq grands axes : la sécurité de l'Union ; la résilience de l'État et de la société dans les pays voisins à l'Est et au Sud ; une approche intégrée des conflits ; les ordres régionaux de coopération ; la gouvernance mondiale au 21^e siècle. Dans le domaine de la sécurité et de la défense, la SGUE détermine trois priorités stratégiques : réagir aux crises extérieures et aux conflits ; renforcer les capacités des pays partenaires ; protéger l'Union et ses citoyens (voir encadré infra).

diagnostic qui soit à la fois détaillé et partagé des menaces auxquelles l'UE est exposée, ni l'existence de forces immédiatement mobilisables pour réagir à une crise, ni des modalités de décision efficaces pour engager une opération, ni un processus capacitaire suffisamment incitatif pour combler les lacunes de l'UE en termes de disponibilité et de production des matériels nécessaires. En dépit de quelques avancées prometteuses, ce furent donc, pour une large part, trente ans de gesticulations.

Et, pourtant, chacun s'accorde désormais sur la nécessité pour l'Europe d'en faire plus en matière de sécurité et de défense face à l'étendue et à la variété grandissante des menaces. Mais l'expérience montre que les divergences ne manquent pas de survenir dès qu'il s'agit d'être plus précis sur ces sujets qui requièrent généralement l'unanimité.

Le moment paraissait donc venu de se saisir à nouveau de l'ensemble des problématiques pendantes, tout en cherchant à renouveler leur approche, et par la méthode, et par la largeur de vue.

C'est dans cet esprit que l'Allemagne a proposé en 2019 la rédaction d'une « boussole stratégique », qui constituerait une forme de livre blanc pour la sécurité et de défense de l'UE.

Initié sous la présidence allemande du Conseil de l'UE au second semestre 2020 et devant aboutir au premier semestre 2022, sous la présidence française, **cet exercice organise à une échelle inédite l'écoute réciproque d'experts et de représentants de l'ensemble des États membres.**

Il part d'une analyse des menaces tous azimuts, du conflit conventionnel aux défauts d'approvisionnement – risque révélé par la crise sanitaire – en passant par les tentatives de déni d'accès à certains espaces, de désinformation et de piratage informatique. Pour déterminer les actions à conduire en conséquence de ces menaces, la démarche élargit la focale : au-delà des domaines classiques de la gestion de crise et des capacités civiles et militaires que celle-ci nécessite, elle est structurée pour traiter à parité de la résilience, favorisant une réponse plus complète à la diversité des menaces, et des partenariats, au rang desquels figure notamment celui de l'OTAN. Ces quatre chapitres paraissaient en effet devoir être abordés de front pour favoriser l'avènement d'une Union européenne véritablement géopolitique, forte et libre de son destin, qui puisse exister sur l'échiquier géopolitique.

À quel stade sommes-nous parvenus du processus de cette boussole stratégique, qui semble en effet décisive pour l'avenir de l'Europe et notre sécurité collective ? Quels espoirs cette démarche peut-elle raisonnablement susciter ? Ne comporte-t-elle pas certains risques – notamment au vu des derniers développements internationaux – et comment, le cas échéant, s'en prémunir ?

Chercher des réponses oblige à s'emparer de problématiques complexes, traitées tantôt de manière parcellaire et technique par des experts

s'adressant à d'autres experts, tantôt de manière plus politique mais sur le fondement d'arguments d'autorité. Parfois encore – et c'est ici le propre des dirigeants français –, ces problématiques donnent lieu à des analyses claires débouchant sur des propositions fortes, mais faisant peu de cas de l'éventail des sensibilités des partenaires européens. Le risque est que ces propositions soient reçues avec un agacement souvent perceptible, comme autant de plaidoyers *pro domo* pour renforcer une autonomie correspondant sûrement à la vision française de ces sujets, mais en réalité irréaliste, voire dangereuse.

Telle est donc l'objet de ce rapport : apporter des éléments de réponse argumentés à ces questions essentielles tout en les replaçant dans leur contexte pour permettre leur compréhension par les citoyens européens, dont elles engagent l'avenir.

Éclairer ainsi les termes du débat pourrait conforter les ambitions de la boussole stratégique au bénéfice d'un bien commun : une Europe libre quoique respectueuse de ses engagements, une Europe forte quoique consciente de ses limites, une Europe à la fois prospère et protectrice.

*

Afin d'alimenter leurs travaux, les rapporteurs ont procédé à des **auditions** d'administrations françaises et européennes, d'experts, de parlementaires européens, de responsables au sein de ministères de la défense d'autres États membres de l'UE (liste annexée). Par ailleurs, ils ont adressé un **questionnaire** (également annexé) portant sur la boussole stratégique à toutes les ambassades de France des pays de l'UE.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA BOUSSOLE STRATÉGIQUE

La boussole stratégique a vocation à constituer la **nouvelle doctrine de défense européenne**, de nature à permettre d'accorder la **capacité d'action réelle de l'UE avec son « niveau d'ambition »** – qui mérite sans doute d'être précisé –, en définissant les **initiatives à prendre en matière de sécurité et de défense dans les dix prochaines années**.

Le « niveau d'ambition » de l'UE

Le niveau d'ambition de l'UE comporte une **dimension politique** et une **dimension militaire**. Il est le fruit de textes successifs, établis entre 1999 et 2016.

Sur le plan politique, l'UE a défini son niveau d'ambition pour la dernière fois dans la SGUE et son plan de mise en œuvre en matière de sécurité et de défense. La SGUE mentionne **trois priorités stratégiques** dans le domaine de la sécurité et de la défense : la **réaction aux crises et conflits extérieurs** ; le renforcement des **capacités des partenaires** ; la **protection de l'Union et de ses citoyens**.

Sur le plan militaire, ces objectifs requièrent « *tout l'éventail des capacités de défense* ». Toutefois, la SGUE n'a pas conduit à revoir entièrement les types d'opérations que l'UE et ses États membres devraient être en mesure de mener à bien. Ainsi, le niveau d'ambition militaire actuel de l'UE découle toujours du TUE et des objectifs globaux.

En vertu du TUE, l'UE et ses États membres devraient être en mesure de mener à bien les opérations suivantes : « *les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits* ».

La boussole stratégique comprendra deux principales contributions : une analyse commune de la menace et des vulnérabilités de l'UE, et la définition d'orientations et d'objectifs à horizon 2030, elle-même organisée autour de quatre volets ou « paniers » structurant la posture de l'UE dans son environnement stratégique : la gestion de crise, la résilience, les capacités et les partenariats.

Ce travail a été formellement lancé à l'issue du Conseil des Affaires étrangères en format défense (CAE-D) du 17 juin 2020. Il se poursuivra jusqu'à la présidence française de l'UE (PFUE), au premier semestre 2022. La feuille de route initialement prévue est bien partie pour être tenue :

1. Juin 2020 : lancement du processus
2. Novembre 2020 : finalisation de l'analyse des menaces
3. 1^{er} semestre 2021 : discussion des objectifs et des moyens, contributions des États membres
4. 2nd semestre 2021 : synthèse en vue d'une ébauche de boussole stratégique
5. Discussions politiques et adoption en mars 2022 de la boussole stratégique

L'élaboration de la boussole et les travaux préliminaires y afférents sont pilotés par le Haut Représentant/vice-Président de la Commission européenne, Josep Borrell, en lien étroit avec les États membres. **La convergence des Européens autour d'intérêts communs de défense et de sécurité est le principal enjeu de ces travaux.**

- **L'analyse des menaces**

Inventorier les menaces revient à reconnaître l'existence, sinon d'ennemis, du moins d'adversaires, et de risques communs. Conduire une telle analyse constitue un exercice régulier pour chaque État membre, de même que pour l'OTAN qui rénove ainsi tous les dix ans environ son « concept stratégique ».

Ce travail d'analyse approfondi des menaces sur dix ans est en revanche une première pour l'Union européenne. Il a été finalisé le 26 novembre 2020. Conduite sur la base des contributions des services de renseignement, cette analyse se présente sous la forme d'un **document brut, classifié et non agréé**, établi par le Service européen pour l'Action extérieure (SEAE) et coordonné en son sein par l'État-major de l'UE (EMUE)¹. Il comprend trois parties : les menaces régionales, les menaces transverses et les menaces pour l'UE. Y figure aussi une composante d'analyse prospective, permettant de cerner l'évolution des menaces à un horizon de cinq ou dix ans.

- La réponse européenne à ces menaces : définition d'orientations et d'objectifs à l'horizon de 2030

Les États membres ont été invités à présenter leurs contributions à la boussole stratégique au 1^{er} semestre 2021. Dès le mois de février, le SEAE a produit un « *scoping paper* », première synthèse des contributions articulée autour des 4 paniers, destinée à susciter de nouvelles propositions dans une démarche itérative. Ce document n'a pas non plus fait l'objet d'une diffusion publique. Au cœur du processus, des contributions sous forme de « non papiers »² provenant de certains États membres alimentent des discussions au sein d'« ateliers », regroupements à géométrie variable selon le sujet abordé (par le non papier) de représentants d'États membres et d'experts. Les « non papiers » ainsi négociés ont été cosignés par un nombre variable d'États membres puis remis au SEAE. L'avancement des travaux fut ponctué de réunions du Conseil des ministres.

¹ Il a été plus précisément rédigé par le SIAC, la capacité unique d'analyse du renseignement, entité qui regroupe le service de renseignement (militaire) de l'EMUE et le centre d'analyse (civil) du renseignement (IntCen) du Service européen pour l'Action extérieure (SEAE).

² Notes libres. En France, le ministère des Armées a été initialement sollicité pour les non papiers sur la gestion de crise et sur les capacités ; le ministère de l'Europe et des affaires étrangères s'est occupé de la résilience et des partenariats. Pour les discussions au sein des ateliers, le MEAE a été seul à la manœuvre.

Le contenu de chaque panier de la boussole stratégique peut être ainsi précisé :

- la **gestion de crise** intérieure ou extérieure ; il s'agit de tendre, au travers de ce panier, à devenir un « pourvoyeur de sécurité » qui se révèle davantage « capable et effectif » face aux crises, d'améliorer la réponse et la réactivité opérationnelle ; on cible ici les opérations et missions européennes extérieures ;

- la **résilience** : elle consiste à sécuriser l'accès aux biens communs (cyber, haute mer, espace), à évaluer les vulnérabilités stratégiques dans la défense et la sécurité (déstabilisation, menaces hybrides, menaces portant sur les infrastructures critiques, les chaînes d'approvisionnement...), à renforcer l'assistance mutuelle et la solidarité entre les États membres (clauses des articles 222 TFUE¹ et 42.7 TUE²) ; c'est un chapitre assez nouveau, qui tend à protéger les valeurs, institutions, outils et biens communs ;

- le développement des **capacités** : il s'agit plus précisément de développer les capacités militaires et civiles nécessaires, d'améliorer le processus de développement des capacités, de promouvoir l'innovation et la souveraineté technologique, dans le sillage des principaux outils capacitaires mis en place dans la période récente : coopération structurée permanente (CSP), Fonds européen de défense (FED) (*infra*)...

- les **partenariats** : est ici en jeu la structuration de la coopération avec certaines organisations internationales (ONU, OTAN, OSCE, Union africaine, ASEAN, G5 Sahel, etc.), le développement d'une approche stratégique avec des pays tiers, l'aide aux partenaires de l'UE pour gérer eux-mêmes leur sécurité.

Les deux premiers paniers définissent une ambition, les deux derniers traitent de sa mise en œuvre. Dit autrement, les deux premiers paniers traitent des objectifs, les deux autres des moyens.

Il existe de nombreux recoupements entre ces chapitres, et rien ne permet d'affirmer que le produit final sera ainsi organisé. **Le SEAE rédigera sa synthèse au second semestre 2021. Cette ébauche de la boussole stratégique sera présentée au Conseil des Affaires étrangères en format défense (CAE-D) de novembre 2021.**

- La clôture de la démarche

La boussole stratégique sera finalisée en vue d'une adoption en **mars 2022, lors de la présidence française** du conseil de l'Union européenne (PFUE) au 1^{er} semestre 2022.

¹ L'article 222 du traité sur le fonctionnement de l'UE prévoit une action conjointe de l'Union et de ses États membres dans le cas où l'un d'entre eux fait l'objet d'une attaque terroriste ou est victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine.

² Clause de défense mutuelle du Traité sur l'Union européenne, l'article 42.7 TUE est à l'UE ce qu'est (toute proportion gardée) l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord à l'OTAN.

• **Dans ce travail, les spécificités les plus saillantes de l'approche française**, signalées par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, seraient les suivantes :

En premier lieu, la France n'entend pas s'enfermer dans un plan préétabli. C'est par exemple à son initiative que la question de l'accès aux espaces communs (cyber, espace, espace maritime) a été mise en avant, en suscitant un atelier. Sur le constat d'un accroissement des risques, la France estime que l'Union européenne peut contribuer à stabiliser l'accès à ces espaces par une action normative.

En second lieu, elle se veut particulièrement attentive à la mise en œuvre de la boussole. La France s'attachera à définir un plan de mise en œuvre d'ici à 2030 avec les présidences qui vont suivre : tchèque au 2nd semestre 2022 et suédoise au 1^{er} semestre 2023.

En dernier lieu, elle tient à la bonne cohérence de la boussole avec le concept stratégique de l'OTAN, dont la révision est concomitante, **sans que le premier exercice entretienne un rapport de conformité avec le second.** Par ailleurs, si la France entend que soit réaffirmée la défense collective des Alliés par l'OTAN, elle ne souhaite pas aboutir à un « partage » rigide des compétences qu'elle jugerait dangereux, estimant qu'il revient aux États à la fois membres de l'Union européenne et de l'OTAN de s'assurer au coup par coup de la cohérence de leurs actions respectives.

I. UNE BOUSSOLE POUR UNE EUROPE LIBRE, FORTE ET PROTECTRICE

A. RAPPROCHER LES ANALYSES...

Dans l'ancien bloc de l'est, États baltes, Pologne et Roumanie concentrent leur attention sur la Russie et leurs attentes sur l'OTAN et les États-Unis, plutôt que sur l'UE.

Réciproquement, l'Europe du Sud, la France et la Belgique ont une sensibilité dominante au risque terroriste et migratoire que représente le Sahel, à l'impact déstabilisant de la politique de la Turquie ou des conflits en Syrie ou en Libye. Compte tenu d'un déni global de compétence de l'OTAN sur ces théâtres, cette sensibilité va de pair avec la conviction que l'UE doit conquérir son « autonomie stratégique », concept auquel l'Italie, l'Espagne et même une partie de l'Allemagne tendent à adhérer.

Enfin, des pays comme l'Autriche, l'Irlande ou la Suède se sentent traditionnellement à l'écart des menaces conventionnelles ; ils ne font pas partie de l'OTAN et affichent en matière de sécurité une posture de neutralité au sens militaire.

Ces divergences de vue, qui concernent également l'attitude à adopter face à la Chine ou à la Libye, pourraient apparaître profondes, voire irréductibles. Mais les **postures** qui constituent l'éventail des sensibilités géostratégiques de l'Union européenne **ne sont pas figées**.

1. Une accumulation de menaces incitant à leur mutualisation

a) Des menaces progressant en nombre, en variété et en gravité

Les Européens ont éprouvé, sous l'administration Trump, **une forme de sidération face à la remise en cause de l'automatisme de la contribution américaine, au sein de l'OTAN, à la sécurité collective de ses membres européens**. Donald Trump a fait explicitement dépendre la garantie que les États-Unis apportent à la sécurité de certains États membres *via* l'OTAN de leur comportement en matière commerciale, se servant ainsi de la protection américaine comme monnaie d'échange – en particulier vis-à-vis l'Allemagne, afin qu'elle réduise ses exportations.

Au même moment, les Européens étaient exposés à des menaces plus précises, nombreuses et variées, sur lesquelles une approche commune devenait souhaitable.

Les risques de conflits régionaux déstabilisateurs aux portes de l'Union européenne – comme en Syrie, en Libye, au Haut-Karabagh –, qui pourraient justifier un recours à la PSDC dans le cadre d'une opération de gestion de crise, se sont ainsi accrus. Une nouvelle assertivité des puissances moyennes environnantes – Russie, Turquie, Iran –, les tensions sur l'eau et

l'énergie, le dérèglement climatique et la sécurité alimentaire constituent autant de circonstances susceptibles de précipiter ou d'entretenir de tels conflits.

Il s'agissait aussi d'agressions avérées dont la nature était du ressort de la défense collective organisée par l'OTAN, mais auxquelles l'Alliance peinait à apporter une réponse coordonnée puisque l'un de ses membres était en cause : la Turquie. Son attitude, ses agissements illégaux au détriment de la Grèce et de Chypre, contre lesquels la France a été la première à s'élever avec vigueur, ont fini par susciter, au moins formellement, une condamnation générale au sein de l'UE.

Il s'agissait encore d'autres formes de menaces, qui se superposent aux précédentes à mesure qu'elles sont identifiées, mais ne sont correctement appréhendées ni par l'OTAN, ni par l'Union européenne, et face auxquelles le besoin de s'organiser est également ressenti. La menace du terrorisme, endogène ou exporté, avec ses composantes de radicalisation et d'islamisme de combat, se trouve au premier plan. Le risque migratoire inquiète, de même que les cyberattaques et la désinformation, avec des campagnes très actives de la Turquie, de la Russie ou encore de la Chine. La montée en puissance de cette dernière s'accompagne, d'une manière générale, d'un comportement de plus en plus intrusif et de moins en moins amical appelant une réponse aussi coordonnée que possible.

Mix des précédentes, les menaces hybrides résultent des atteintes à la sécurité mêlant des méthodes conventionnelles et non conventionnelles, qui peuvent être diplomatiques, militaires, économiques ou techniques. Aussi mouvantes que leur définition est incertaine, elles sont le fait de puissances régionales ou mondiales cherchant à étendre leur influence en recourant à tous les leviers à leur main, y compris l'espionnage politique ou industriel.

Sous un autre angle, l'utilisation d'armes chimiques, bactériologiques ou nucléaires fait également partie de l'éventail des menaces, hors ou sur le territoire de l'Union européenne.

Depuis environ deux ans, des problématiques ressortissant à la « résilience » telles que l'accès aux espaces contestés – notamment les routes maritimes – et le contrôle des investissements dans les secteurs stratégiques infusent et font l'objet d'un assez large consensus. La crise sanitaire, en mettant en évidence les menaces liées à la chaîne des approvisionnements, elles aussi de nature à compromettre gravement la souveraineté de l'Union européenne, a mis en exergue cette notion de résilience.

En contrepoint, se surajoute dans une temporalité plus étendue, mais, hélas, avec une acuité qui s'accroît chaque année, la menace systémique que constitue le changement climatique, qui a un effet direct dans l'Arctique et contribue déjà à certaines poussées migratoires en Afrique.

b) L'amorce de certaines convergences de vues

Le contexte politique, si l'on s'attache à l'axe franco-allemand, est devenu porteur à partir de 2017 avec la conjonction d'un président français plus pro-européen que ses prédécesseurs, et d'une chancelière allemande qui, mise sous pression par un Trump diabolisant l'Allemagne, n'hésitait plus à parler de la nécessité pour l'Europe de prendre son destin en main.

Les Européens se sont rapidement accordés sur le constat d'un environnement plus hostile qu'en 2016, lorsqu'avait été établie la SGUE, document devenu par ailleurs rapidement obsolète puisque publié la semaine du vote du Brexit et 6 mois avant que Trump ne soit élu. Son principal mérite était d'acter autour d'un dénominateur commun relativement faible un moment de réconciliation (après que se furent manifesté de fortes divergences concernant l'intervention militaire en Irak).

Ils s'accordent par conséquent sur la nécessité de se donner les moyens d'être pris au sérieux et sur l'intérêt d'un nouveau document stratégique qui soit un véritable livre blanc de la défense européenne. Devant être publiée début 2022, après l'installation de la nouvelle administration américaine, la boussole stratégique a des chances d'être moins sujette à obsolescence.

D'une façon générale, **les États membres ont progressivement réalisé qu'atteindre un objectif de sécurité global devient de plus en plus difficile au niveau national, mais reste réaliste au niveau supranational, tandis que l'OTAN ne peut prendre en charge tous les risques.** Conscience est prise que souveraineté des États et souveraineté européenne se renforcent mutuellement plus qu'elles n'entrent en concurrence – idée propre, par ailleurs, à lutter contre un populisme délétère pour la construction européenne en général, et pour sa politique de sécurité et de défense en particulier.

Bien sûr, la boussole stratégique n'aura jamais vocation à aplanir toutes les différences d'approche entre partenaires européens, dont certaines apparaissent irréductibles, notamment en matière militaire. D'ailleurs, si l'on dirige la focale vers la Pologne ou le Royaume-Uni, **la période Trump aura même eu des effets contrastés**, ces pays ayant manifesté un degré d'empressement supplémentaire vis-à-vis des États-Unis et réaffirmé énergiquement leur atlantisme, avec des acquisitions inhabituellement dispendieuses de matériel militaire américain qu'explique très directement la perspective de sécuriser leur protection.

Mais, dans l'ensemble, ces différences d'approche étaient devenues moins grandes que l'on persistait souvent à le penser.

Signe positif, certains pays du nord et de l'est de l'Union européenne se sont ralliés, ou sont sur le point de se rallier à Takuba¹ – même s'il certains participants voient aussi dans leur participation un moyen de s'aguerrir à nos côtés pour être plus efficaces dans leur défense territoriale. Pologne, Roumanie et États baltes participent, par exemple, à EUTM Mali². La perception des risques par la République tchèque ou la Slovaquie a évolué ces dernières années au point qu'ils ont pu manifester un intérêt croissant pour l'« autonomie stratégique ». D'une façon générale, les États d'Europe centrale semblent prêts à un engagement plus fort dans la PSDC. C'est le cas concernant les cyberattaques, pour lesquelles Pologne et États baltes valorisent désormais l'idée d'une cyberdéfense européenne et d'une clause de solidarité en la matière, ce qui constitue une petite révolution – même si l'évolution de certaines attitudes peut s'expliquer assez simplement par le blocage par la Turquie depuis plusieurs années du plan de défense de l'OTAN pour les pays Baltes et la Pologne³.

Réciproquement, la France est présente en Estonie avec la mission Lynx dans le cadre de l'eFP⁴. **Plus les personnels des États membres travailleront ensemble, plus leurs cultures stratégiques auront de chances de se rapprocher.**

2. Une « boussole stratégique » à la fois inclusive et ambitieuse

Correspondant à la vision allemande, très inclusive pour les questions de sécurité et de défense, la boussole stratégique repose sur une **démarche participative dont le premier objectif est de ne laisser aucun État membre au bord du chemin**. En coopération permanente avec la France pour la proposition de non papiers et l'organisation d'ateliers, l'Allemagne insiste sur le fait que, dans la boussole stratégique, les discussions sont aussi importantes que le produit final.

Dès l'origine, le **risque encouru, en engageant cette démarche, n'apparaissait pas négligeable : celui d'un résultat final étriqué, réduit au plus grand commun dénominateur de 27 approches encore très différentes**

¹ Takuba regroupe au Sahel les forces spéciales d'autres États membres : République tchèque depuis janvier 2021, Suède depuis février, Italie en mars. Des officiers de liaison provenant du Portugal, de la Belgique et des Pays-Bas doivent être insérés dans l'état-major de la force à Ménaka. L'Ukraine, la Grèce et la Hongrie font partie des contributeurs potentiels. Sous réserve d'approbation par son Parlement, le Danemark contribuera en 2022.

² Mission de formation des forces armées maliennes EUTM Mali lancée par l'UE le 18 février 2013.

³ La Turquie conditionne son soutien à la reconnaissance par les États membres de l'Alliance des rebelles syro-kurdes des Unités de protection du peuple (YPG) comme une organisation terroriste.

⁴ Dans le cadre de la Posture de présence avancée renforcée (Enhanced Forward Presence – eFP) de l'OTAN, les forces françaises participent, depuis mars 2017 et à hauteur d'une compagnie renforcée avec appuis, à des déploiements qui sont effectués en Estonie au sein d'un bataillon britannique (nation-cadre) ou en Lituanie au sein d'un bataillon allemand (nation-cadre). La mission actuelle, commencée en mars 2021, se déploie en Estonie. Toujours dans le cadre de l'eFP, des coopérations dans le domaine aérien se développent avec les pays baltes.

et qui n'auraient pas spécialement évolué à la faveur de l'exercice. Mais, après plusieurs décennies d'avancées symboliques et de renoncements bien réels en matière de sécurité et de défense européennes, on conçoit aussi qu'ait pu s'exprimer le besoin de changer de méthode.

Réunir politiques et experts autour d'une table pour réfléchir aux risques qui nous entourent, faire en sorte que chacun puisse comprendre et s'appropriier le risque du voisin, est une **démarche simple, positive et intelligente, propre à extirper, dans une certaine mesure, le mal le plus profond dont souffre la sécurité et la défense européennes : de profondes divergences de vue sur les menaces.** Dans cette dynamique, **la réflexion partagée sur les objectifs** et par conséquent sur la réalité de ce que peut apporter l'Union européenne, au travers de ses membres, en matière de sécurité et de défense, comporte le même potentiel d'harmonisation des points de vue.

C'est aussi l'occasion de mettre sur la table des idées nouvelles, à propos desquelles les États membres ne se seront peut-être pas encore prononcés, renforçant dans une certaine mesure leurs chances d'appropriation collective puisque n'obligeant pas à se dédire. **L'audace des propositions sera-t-elle le gage paradoxal du succès d'une boussole stratégique inclusive ?**

Quoi qu'il en soit, un tel dispositif permet incidemment à ceux de nos partenaires européens qui y sont le moins sensibles de **mieux s'approprier les questions de défense**, d'autant que l'élargissement de l'exercice aux questions de résilience, plus vastes et moins connotées militairement, aura su capter leur attention.

Enfin, l'enchaînement logique des questionnements « À quelles menaces sommes-nous exposés ? - Quels objectifs nous donnons-nous pour y répondre ? - Quels sont par conséquent les moyens nécessaires ? », leur traitement sous forme de très nombreux ateliers à géométrie variable en termes de domaine abordé et d'États participants, favorise, dans une dynamique constructive, un partage de points de vue et d'analyses sans précédent sur l'ensemble des problématiques de sécurité européenne - à charge pour le SEAE de faire la synthèse.

Ajoutons que l'initiative de la démarche n'est pas française, ce qui est un avantage pour un exercice destiné à fortifier le dispositif européen de sécurité et de défense, éloignant certaines suspensions. Dans le même ordre d'idée, la France devra soigneusement se garder, durant la présidence française, de chercher à en tirer un avantage manifeste en termes d'orientation de la boussole (*infra*).

D'après la plupart des sources, l'analyse des menaces déjà finalisée est de bonne qualité et constitue un socle solide pour la suite de la réflexion. Le partage d'informations qui a eu lieu entre services de renseignements s'est fait sans réticences. En particulier, les services de

renseignement à vocation universelle de la France et de l'Allemagne ont pu communiquer des éléments utiles aux autres États membres, dont les services de renseignement sont pour la plupart à vocation régionale. **Mais le contenu de cette analyse serait évidemment fortement réduit si, à ce stade, elle devait être endossée politiquement¹.**

Concernant les objectifs, les ateliers auraient été très bien suivis, sans attitude de « passager clandestin ». Le système des « non papiers » fonctionne – par exemple, la France a coordonné la production d'un non papier sur la gestion de crise signé par 14 États (Autriche, Belgique, Chypre, République tchèque, Allemagne, Grèce, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie, Espagne).

Le *scoping paper* intermédiaire (*supra*) a placé la barre suffisamment haut pour éviter les discussions trop générales, généralement stériles. Plus la boussole stratégique atteindra un niveau de granulosité élevé, plus s'imposera facilement sa déclinaison opérationnelle.

Bien sûr, l'importance qu'accordent les États membres à la boussole stratégique n'est pas uniforme. À cet égard, les contributions des ambassades montrent que cette importance est le plus souvent corrélée à celle qu'ils accordent par ailleurs à la PSDC et à l'autonomie stratégique.

Mais l'appropriation globale de la démarche reste satisfaisante, avec un *brainstorming* réunissant gouvernements, think-tank et experts jugé globalement fructueux, même si la place laissée à ces derniers pourrait être accrue. Au fond, **nous ne formulerons concernant la méthode qu'un seul regret véritable, mais il est de taille : la concertation et les discussions n'ont pas été élargies aux Parlements, privant la boussole stratégique d'un levier d'enrichissement des discussions et de profondeur d'audience auprès des citoyens européens dont l'absence pourrait peser lorsqu'il s'agira de parachever le processus.**

Dans une certaine mesure, ce rapport ambitionne de combler cette lacune, confirmée par l'ensemble des contributions de nos ambassades : dans l'UE, **la boussole stratégique est uniformément absente du débat public.**

3. Une « boussole stratégique » qui ne recourt pas à des concepts clivants

De notre point de vue, il est clair que la boussole stratégique a pour objectif ultime l'autonomie stratégique de l'UE, concept que nous avons promu dans un rapport intitulé « Défense européenne, le défi de l'autonomie

¹ À cet égard, l'exercice n'est pas comparable avec le JTA (Joint Threat Assessment – évaluation conjointe de la menace) de l'OTAN, qui est un mécanisme d'analyse faisant l'objet d'une négociation entre agences de renseignement des pays alliés, avec un accord ligne à ligne sur l'évaluation de la menace. Le JTA sert de mètre étalon pour la définition de la posture de dissuasion et de défense de l'OTAN, voire de ses besoins capacitaires.

stratégique »¹. L'une des premières préconisations de ce rapport était bien, dans la perspective de parvenir à cette autonomie, de « *travailler à la rédaction collective d'un Livre blanc européen de la défense, chaînon actuellement manquant entre la Stratégie globale de l'Union européenne, les processus capacitaires et les dispositifs opérationnels existants* », ambition à laquelle pourra répondre, en tout ou partie, la boussole stratégique.

Mais ce concept d'autonomie stratégique, comme celui de « souveraineté européenne », pour ne pas parler de la très franco-française « Europe de la défense » - expression rigoureusement intraduisible - ne manquent pas de susciter de fortes réticences de la part d'États continuant à y voir autant de velléités de prise de distance, voire de sécession vis-à-vis de l'OTAN. Traduite en anglais, l'« autonomie stratégique » prend ainsi un sens plus dur² qui suscite le rejet épidermique des États membres pour lesquels la protection de l'OTAN apparaît la plus vitale, tout en créant une méprise sur les intentions de ses promoteurs.

Faisons-donc preuve de tact, sachant que **seule l'idée compte : conférer à l'Europe la capacité d'agir, le cas échéant seule, pour sa sécurité.** C'est cette **capacité d'action** qu'il s'agit de promouvoir.

Dès lors, la boussole stratégique étant censée accorder l'ensemble des Européens sur de nouvelles lignes de progrès pour la sécurité et la défense européennes, on ne se plaindra pas que **les discussions de la boussole stratégique soient organisées autour de problématiques concrètes**, écartant les malentendus que suscite encore le recours à ces concepts. À cet égard, la démarche de la boussole stratégique reste inspirée par une Allemagne dont le pragmatisme rassure.

De même, **le présent rapport n'est pas structuré autour de ces notions.** Ce choix s'impose d'autant plus que, pour s'être extraite de l'OTAN de 1966 à 2009, pour avoir promu l'idée d'armée européenne, pour être désormais le seul État membre à posséder l'arme nucléaire, la France ne peut mettre ces concepts en avant sans éveiller immédiatement le soupçon de chercher à promouvoir une défense de l'UE sans les États-Unis dans une geste gaullienne dont la flamme n'apparaît jamais complètement éteinte.

Certes, la SGUE fait explicitement de l'autonomie stratégique un objectif à atteindre, ce qui permet à la France de se défendre de la paternité du concept. **Certes**, cet objectif a trouvé une **résonance nouvelle durant l'administration Trump** auprès d'États membres inquiets d'une fragilisation du parapluie de l'OTAN. Mais, comme nous le verrons, **l'élection de Joe Biden** et sa confirmation de l'engagement des États-Unis dans l'OTAN **a radicalement changé la donne, si bien qu'aujourd'hui, pour la plupart des États membres :**

¹ Rapport du Sénat n° 626 (2018-2019), juillet 2019.

² *Autonomy rapproche de l'idée d'autarcie.*

- soit l'expression suscite un regain de méfiance¹ ;

- soit l'expression est utilisée sans réticence, mais alors vidée de son principal contenu, c'est-à-dire en la cantonnant à la résilience en visant les champs économique, technologique, numérique (notamment sous l'angle de la cyberdéfense), commercial, sanitaire, alimentaire ou environnemental, sans aborder les questions militaire ou de défense *stricto sensu*.

B. ... POUR RELANCER LA PSDC² ...

Afin de concrétiser l'objectif d'une plus grande efficacité de la politique de défense et de sécurité de l'UE, la Stratégie globale de l'Union européenne (SGUE, *supra*) fut complétée par un « Plan de mise en œuvre portant sur la sécurité et la défense » (ou IPSD, pour *Implementation Plan on Security and Defence*) issu des conclusions du Conseil de l'UE du 14 novembre 2016. Celui-ci a prévu la mise en place de l'examen annuel coordonné en matière de défense (EACD), la relance de la coopération structurée permanente (CSP), l'instauration de la capacité militaire de planification et de conduite (MPCC) et le renforcement du dispositif de réaction rapide de l'UE, qui comprend les Groupements tactiques de l'Union européenne (GTUE). Le même Conseil a adopté le Plan d'action européen de la défense (PAED), qui consiste notamment en la mise en place du Fonds européen de défense (FED), et un plan de mise en œuvre de la déclaration UE-OTAN de Varsovie du 8 juillet 2016. L'institution de l'Agence européenne de défense (AED) avait largement précédé ces instruments, auxquels s'est depuis agrégée la Facilité européenne pour la paix (FEP).

En dépit de cette profusion d'initiatives « à acronyme », la relance de la PESC/PSDC par le traité de Lisbonne puis la SGUE s'avère décevante. La coopération capacitaire ne débouche sur aucune coordination suffisamment efficace pour accroître véritablement l'autonomie de l'UE, tandis que la PSDC s'avère de moins en moins active sur le terrain, à rebours de l'intensité et de la fréquence des crises aux abords de l'UE.

L'analyse suppose de démêler l'écheveau des instruments existant, ce qui implique un premier découpage entre l'axe capacitaire et l'axe opérationnel de la PSDC.

¹ Certes, cette désaffection relative n'est pas uniforme : dans une lettre commune récemment publiée par Mark Rutte et Pedro Sánchez, les Pays-Bas – ce qui est très inattendu – et l'Espagne soutiennent une plus grande autonomie stratégique pour l'Europe. Josep Borrell lui aussi prône sans discontinuité l'autonomie stratégique. Mais à l'inverse, il ressort des contributions des ambassades que des pays tels que la Pologne ou la Roumanie veulent moins que jamais en entendre parler.

² Politique de défense et de sécurité commune.

1. Axe capacitaire

L'objectif est ici de permettre à l'Union européenne de **combler ses lacunes capacitaires** tout en acquérant **une « base industrielle et technologique de défense européenne » (BITDE)**, pourvoyeuse d'emplois et surtout essentielle à son autonomie en matière de sécurité et de défense. On rappelle ici que, dans la boussole stratégique, les capacités constituent le troisième « panier », dimensionné par les deux premiers, qui traitent respectivement des objectifs en termes de gestion de crise et de résilience.

a) Une inertie à vaincre

Les nombreux instruments à disposition, dont l'articulation est à l'évidence imparfaite, débouchent sur des **résultats décevants, avec une capacité européenne de sécurité et de défense très inférieure à celle que pourrait laisser espérer le niveau de sa dépense militaire.**

La faute en revient à **une absence de volonté commune** : les États membres sont **ontologiquement portés à agir souverainement dans le domaine militaire, qui comporte une forte dimension régalienne.** Ils tendent à orienter leurs investissements capacitaires conformément à leurs propres intérêts stratégiques et dans un souci de maîtrise conforme à l'idée qu'ils se font de leur puissance et de leur rang.

Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que **les réalisations capacitaires de la PSDC apparaissent encore très modestes au regard de celles qui résultent des initiatives nationales ou de projets partenariaux hors PSDC,** par exemple ceux qui unissent la France au Royaume-Uni depuis plus de 10 ans dans le cadre des accords de Lancaster House, avec en particulier la Force expéditionnaire commune interarmées (CJEF, pour *Combined Joint Expeditionary Force*), ou ceux qui l'unissent à l'Allemagne avec de grands projets capacitaires que sont le SCAF (système de combat aérien du futur) et le MGCS (*Main Ground Combat System*), le « char du futur »¹. De même, l'OTAN suscite **une réponse capacitaire sensiblement mieux coordonnée que celle inspirée par la PSDC (infra).**

La boussole stratégique, en dégagant un certain consensus sur les menaces, favorisera-t-elle **une certaine communauté de vues sur les capacités jugées nécessaires et, partant, une implication politique plus affirmée des États membres pour mobiliser les instruments capacitaires, notamment en vue de constituer une BITDE ?**

¹ Ces dernières coopérations, très structurantes, connaissent néanmoins des soubresauts qui **posent la question de la réalité d'un « moteur franco-allemand » de la défense européenne.** De fait, l'Allemagne conçoit volontiers ses relations avec les pays de l'UE dans un cadre multilatéral en cherchant à intégrer d'autres pays aux projets précités. Vue de Berlin, la relation franco-allemande apparaît moins exclusive qu'à Paris, notamment en raison du FNC, le Framework Nations Concept (Nation-cadre), par lequel l'Allemagne entretient des relations étroites avec les Pays-Bas, la Pologne et d'autres pays d'Europe centrale.

Un volontarisme ainsi ranimé devrait se traduire, certes, par le **maintien de l'objectif otanien et européen (*infra*) des 2 % de dépense militaires dans le PIB**, un relâchement de cet effort risquant d'entraîner un déclassement stratégique peut-être difficilement rattrapable. Les Européens ont déjà commencé à redresser leurs budgets de défense et viennent de retrouver leur niveau de dépense de 2008. Toutefois, si la dépense française représente 2,1 % du PIB en 2020, d'autres pays de l'Union européenne, en dépit de progrès importants, restent loin de l'objectif des 2 %, notamment l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, avec respectivement 1,6 %, 1,4 % et 1,2 % de leur PIB en 2020. Or, l'orientation à la hausse de la dépense (cf. graphe en introduction) pourrait marquer le pas (*infra*).

Mais c'est d'abord par un renforcement sensible de la coopération et de la coordination en matière capacitaire que doit se traduire ce volontarisme. Cet axe de progrès permettrait d'optimiser dans des proportions très importantes la dépense militaire à l'échelle de l'UE.

b) Des instruments à mobiliser...

Le décalage entre le potentiel des instruments mis en place et leur usage effectif apparaît flagrant pour nombre d'entre eux.

(1) L'agence européenne de défense (AED)

Au moment d'aborder les organes de la PSDC, la préséance revenait sans doute à l'Agence européenne de défense (AED, ou EDA pour *European Defence Agency*), créée en 2004. Elle aide ses 26 États membres (tous les pays de l'UE à l'exception du Danemark, qui bénéficie d'un *opting-out*¹ en matière de PSDC) à développer leurs ressources militaires en favorisant leur collaboration, en lançant des initiatives et en émettant des propositions pour améliorer les capacités de défense de l'UE. Elle s'emploie à renforcer l'industrie européenne de la défense par son rôle de catalyseur et de facilitateur auprès des ministères de la défense prêts à travailler sur des projets de collaboration en matière de capacités de défense.

Elle établit notamment le **plan de développement capacitaire (PDC) et présente l'examen annuel coordonné en matière de défense (EACD) (*infra*)**.

Il conviendra de prendre garde à ce que de nouvelles initiatives – notamment la CSP – n'aboutissent à marginaliser cet organe à l'expertise confirmée, fort d'une expérience précieuse dans la réflexion et l'amorce de projets capacitaires.

¹ Les options de retrait dans l'Union européenne, ou *opting-out*, sont des exceptions au principe de l'application du droit de l'Union européenne dans les 27 États membres. Les États qui en bénéficient peuvent décider d'y mettre fin.

(2) Le Plan de développement capacitaire (PDC)

- Élaboré périodiquement par l'AED depuis 2006, le plan de développement capacitaire (PDC, ou CDP pour *Capability Development Plan*) fixe les priorités en matière de capacités de défense de l'Union européenne à court, moyen et long terme. Il a été renforcé pour tenir compte du niveau d'ambition de la SGUE (PDC du 28 juin 2018).

L'élaboration de ce plan repose en partie sur le « *Progress catalogue* », catalogue des trous capacitaires établi par l'état-major de l'Union européenne (EMUE, ou EUMS pour *European Union military staff*) sur la base du **Mécanisme de développement capacitaire (MDC, ou HLGP pour *Headline goal process*)**. Le HLGP est un processus d'identification des lacunes capacitaires défini en 1999 et **basé sur 5 « scénarios illustratifs » de type « war game »**. Ce processus peut être rapproché du NDPP, le processus otanien de planification de défense (*infra*).

Dans la première phase du MDC, l'EMUE détermine l'ensemble des ressources militaires nécessaires au bon déroulement de ces scénarios dans un « *Requirement catalogue* ». Ces besoins sont ensuite confrontés à l'inventaire des forces que les pays déclarent pouvoir mettre à la disposition de l'UE dans un « *Force catalogue* ». Est enfin établi, par comparaison, le « *Progress catalogue* », qui inventorie les lacunes capacitaires.

- **Un premier biais existe au stade de l'élaboration du *Force catalogue*, puisque certains pays estiment que du matériel disponible pour l'OTAN ne l'est pas pour la PSDC.** Seule une faible part des capacités des États membres sont déclarées disponibles pour la PSDC, lorsqu'ils en déclarent environ la moitié pour l'OTAN en tant qu'Alliés¹. L'idée qu'un accroissement des forces de l'UE contribue aussi à renforcer l'OTAN dans un esprit de non duplication devrait ici orienter les pratiques européennes, conformément au modèle du « *single set of forces* » (ensemble unique de forces). **La sincérité des déclarations constituerait sans doute un axe de progrès essentiel pour la fiabilité de l'ensemble du processus capacitaire de l'UE**, tout en étant la marque d'une adhésion authentique au projet de la PSDC.

- Par ailleurs, le HLGP paraît contestable en ce qu'il établit une bijection un peu simpliste entre intensité de la crise et volume des forces requises. Ainsi, pour une crise de très faible intensité, très peu de soldats sont à déployer. À l'opposé, **le 5^{ème} scénario**, censé répondre à une crise de très haute intensité, **repose sur le déploiement de 60 000 soldats**. Or ce scénario extrême, directement dérivé de l'objectif d'Helsinki (*infra*) et devenu peu vraisemblable hors du cadre otanien², est considéré à mi-mot comme obsolète. Pour mémoire, l'opération la plus lourde que l'UE ait assumée à ce

¹ La Pologne place ainsi une flotte aérienne à disposition de l'OTAN mais un seul avion à disposition de l'UE.

² Voire, d'après certains observateurs, dans ce cadre lui-même.

jour, celle qui succéda à l'OTAN en Bosnie, comprenait 10 000 hommes. **Ce scénario fait pourtant l'objet d'une étude systématique, aboutissant à fixer des cibles capacitaires à la fois inutiles et inatteignables.**

En France, le ministère des armées défend ainsi l'adjonction d'un 6^{ème} scénario plus réaliste, s'apparentant à l'opération Serval, d'un déploiement d'environ 5 000 soldats – ce qui correspondrait à deux gros *Battlegroups (infra)* – pour une mission combattante dans un environnement difficile d'accès, nécessitant une capacité d'entrée en premier sous couverture aérienne.

Ce scénario casserait la bijection entre le nombre de troupes déployées et l'intensité de l'opération, au bénéfice du réalisme des interventions envisagées, en proportion **plus exigeantes en moyens matériels et en formation qu'en nombre de soldats**. Il crédibiliserait le processus capacitaire et ferait apparaître des besoins beaucoup plus immédiats, dont la satisfaction serait aussi plus **en phase avec le niveau d'engagement que l'Europe est prête à consentir, lui donnant ainsi l'occasion de préciser son « niveau d'ambition »** (*infra*). Un tel scénario ferait ressortir, en particulier, nos lacunes concernant les « *critical enablers* » (éléments habilitants essentiels) – capacités telles que le ravitaillement en vol, le transport stratégique, les drones et les satellites –, pour lesquelles notre dépendance extérieure demeure très forte, notamment vis-à-vis des États-Unis.

(3) L'examen annuel coordonné en matière de défense (EACD ou CARD)

- Présenté par l'AED, l'examen annuel coordonné en matière de défense (EACD, ou CARD pour *Coordinated Annual Review on Defence*) donne un **aperçu complet**, en matière de défense, **des dépenses et investissements** de ses États membres, y compris pour la **recherche**. Il permet de visualiser leur **planification de défense** et le **développement de leurs capacités**, tout en **recensant les lacunes au regard du PDC**.

Cet état des lieux du paysage européen de la défense a pour objectif de faciliter la coopération capacitaire en identifiant des pistes de collaboration afin d'atteindre les objectifs définis par le PDC. Le CARD veut ainsi favoriser l'alignement de la planification de défense des États membres dans une perspective européenne.

En **novembre 2020**, les ministres européens de la Défense ont approuvé le **premier CARD**. Ce rapport estime que « *des efforts constants seront nécessaires sur une longue période en matière de dépenses, de planification et de coopération dans le domaine de la défense afin de remédier à une fragmentation coûteuse et de tirer parti des synergies et du renforcement de l'interopérabilité militaire* ».

Le rapport identifie 55 possibilités de coopération multinationale dans tous les domaines militaires, dont 17 pour les opérations terrestres, 14 pour les opérations aériennes et 12 pour les opérations maritimes.

L'EACD identifie en particulier 6 « capacités de nouvelle génération en tant que domaines prioritaires », sur lesquels les États membres doivent concentrer leurs efforts :

- char de combat principal, en vue duquel 11 pays ont déjà exprimé leur intérêt pour une coopération ;
- engin de surface (maritime) européen de catégorie « patrouille » (7 pays) ;
- systèmes fantassins (10 pays) ;
- lutte contre les drones / dénis d'accès et interdictions de zone ;
- défense spatiale ;
- renforcement de la mobilité militaire.

Le rapport précise que le CARD peut « donner lieu à de nouveaux projets de coopération lancés par les États membres sous différents formats - dans le cadre de la CSP, au sein de l'AED ou dans d'autres cadres bilatéraux ou multinationaux - s'ils choisissent de les développer ». À cet égard, il serait dommage que la boussole stratégique, dès lors qu'elle relance une réflexion capacitaire, aboutisse à retarder la mise en œuvre du CARD pour ses prescriptions correspondant aux lacunes les plus flagrantes.

(4) La coopération structurée permanente (CSP ou PESCO)

• Prévues dès le Traité de Lisbonne, la coopération structurée permanente (CSP, ou PESCO pour *Permanent Structured Cooperation*) n'a été lancée qu'en décembre 2017.

Vue générale

C'est un cadre politique qui vise essentiellement à **accroître les dépenses de défense et à lancer des projets d'équipements et opérationnels**. Dans la logique de l'articulation des instruments capacitaires, la CSP est le **cadre de coopération pour les projets visant à augmenter les capacités de défense européennes**.

Initialement envisagée comme un instrument d'intégration des capacités militaires d'un nombre restreint d'États souscrivant des engagements ambitieux, la CSP a été finalement étendue à **tous les États membres** à l'exception du Danemark et de Malte, conformément une vision très intégratrice promue par l'Allemagne, qui s'opposait ici à celle de la France.

Les engagements de la CSP

Les États membres de la CSP sont tenus au **respect de 20 engagements**, notamment ceux :

- **d'augmenter en termes réels les budgets de la défense** avec une cible de 2 % du PIB consacrés à la défense dont 20 % consacrés aux

investissements. C'est ici la reprise des engagements financiers souscrits dans le cadre de l'OTAN¹ ;

- rendre les forces nationales plus faciles à déployer et progresser sur le plan de leur **interopérabilité** ;

- accroître le nombre de projets capacitaires multinationaux et **renforcer la BITDE**.

Chaque État membre produit chaque année un **Plan national de mise en œuvre**, dans lequel il détaille les mesures prises pour atteindre chacun des engagements. Ces documents font l'objet d'une évaluation et d'un rapport du Haut représentant.

Un cadre pour de nombreux projets impliquant de nombreux partenaires

Depuis le lancement de la CSP, **47 projets** collaboratifs ont été validés : 17 projets le 6 mars 2018, 17 autres le 9 novembre 2018, 13 le 12 novembre 2019. La France est impliquée dans 38 de ces projets : elle en coordonne 10, participe à 21 d'entre eux, a enfin un statut d'observatrice pour 7 projets. Une 4^{ème} vague de projets a été lancée en 2021.

Le projet le plus ambitieux sur le plan capacitaire est probablement l'Eurodrone MALE (*Medium Altitude, Long Endurance* - drone européen de moyenne altitude et longue endurance). Rassemblant l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Espagne et la République tchèque, il a pour objectif de combler l'une des principales lacunes de l'Union européenne, que la France a spécialement éprouvée dans le cadre de sa lutte contre le terrorisme au Sahel, la conduisant à acheter des drones *Reaper* américains. On citera également ECOWAR (*EU Collaborative Warfare Capabilities*), le combat collaboratif terre-air-mer, et TWISTER (*Timely Warning and Interception with Space-based Theater surveillance*), destiné à la surveillance spatiale.

Auparavant, les coopérations impliquaient presque toujours les mêmes principaux États membres : France, Allemagne, Italie, Espagne et Royaume-Uni. De ce point de vue, **la CSP apporte un changement bienvenu**. C'est par exemple la première fois que la France se trouve engagée dans une coopération avec la Lituanie, la Pologne ou la Finlande.

L'ouverture aux États tiers

En vertu d'une décision du Conseil de l'Union européenne du 5 novembre 2020, **la CSP est désormais ouverte à un État tiers**. Le Royaume-

¹ Les Alliés furent convenus de relever leurs dépenses nationales de défense à un minimum de 2 % du PIB dès le sommet de Riga de 2006. Cette perspective est devenue un engagement concret en septembre 2014 lors du sommet de l'OTAN de Newport, au Pays de Galles, après que les années de crise entre 2008 et 2012 se furent soldées par des coupes importantes dans les budgets et les capacités. La Déclaration du sommet du Pays de Galles sur le lien transatlantique prévoit ainsi que les Alliés consacrent 2 % de leur PIB (pensions exclues) à leurs dépenses militaires dans les 10 ans, 20 % de ces dépenses devant être dédiées à l'investissement et à l'innovation.

Uni pourrait donc en faire partie, mais il ne marque à ce stade aucun intérêt pour la CSP. En revanche, **en mars 2021, les États-Unis** ont formulé une demande officielle pour participer à certains projets de la PESCO, en particulier **la mobilité militaire**, avec le Canada et la Norvège. Cette dernière participation a été acceptée par le Conseil des ministres de la défense du 6 mai 2021.

- Un bilan en demi-teinte

Des réalisations inégales

En mai 2020, un rapport des services militaires de l'Union européenne a déploré que les États peinaient à respecter leurs engagements, que beaucoup d'entre eux ne différencient pas leur contribution de celle qu'ils apportaient à l'OTAN et que la plupart des projets ne progressaient que très lentement, voire pas du tout – sachant que d'autres sources estiment que certains projets sont littéralement mort-nés. Ce rapport préconise ainsi **une plus grande sélectivité, avec une réduction du nombre des projets au bénéfice d'un meilleur soutien politique**, estimant que les moins prioritaires d'entre eux devraient plutôt relever d'initiatives bilatérales ou multilatérales.

La **revue stratégique de la coopération structurée permanente 2020**, approuvée par le Conseil le 20 novembre 2020, comprend une évaluation des progrès accomplis ainsi que des orientations en vue de la prochaine phase (2021-2025). Elle souligne la **nécessité d'honorer des engagements plus contraignants et de déboucher sur des réalisations tangibles d'ici à 2025**.

Une ouverture aux États tiers incitant à la vigilance

La France s'inquiète des effets de la réglementation américaine ITAR (pour *International Traffic in Arms Regulations*) sur la limitation d'exportation des technologies, qui impose au fabricant d'un matériel de défense comprenant un ou plusieurs composants américains d'obtenir l'autorisation des États-Unis pour vendre ce matériel. Un projet commun « ITARisé » irait évidemment à l'encontre de l'autonomie stratégique vers laquelle tend l'augmentation des capacités de défense européennes que la CSP est censée favoriser.

La décision précitée du Conseil de l'Union européenne précise que la participation d'un État tiers ne doit pas conduire à une dépendance ou à des restrictions imposées en matière de recherche et de développement des capacités ou d'utilisation et d'exportation d'armements¹. Les États membres

¹ La décision précise au 5^{ème} paragraphe de son article 3, qui concerne les conditions auxquelles un État tiers peut participer à un projet CSP : « sa participation ne doit pas conduire à une dépendance à l'égard de cet État tiers ou à des restrictions imposées par celui-ci à l'encontre d'un État membre de l'Union, en ce qui concerne l'achat d'armements, la recherche et le développement des capacités, ou l'utilisation et l'exportation d'armements ou de capacités et de technologies, qui feraient obstacle à tout progrès ou empêcheraient l'employabilité, de manière conjointe ou selon d'autres modalités,

devront donc s'astreindre à ne pas sortir de ce cadre juridique. **Mais le moyen d'éviter toute ITARisation serait peut-être de conclure, préalablement à tout arrangement administratif, un accord international contraignant exemptant l'ensemble des projets menés dans ce cadre des réglementations extraterritoriales américaines.**

Par ailleurs, la Turquie voudrait aussi rejoindre le projet de l'Union européenne relatif à la mobilité militaire, posant un problème de compatibilité de valeurs. Certains États membres estiment plus généralement, à juste titre, que la participation d'États tiers devrait rester exceptionnelle afin d'éviter les situations dans lesquelles les bénéfices mutuels s'avèreraient déséquilibrés.

Une redondance organisationnelle

Des projets de coopération peuvent être lancés au sein de l'AED (*supra*), si bien que la CSP, dont l'action se situe en retrait par rapport aux ambitions initiales telles qu'elles transparaissaient au travers des 20 engagements, vient d'une certaine manière doubler l'Agence.

(5) Le Fonds européen de défense (FED ou FEDEF)

- Projet porté de longue date par la France et soutenu par l'Allemagne, **mesure phare du PAED** (*supra*), le Fonds européen de défense (FED ou FEDEF, ou encore EDF pour *European Defence Fund*) est **opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2021**. Il remplace à la fois l'Action Préparatoire de Recherche de Défense (APRD), dotée 90 millions d'euros répartis de 2017 à 2019, et le Programme Européen de Développement de l'Industrie de Défense (PEDID), doté de 500 millions d'euros sur la période 2019-2020, qui avaient été mis en place pour soutenir la CSP. De fait, 15 des 26 projets sélectionnés au PEDID 2020 étaient des projets de la CSP.

Avec le FED, **la commission veut soutenir l'investissement dans la recherche en matière de défense et le développement de technologies et d'équipements communs, en incluant les projets de la CSP**, qui bénéficient ici d'un traitement prioritaire avec un taux de financement majoré de 10 points. **Au minimum trois entreprises, issues de trois États européens différents**, doivent être partie prenante. Le taux de financement est majoré pour les projets incluant des PME, ce qui favorise l'essor de petites entreprises de défense et l'inclusion de petits pays de l'UE.

Au final, le FED est censé **stimuler la coopération entre industriels et contribuer à la création d'une véritable BITDE**. À terme, l'objectif est aussi d'améliorer l'**interopérabilité** des équipements militaires des États membres. Toutes ces perspectives concourent au **renforcement de l'autonomie stratégique de l'Union européenne**.

Dans cette perspective, s'agissant au surplus d'une ressource européenne, **les entreprises et filiales d'entreprises de pays non membres de l'UE ne sont pas éligibles aux financements du FED**, contrairement à ce qu'avait espéré l'administration Trump. Comme la CSP, le FEDEF est une initiative européenne que les Américains ont perçue comme inamicale dès lors qu'elle ne serait pas ouverte à tous les Alliés. Encore aujourd'hui, ils n'accueillent pas favorablement cette restriction.

Dans le même esprit, les bénéficiaires du Fonds et leurs sous-traitants ne doivent pas, sauf exception, être soumis au contrôle d'un pays tiers ou d'entités de pays tiers. Les entreprises participant à un programme financé par le FED ont par ailleurs l'obligation de « *refuser toute disposition visant à limiter l'usage des produits recherchés, en matière de propriété intellectuelle, par une législation extérieure* ». Cette disposition vient limiter les effets de la réglementation américaine ITAR (*supra*).

8 Md€ ont été alloués en tout au Fonds pour la période 2021-2027, dont 2,7 Md€ destinés à la recherche et 5,3 Md€ à des actions de développement. 5 % des fonds sont alloués aux technologies de rupture et aux équipements innovant. Même si cette enveloppe se situe en retrait par rapport aux ambitions initiales de la commission (13 Md€), **consacrer une telle partie du budget européen à des fins militaires constitue une avancée notable**.

Citons parmi les projets bénéficiaires la radio logicielle européenne ESSOR (*European Secure Software defined Radio*), le drone européen MALE 2020 (*supra*) piloté par Airbus dans le cadre du PEDID. Le FED est dorénavant appelé à suivre la mise en œuvre de ces projets.

Le commissaire européen Thierry Breton, en charge de la politique industrielle, du marché intérieur, du numérique, de la défense et de l'espace, a présenté le 22 février 2021 un **plan d'action de l'Union européenne destiné à « accroître les synergies entre le civil, l'espace et la défense », qui s'appuie sur le FED** (*infra*).

*

Correctement abondé dans la durée et utilisé conformément à son objet, le FED pourrait bénéficier à toutes les industries, grands groupes comme PME, favoriser un rapprochement durable des bases industrielles, enfin permettre aux États membres d'avoir accès à des technologies et à des équipements structurants, de nouvelle génération, répondant aux objectifs capacitaires des États membres de l'UE, non seulement en tant que tels, mais aussi, le cas échéant, en tant que membres de l'OTAN. La France entend jouer ici un rôle moteur en soutenant la montée en puissance, au sein de la commission, de la nouvelle DG DEFIS sur les sujets de défense, tout en consolidant les rôles respectifs du SEAE et de l'AED.

Il existe cependant deux points de vigilance. D'une part, la gouvernance tripartite du FED (États membres - Commission - industriels)

autorise l'introduction par la commission d'**éléments de complexification** qui risquent de décourager certains industriels. En particulier, le FED travaille avec des budgets annuels alors que les projets sont, eux, pluriannuels.

D'autre part, **certain États membres considèrent le FED comme un fonds de redistribution**, ce qui ramène au débat général sur la sélectivité de la CSP pour ses membres et ses projets. Une certaine divergence de vue paraît s'être ici instaurée entre l'E4 (France, Italie, Espagne et Allemagne), qui met plutôt en avant des objectifs de défense, et l'E23 (les autres États membres), qui met plutôt en avant l'industrie de la défense. Au sein de l'E4, l'Allemagne se distingue toutefois par une tendance marquée à l'intégration civilo-militaire, envisageant plus volontiers l'outil militaire dans le champ élargi de la sécurité que les trois autres pays, qui en gardent une conception très opérationnelle.

c) ... et à mieux articuler, y compris avec l'axe opérationnel

(1) Une coordination nécessaire

- Plusieurs catégories d'explications peuvent être avancées pour expliquer un **processus capacitaire** qui apparaît encore **décevant dans ses réalisations et sous-optimal dans son fonctionnement**.

- D'abord, **le processus est fragmenté et présente certaines failles logiques**.

Le Plan de développement des capacités établi par l'AED est censé prendre en compte le « *Progress catalogue* » issu du Mécanisme de développement capacitaire – le *Headline goal process* – de l'EMUE. Pour mémoire, ce *Progress catalogue* identifie, au regard du niveau d'ambition de la PSDC, les capacités manquantes qu'il importe ainsi d'obtenir rapidement, sur la base d'un « *Force catalogue* » résultant de déclarations capacitaires dont on sait qu'elles sont parfois erronées (*supra*).

Quoi qu'il en soit, on pourrait s'attendre à ce que le PDC explique comment, en termes de délais, de coûts et de coopérations, acquérir les capacités recensées dans le *Progress catalogue*. Or l'ambition du PDC est en réalité plus large puisqu'il est aussi censé prendre en compte les besoins exprimés par les États membres, qu'ils soient ou non liés à la PSDC.

Au final, le PDC se contente d'établir la liste des priorités que les États membres veulent bien¹ se fixer en s'inspirant plus ou moins lointainement d'un *Progress catalogue* plus ou moins fiable, et à des échéances elles aussi plus ou moins lointaines !²

¹ L'AED, en tant qu'instance intergouvernementale, prend ses décisions à l'unanimité.

² De là à préconiser que le PDC s'en tienne à l'obtention des capacités recensées dans le *Progress catalogue*, il y a peut-être une marge à ne pas franchir dans l'état actuel des ambitions de la PSDC et de la sincérité des déclarations capacitaires.

Le PDC ne reflète donc qu'imparfaitement les besoins capacitaires de l'UE. Il contribue pourtant à l'élaboration du CARD (ou EACD – examen annuel coordonné en matière de défense), qui permet de comparer les objectifs du PDC aux réalisations des États membres.

Par ailleurs, les projets CSP bénéficiant d'un financement du FED, qui suivent une logique industrielle à la main de la commission en vue du développement d'une BITDE, ne sont pas directement articulés sur ces mécanismes.

L'ensemble du processus capacitaire, qui suit une logique « *bottom-up* », laisse ainsi la part belle aux initiatives des États membres. Mais celles-ci conditionnent leur assentiment à une construction capacitaire dont les ambitions sont par ailleurs affirmées.

Il serait toutefois utile de mieux articuler les trois logiques à l'œuvre : celle de l'EMUE avec le *Headline goal process* qui débouche sur le *Progress catalogue*, celle de l'AED avec le PDC et le CARD, celle de la commission qui organise les coopérations industrielles. Chacune poursuit des objectifs distincts qui sont justifiables, mais elles devraient être désormais alignées et mises en cohérence pour se répondre et se servir mutuellement, tout en tenant compte de la contrainte supplémentaire de l'alignement du cycle temporel de la planification capacitaire de l'UE sur celui de l'OTAN.

- Le processus est ensuite **insuffisamment incitatif**. Dans le processus otanien, des cibles capacitaires générales sont établies comme le fait l'EMUE, puis chaque État se voit attribuer selon ses moyens des cibles capacitaires précises (*capability targets*) – par exemple acheter un pétrolier ravitailleur, acquérir de nouveaux avions de combat. S'ensuit une phase de revue collective où l'on « nomme et fait honte » (« *naming and shaming* ») aux États qui n'ont pas atteint leur objectif. Rien de tel n'existe avec l'EACD.

- Enfin, **il coexiste non seulement avec un processus capacitaire otanien¹ ancien, rôdé et efficace (*infra*), à côté duquel le processus européen peut passer pour une contrainte nouvelle à l'utilité incertaine, mais encore avec les processus capacitaires nationaux, évidemment prioritaires**. De nombreux États, dont la France, ne respectent pas les objectifs fixés par les processus capacitaires tant otanien qu'européen ; la Turquie, de même, ignore les cibles capacitaires de l'OTAN.

À cet égard, le *scoping paper* prévoit d'inclure des éléments du processus capacitaire de l'UE dans les planifications nationales². En effet, la

¹ Pour autant, une fusion des deux processus est impossible, car les objectifs ne sont pas les mêmes : un processus capacitaire vise la construction d'un outil militaire, et celui-ci n'est pas le même pour la gestion de crise à l'extérieur de l'Europe et pour la défense collective sur le territoire de l'UE. Quand ils le seraient, une même planification, qui ici tiendrait compte des États-Unis et là n'en tiendrait pas compte, resterait inconcevable.

² « *Embedding EU military capability development processes in national defence planning processes and make best use of EU defence initiatives* »

prévalence donnée à la dimension nationale s'explique en partie par un mauvais calage des processus capacitaires nationaux avec le processus capacitaire européen. L'idéal serait ainsi de parvenir à intégrer dans les « cuisines capacitaires » nationales les éléments de la PSDC qui devraient en relever.

(2) La recherche d'une cohérence globale avec le niveau d'ambition de l'UE

• **Si la dépense européenne de défense est très loin d'atteindre celle des États-Unis, elle reste intrinsèquement importante. Mieux conduite et coordonnée, elle pourrait déboucher sur une couverture satisfaisante de nos besoins.**

Les Américains consacrent 785 Md€ à la défense (estimation pour 2020). Cette dépense colossale a pour justification essentielle de conserver un *leadership* mondial – les États-Unis dépensent plus que tous les autres États réunis – et des débouchés à un complexe militaro-industriel structurant pour leur économie. Seule 5 % de cette dépense est en réalité consacrée à l'Europe.

L'effort de défense de l'Europe doit être évalué, non pas au regard de la dépense de ses Alliés, mais de celle de ses adversaires potentiels. **Les Européens dépensent d'ores et déjà 219 Md€ pour leur défense sans le Royaume-Uni (*Brexit*) ni le Danemark (*opting-out*), lorsque la Russie y consacre 61 Md€, soit presque 4 fois moins. Telle est la réalité des moyens relatifs de l'« ogre russe », qui suscite tant de peurs à l'est et au nord de l'Europe.**

Le problème majeur des Européens est donc celui de la fragmentation de leur dépense. Quand 27 pays veulent tous avoir des avions de combat, des navires de haute mer et que chacun s'équipe dans le désordre, même 4 % du PIB consacrés à la défense ne suffiraient pas à fonder un outil de gestion de crise cohérent. Des pays comme la Russie, ou encore Israël, ont pour eux une unité de commandement et d'objectif et de planification. **En réalité, avec une dépense coordonnée, l'objectif des 2 % du PIB (*supra*) suffirait probablement à l'UE pour se doter d'une véritable défense européenne, lorsqu'elle peine aujourd'hui à assumer seule tous les scénarios de gestion de crise.**

Peut-être conviendrait-il donc de ne pas s'appliquer à accroître indéfiniment la pression sur l'*input* financier dont l'effet principal est d'offrir des débouchés à une industrie militaire encore insuffisamment localisée en Europe, qu'à exercer une véritable pression sur l'*output* militaire, qui force les Européen à mieux intégrer leurs capacités et, si possible, à les produire.

La boussole stratégique, de ce point de vue, est précieuse en ce qu'elle pourrait fixer un niveau d'ambition à la fois suffisamment élevé, réaliste et précis.

- **Lequel ?** On rappelle qu'à rebours des 5 scénarios illustratifs construits pour modéliser un besoin capacitaire, le 6^{ème} scénario mis en avant par la France, celui d'une force d'entrée initiale européenne de 5 000 hommes très exigeante au niveau matériel, s'inscrit dans une perspective à la fois réaliste et opérationnelle. Dans cette même perspective, le non papier sur la gestion de crise coordonné par la France propose de préparer rapidement une telle **force de première entrée** (ou « *First Entry Force* ») **de 5 000 personnes, qui pourrait correspondre à ce niveau d'ambition.**

D'une façon générale, la définition par la boussole stratégique d'un scénario traduisant une ambition cohérente avec un partage des rôles prudent entre OTAN et UE (*infra*) en matière de gestion de crise serait essentielle pour la postérité de la boussole. Elle engagerait collectivement les États membres à en tirer une déclinaison capacitaire précise et cohérente, en phase avec les possibilités de déploiement humain qui seraient parallèlement organisées. Elle aboutirait à réduire notre niveau d'ambition - notamment celui d'Helsinki (*infra*), très élevé mais dont plus personne ne parle - dans une perspective d'efficacité.

2. Axe opérationnel

- **La relance des instruments de la PSDC accomplie ces dernières années s'est accompagnée, paradoxalement, d'un déclin assez net des missions et opérations de l'UE.** Ainsi, la situation en Syrie, au Mali, en Libye ou au Nagorno-Karabakh n'a pas donné lieu à la moindre velléité d'envoi d'une force européenne. Et lorsqu'un lancement est envisagé, il devient de plus en plus difficile à obtenir. Ensuite, le décalage est patent entre les objectifs politiques qui sont alors décidés et les moyens consentis au moment de la génération de forces, comme l'a montré l'opération Irini, si bien que la valeur ajoutée des missions et opérations en pâtit. En somme, pour le dire simplement, entre le temps nécessaire pour parvenir à un accord unanime et celui de la génération de force, **l'UE pourrait ne pas être capable de déclencher une opération à la vitesse requise**, à la différence de certains États membres, qu'ils suscitent ou non une coalition.

De fait, parmi les 17 missions et opérations en cours, on ne compte plus que 3 opérations militaires exécutives¹, les autres se partageant entre opérations militaires « non exécutives » et missions civiles dont, réciproquement, il est parfois difficile de se désengager, sachant qu'une dizaine de ces missions et opérations semblent plus ou moins arrivées au terme de leurs possibilités.

¹ C'est-à-dire impliquant la mise à disposition de forces de combat.

LES OPÉRATIONS DE PSDC EN COURS

17 missions civiles ou militaires sont aujourd'hui déployées (18 autres sont terminées), dont :

- **6 opérations militaires, dont 3 exécutives et 3 non exécutives** (de formation) :
 - en Méditerranée (mission de lutte contre le trafic de migrants EU NAVFOR MED Irini lancée en 2015)
 - sur les côtes somaliennes (opération navale NAVFOR ATALANTA contre la piraterie lancée en 2008)
 - en Bosnie-Herzégovine (mission de maintien de la paix EUFOR ALTHEA lancée en 2004)
 - en République centrafricaine (mission de formation des forces armées EUTM RCA lancée en 2016)
 - au Mali (mission de formation militaire EUTM Mali lancée en 2013)
 - en Somalie (mission de formation militaire EUTM Somalie lancée en 2010)
- **11 missions civiles** de police et de soutien aux forces de sécurité ou à l'État de droit, de renforcement capacitaire ou d'assistance aux frontières :
 - en Europe (EULEX au Kosovo, EUBAM en Moldavie et en Ukraine, même si cette dernière n'est pas directement pilotée par la PSDC, EUAM en Ukraine, EUMM en Géorgie)
 - au Moyen-Orient (EUPOL COPPS et EUBAM Rafah dans les Territoires palestiniens et EUAM en Irak)
 - en Afrique (EUBAM en Libye, EUCAP SAHEL au Mali, EUCAP SAHEL au Niger et EUCAP Somalie)

• Quelques principes fondamentaux peuvent être rappelés sur la base des textes. L'article 42.1 TUE indique que la PSDC, « *partie intégrante de la PESC* », « *assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens militaires, et civils* », auxquels elle peut recourir dans des « *missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies* ».

L'UE ne possédant pas d'armée, l'exécution des missions de la PSDC « *repose sur les capacités [civiles et militaires] fournies par les États membres* » (même article).

L'article 42.4 TUE précise que « *Les décisions relatives à la politique de sécurité et de défense commune, y compris celles portant sur le lancement d'une mission visée au présent article, sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou sur initiative d'un État membre* ».

La décision d'engager une opération est donc prise dans un **cadre intergouvernemental** où **chaque État a la possibilité de bloquer tous les autres**¹.

¹ D'une façon générale, les décisions en matière de PSDC sont prises à l'unanimité du Conseil européen ou du Conseil de l'Union européenne.

Placé à la tête de la PESC, le HR/VP a sous son autorité le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), chargé de piloter les composantes civiles et militaires dont dispose l'UE pour la gestion des crises.

a) Une volonté à ranimer

Les causes de la perte de vitesse de la PSDC sont nombreuses. La première période de la PSDC, de 2003 à 2008, bénéficiait de la rémanence de l'humiliation des Balkans et aussi de l'intérêt que suscitait une politique nouvelle. Avec le temps et le renouvellement des leaders politiques, ces eaux porteuses ont reflué, laissant émerger le socle granitique de l'aversion au risque létal, d'un tropisme historique vers l'OTAN et du pacifisme auquel poussent certains États neutres comme l'Irlande ou l'Autriche. Ajoutez l'absence de capacité de commandement européenne pour les missions exécutives, un renseignement encore très lacunaire, ainsi que, depuis 2008, l'ombre portée par une succession de très gros dossiers (crise financière, Brexit...), et l'on s'expliquera qu'une sorte de résignation ait pu s'emparer des États membre face à une inertie croissante de la PSDC.

Comme ce cadre les laisse libres de participer ou non à une mission, une question mérite d'être posée : quelle incitation peut-elle procurer à un État qui – comme la France – dispose de moyens lui permettant de conduire et coordonner une opération donnée avec des États volontaires en toute autonomie – ce qu'elle fait par exemple avec Takuba ?

En réalité, **une fois l'obstacle de l'unanimité franchi, les apports de la PSDC sont importants.** La **solidarité financière**, certes limitée, reste appréciable¹, et elle devrait tendre à se renforcer pour les missions militaires avec le Fonds européen de défense (*infra*). La Capacité militaire de planification, qui préfigure un **commandement militaire** européen, soulage indirectement les états-majors nationaux pour les missions militaires non exécutives. Enfin, la PSDC apporte une **légitimation politique** tout à fait essentielle².

Le découplage entre l'accroissement de la conflictualité et l'évolution des missions militaires de la PSDC est donc anormal, et s'avère préjudiciable au poids stratégique de l'UE sur la scène mondiale.

Il s'impose ici d'agir sur les freins à la mobilisation de la PSDC, tout en gardant à l'esprit que l'aggravation et la diversification des risques, par exemple en termes d'accès aux espaces stratégiques contestés, doivent inciter à **mettre en place de nouvelles possibilités d'engagement, plus rapides et plus flexibles.**

¹ Elle peut atteindre environ 15 % des frais engagés.

² Pour la dernière mission en cours de constitution, au Mozambique – mission EUTM dont le principe est acquis depuis mai 2021 et qui pourrait être opérationnelle fin 2021 –, ces facteurs ont incontestablement compté.

b) Un principe d'unanimité à surmonter

L'unanimité requise pour engager une opération extérieure devient, à 27, de plus en plus difficile à obtenir¹, surtout pour les opérations militaires, la gestion civile de crise passant plus facilement le cap du Comité politique et de sécurité (COPS), qui réunit les ambassadeurs des États membres.

Encore à la fin des années deux-mille, la France et l'Espagne ont fait accepter facilement Atalante contre la piraterie sur les côtes Somaliennes, la France a pu de même lancer EUFOR Tchad sans grande difficulté. En 2013, EUTM Mali fut moins aisée à faire accepter, mais aboutit cependant grâce à des plans bien préparés. En 2020, Irini a été bloquée plusieurs mois par l'Autriche et la Hongrie, qui ne souhaitaient pas y participer...

L'hostilité de principe que suscitent les opérations militaires auprès de certains États membres, conjuguée à une multiplication des critères à prendre en compte, devient un facteur bloquant. De fait, les débats au COPS tendent à faire ressortir de plus en plus de clivages : tel État membre dénonce les violations des armées locales, tel autre repousse la perspective d'équipements létaux, tel autre encore met en exergue des problèmes de *gender balance* - il faudrait au moins 30 % de femmes, par ailleurs en nombre insuffisant... Certains petits États traditionnellement consentants aux opérations tout en leur restant extérieurs se mettent à opposer des positions de principe pour des raisons de politique intérieure.

Est-il envisageable de revenir sur le principe de l'unanimité ? Sans doute peut-on, à la marge, en adoucir les contours avec des mécanismes dits d'« abstention constructive », déjà utilisés pour la FEP concernant la fourniture d'armes létales (*infra*). Mais **revenir frontalement sur le principe de l'unanimité dans un domaine aussi consubstantiellement régalien que celui de la sécurité et de la défense relève encore de l'utopie. Il convient donc de chercher comment s'en accommoder tout en restant capables de lancer une opération suffisante dans des délais utiles.** Le *scoping paper* comprend ainsi l'objectif d'améliorer la flexibilité et la rapidité du processus de décision².

(1) L'expédient actuel pour aller plus vite ou surmonter une opposition : les coordinations *ad hoc*

Les États membres qui ressentent un besoin urgent d'intervenir le font de plus en plus souvent en dehors des structures de la PSDC. La France est le principal acteur de ce changement. Plutôt que de s'employer dans la durée à obtenir un accord plus ou moins hypothétique, elle préfère travailler de façon pragmatique avec des pays européens volontaires aux

¹ La dernière opération, celle initiée par le Portugal pour le Mozambique (*supra*), a cependant pu être décidée dans des délais raisonnables. Mais il est trop tôt pour parler d'une inversion de tendance.

² « Enhance flexibility and speed of decision making ».

capacités suffisantes – avec l’avantage supplémentaire de ne pas exclure *a priori* le Royaume-Uni (*Brexit*) et le Danemark (*opting-out*).

Ainsi, la mission Agénor¹ dans le détroit d’Ormuz, qui constitue le type même d’opération pour laquelle la PSDC a été créée, reste une coalition de huit pays volontaires encadrés par la France en dehors de tout cadre institutionnel européen ou otanien. Takuba² constitue un autre exemple de coalition *ad hoc*.

Des formes plus souples de coordination que celles organisées par la PSDC dans sa définition actuelle, et qui fassent cependant l’objet d’un agrément de l’UE, peuvent être aussi envisagées. En coordonnant les moyens des marines nationales présents pour d’autres missions dans une zone test, le golfe de Guinée, la « **présence maritime coordonnée** » (CMP)³ illustre cette tendance.

Mais les coordinations *ad hoc* présentent un défaut majeur : elles obligent à se priver de la participation de certains États membres, en particulier de l’Allemagne. Sa volonté de participer à des opérations militaires est, certes, souvent bridée par une prudence que surdétermine son histoire, mais **son rejet de ces opérations reste constitutionnel avant d’être politique** : sans mandat de l’ONU, de l’OTAN ou de l’UE, l’Allemagne est juridiquement empêchée de participer à une opération. Ce même type d’obstacle juridique est parfois invoqué par l’Espagne (par exemple pour Takuba) ou l’Italie.

(2) La piste de l’automaticité en cas d’agression

L’exercice de la boussole stratégique semble faire émerger un consensus nouveau pour **la clause d’assistance mutuelle de l’article 42.7 TUE**⁴, invoqué une seule fois, par la France, à la suite des attentats perpétrés

¹ Agénor, volet militaire de l’initiative européenne de surveillance maritime du détroit d’Ormuz (EMASOH), vise à renforcer la capacité d’appréciation de situation et de surveillance de l’activité maritime, ainsi que de garantir la liberté de navigation dans le golfe arabo-persique et le détroit d’Ormuz. La France est la nation-cadre d’Agénor, dont la pleine capacité opérationnelle remonte à février 2020.

² Lancée en juillet 2020 afin de compléter Barkhane, Takuba regroupe les forces spéciales d’autres États membres.

³ Projet pilote arrêté par l’UE en janvier 2021, la CMP comprend la France, l’Espagne, l’Italie et le Portugal. En exerçant des manœuvres conjointes avec les marines des pays limitrophes, la CMP a, entre autres missions, celle de lutter contre la piraterie.

⁴ L’article 42.7 du traité sur l’UE est la clause de défense mutuelle du Traité sur l’Union européenne (cet article dérive de l’article 5 du Traité de Bruxelles, qui a créé l’UEO). Il dispose : « **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** [qui fixe les conditions de la légitime défense]. 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, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l’instance de sa mise en œuvre. » En parlant des « États membres », et non pas des institutions de l’UE, il prévoit un dialogue et un soutien

à Paris le 13 novembre 2015, entraînant la mobilisation de quelques partenaires européens au Sahel. Le recours à cette clause, plutôt qu'à l'article 5 du traité de l'Atlantique nord dont elle est en quelque sorte la réplique, fut un symbole politique important (d'autant qu'un simple recours à l'article 222 TFUE¹ eût été tout aussi justifié). Mais certains États restaient résolument hostiles à toute invocation de l'article 42.7 TUE, au motif qu'il ne constituerait qu'une **duplication² de l'article 5 de l'OTAN**.

Puis, en 2019, le SEAE lança une réflexion sur cet article en organisant des exercices prospectifs – basés sur des crises complexes, conventionnelles ou non-conventionnelles – entre États membres afin de dégager une doctrine d'emploi de l'utilisation combinée des articles 42.7 TUE et 222 TFUE³. Grâce à ces exercices, les mêmes États réfractaires tendraient aujourd'hui à **réévaluer l'intérêt de la clause d'assistance mutuelle** en articulation avec l'article 5, dès lors que l'OTAN ne pourrait ou ne voudrait agir. Initialement indépendante de la boussole, cette réflexion ne peut que l'alimenter.

(3) La piste d'un consentement facilité

➤ L'unanimité portant sur une opération « clé en main »

L'article 44 TUE permet au Conseil de « *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* ».

Il serait ainsi envisageable qu'un **État membre soumette directement au COPS une opération conçue avec quelques autres États partenaires**, ce qui permettrait un gain de temps notable en supprimant les études et les discussions préalables entre États membres en vue de

directs de pays à pays, plutôt que d'impliquer des institutions européennes potentiellement lourdes à mettre en mouvement.

Cet article a été introduit dans le Traité de Lisbonne à l'initiative des États membres de l'Union qui soutiennent un rôle accru de l'UE dans les questions de défense (notamment la Grèce, qui, bien que protégée par la clause de défense mutuelle de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord, souhaitait introduire un niveau de défense supplémentaire, sachant que la Turquie, sa rivale de longue date, reste son alliée dans le cadre de l'OTAN).

¹ « L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine ».

² Le « principe de non duplication », que la secrétaire d'État Madeleine Albright évoqua notamment le 8 décembre 1998 auprès de ses partenaires européens dans le cadre d'une « règle des 3 D » (pour non-découplage, non-duplication et non-discrimination) destinée aux relations entre la défense européenne et l'OTAN, est régulièrement invoqué en tant qu'argument de bon sens. Mais si un tel principe se justifie en termes de rationalisation de la dépense militaire, il tend aussi à freiner l'articulation et le développement d'une politique de sécurité et de défense européenne autonome.

³ « L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine ».

l'établissement d'un concept d'opération. Le non papier coordonné par la France sur la gestion de crise suggère d'entamer une telle réflexion sur l'utilisation de l'article 44 du traité. Sur cette base, il serait même envisageable d'agrèer *ex post* une opération *ad hoc* comme Takuba¹.

➤ Un apport de la PSDC réduit à des « **briques de coopération** » pour plus de flexibilité

Une autre piste, avancée par les autorités française, est celle des « briques » de coopération que la PSDC pourrait apporter à une opération nationale, à une coopération européenne *ad hoc* telle que Takuba ou Agénor, à une opération de l'OTAN ou encore de l'ONU. Dès lors qu'une mission EUTM œuvre dans le même sens qu'une opération nationale ou une opération *ad hoc*, il ne serait pas anormal qu'elle puisse y contribuer. Des interactions entre EUTM Mali et Barkhane ou Takuba seraient ainsi envisageables.

Le non papier sur la gestion de crise coordonné par la France suggère ainsi que les capacités logistiques, de transport, le soutien médical ou la communication stratégique puissent être assurées en commun pour des opérations, nationales ou européennes, se déroulant sur un même théâtre d'opération.

(4) La piste du contournement institutionnel : IEI et autres initiatives

En dehors de la PSDC et de l'Union européenne, il convient de mentionner l'IEI, **l'Initiative européenne d'intervention, dont les 13 membres participent à différents groupes de travail. Leurs réflexions viennent fertiliser l'Union européenne et l'OTAN, tout en favorisant la diffusion d'une culture stratégique commune.** L'IEI renforce ces deux institutions en améliorant la capacité de leurs membres à agir ensemble sur le plan militaire et en donnant lieu à des projets concrets, notamment dans le cadre de la CSP. L'IEI est également bienvenue en ce qu'elle permet d'associer le Royaume-Uni malgré le *Brexit*, ainsi que le Danemark malgré son *opting-out*.

Il existe d'autres initiatives multinationales en Europe, dont beaucoup ont pour objectif la création d'une force de réaction rapide (on verra que la boussole stratégique donne l'espoir d'aboutir en la matière) susceptible d'intervenir en urgence pour le maintien ou le rétablissement de la paix en cas de crise à l'extérieur du territoire de l'UE, en lieu et place des coalitions *ad hoc*.

Mentionnons en premier lieu l'**Eurocorps**, l'une des premières tentatives de disposer d'un corps de réaction rapide européen. Créé en 1992 à l'initiative de la France et de l'Allemagne et regroupant 5 États membres

¹ Une telle perspective resterait d'un intérêt limité, sachant qu'une participation du Danemark est déjà programmée pour 2022 et que la France veut conserver la perspective d'y inclure le Royaume-Uni – deux États qui ne participent pas à la PSDC.

(France, Allemagne, Espagne, Belgique, Luxembourg), l'Eurocorps est un état-major de niveau corps d'armée, basé à Strasbourg, ayant vocation à commander jusqu'à 60 000 hommes dans des opérations de l'UE ou de l'OTAN. Il participe aux permanences par rotation tant des GTUE (*infra*) que de la force de réaction de l'OTAN, la NRF¹. Le Corps européen a été engagé dans des opérations de l'OTAN en Bosnie, au Kosovo, en Afghanistan et dans le cadre de missions de l'UE au Mali et en Centrafrique.

Mentionnons encore la **Joint expeditionary force** (JEF), créée en 2014², et la **Combined joint expeditionary force** (CJEF), créée dans le cadre des accords de Lancaster House (*infra*). Citons enfin la **Brigade franco-allemande** (BFA), créée en 1989. Cette unité binationale, composée de 5 600 soldats dont 40 % de Français et 60 % d'Allemands, est intervenue dans le cadre de la Force de stabilisation en Bosnie-Herzégovine (SFOR), en Afghanistan (ISAF) et au Kosovo (KFOR). D'octobre 2018 à avril 2019, la BFA a été déployée au Mali, mais en séparant les Français, dédiés à l'opération Barkhane, considérée comme hautement létale, et les Allemands, versés au sein de la Minusma et de l'EUTM-Mali.

(5) La piste du noyau dur : instaurer un Conseil de sécurité européen ?

De nombreux États membres comme la Pologne, les États baltes, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas (et le Royaume-Uni avant le Brexit) repoussent énergiquement l'idée d'une défense européenne, tandis que les pays ayant une tradition de neutralité, notamment l'Irlande et l'Autriche, sont eux réticents à toute action militaire européenne, même extérieure. **Si les États européens peinent à avancer ensemble sur le terrain de la gestion de crise et de la défense, la question peut se poser de former une « avant-garde », une sorte d'« Eurogroupe de la défense » hors du cadre de la PSDC.**

L'hypothèse d'une telle avant-garde, évoquée à plusieurs reprises par Angela Merkel sous l'appellation de « Conseil de sécurité européen », a été finalement soutenue par Emmanuel Macron, ainsi qu'il ressort de leur déclaration commune, dite de Meseberg, du 19 juin 2018. Aux termes de l'un de ses attendus, les deux États s'engagent à : « *étudier de nouveaux moyens d'accroître la rapidité et l'efficacité de la prise de décision de l'UE dans le cadre de [leur] politique étrangère et de sécurité commune* ». Ils estiment avoir « *besoin d'un débat européen dans de nouveaux formats, tels qu'un Conseil de sécurité de l'UE, et des moyens de coordination plus étroite, au sein de l'UE et des instances internationales* ».

¹ NATO Response force, force multinationale interarmées de l'OTAN, créée en 2002 et renforcée en 2014 en créant en son sein une « force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation » (VJTF), dont le commandement relève du commandement suprême des forces alliées en Europe (SACEUR).

² Créée sous impulsion du Royaume-Uni, elle regroupe des pays du nord de l'Europe : Royaume-Uni, Danemark, Norvège, Suède, Finlande, Pays-Bas et les trois États baltes. Elle a été déclarée pleinement opérationnelle en juillet 2018.

Un nouveau format pourrait paraître d'autant plus utile que le Conseil européen assume mal son rôle d'instance suprême en matière stratégique. Son attention étant captée par les affaires intérieures, ses interventions en matière de politique extérieure, par conséquent peu nombreuses, tendent à déboucher sur des décisions prises en réaction à l'actualité immédiate (prononcé de sanctions, gestion du risque migratoire), sans développer de vision stratégique. Au Conseil de l'UE, les ministres de la Défense ne se réunissent qu'une fois par semestre dans une formation mineure, dépendante de celles des Affaires étrangères. Enfin, au Parlement européen, la défense est confinée dans une sous-commission de la commission des Affaires étrangères.

Pourrait ainsi émerger une véritable instance stratégique politique, d'un format réduit, à même de préciser son objectif : gestion de crise, défense collective, ou les deux. La prise de décision pourrait s'y effectuer à la majorité qualifiée (hormis pour l'envoi de forces) et une inclusion des Britannique serait même théoriquement envisageable. Par la suite, chaque État membre pourrait s'agréger quand il le souhaite à un noyau dur originel qui pourrait être l'E4.

c) Des améliorations à portée de main

(1) Rehausser la qualité des missions

- Les trois EUTM¹ actuelles, qui composent l'ensemble des **missions militaires** non exécutives en cours, ne combent pas toutes les attentes qu'elles ont respectivement suscitées au Mali, en RCA et en Somalie. De moins en moins de forces y sont générées en dépit des efforts de formation déployés, à tel point que certains observateurs se demandent ce que deviennent les contingents concernés, qui retournent peut-être à des occupations civiles. **Le problème principal est que ces forces ne sont ni aguerries ni équipées par les EUTM.** Plus généralement, **le processus de leur formation mériterait d'être revisité** en partant de l'organisation la plus élémentaire - par exemple la toilette et le lever des couleurs le matin - jusqu'au recrutement, au combat et à la mise à la retraite.

Des revues stratégiques concernant les instruments de gestion de crise et les missions de la PSDC ont lieu environ tous les 6 mois. Pour la plupart non divulguées, elles **regrettent un manque de participation des États membres, de qualification des personnels et de robustesse des mandats.**

- Les résultats des **missions civiles** sont également en retrait par rapport aux attentes. **En dépit de recommandations explicites d'un « compact² » adopté il y a 2 ans,** les États membres sont encore loin de leur

¹ European Union Training Mission : mission de formation de l'UE.

² Le 19 novembre 2018, le Conseil et les États membres ont adopté des conclusions sur l'établissement d'un Pacte en matière de politique de sécurité et de défense commune (PSDC) civile

affecter leurs meilleurs éléments, avec pour conséquence **une expertise très insatisfaisante au regard des besoins.**

Or, chacun a pu vérifier au Sahel que toute réussite militaire est illusoire tant que le fonctionnement des institutions civiles est déficient. La mise à disposition d'effectifs pertinents pour remplir les mandats civils constitue donc un véritable sujet de préoccupation. Peut-être faudrait-il réfléchir à une réserve civile européenne d'unités spécialement entraînées, susceptibles d'être déployées rapidement.

Quoi qu'il en soit, **rehausser la qualité des missions civiles et militaires contribuerait certainement à améliorer des résultats qui, en l'état actuel, n'incitent pas assez les États membres à en lancer de nouvelles.** Sous un autre angle, **en Afrique, certaines lacunes de nos missions deviennent d'autant plus problématiques que la Russie, la Chine ou même la Turquie s'y présentent de plus en plus en rivaux.**

(2) Accélérer la génération de force : enfin une postérité pour les GTUE ?

• **Le temps nécessaire à la génération de force dans le cadre de la PSDC constitue toujours un handicap.**

Les velléités européennes de mettre en place une force de réaction rapide remontent à la force d'intervention définie en 1999 au Conseil d'Helsinki. Taillée sur l'exemple de la SFOR (la force de stabilisation de l'OTAN déployée en Bosnie-Herzégovine en 1999), composée de 60.000 hommes mobilisable en 60 jours et opérationnelle durant au moins un an, cette force aurait été capable d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg (*supra*). Mais cet « objectif global » (*headline goal*) d'Helsinki, fixé pour l'année 2003, n'a jamais été atteint.

En 2004, l'Union a adopté l'« objectif global à l'horizon 2010 », qui lui déboucha en 2006 sur les **Groupements tactiques de l'Union européenne** (GTUE, ou EUBG pour *EU Battlegroups*) pour intervenir militairement dans le cadre de la PSDC.

Chaque groupement tactique est composé de 1 500 hommes au minimum, outre les soutiens. Il doit pouvoir être déployé dans un délai de 15 jours pour une durée de mission initiale de 30 jours prolongeable jusqu'à 120 jours. Le dispositif prévoit **deux battlegroups de permanence par semestre**, soit quatre par an. Les groupements tactiques sont formés, entraînés et certifiés dans les mois qui précèdent leur prise d'astreinte.

Mais les GTUE n'ont encore jamais été déployés. En outre, ils ne sont pas toujours fonctionnels¹, à la différence de la Force de réaction de

(*civilian Common Security and Defence Policy (CSDP) compact*). Ces conclusions définissent les orientations stratégiques visant à renforcer la PSDC civile et contiennent 22 engagements politiques pris par le Conseil et les États membres.

¹ En 2021, le planning est resté vide au 1^{er} semestre et, au 2nd semestre, un seul battlegroup a été fonctionnel, conduit par l'Italie en tant que nation-cadre, avec les Autrichiens, les Croates, les

l'OTAN, qui lui est directement comparables. Cet état de fait, objet de **regrets rituels**, trouve des explications politiques, techniques et financières.

Plusieurs mesures pourraient contribuer à rendre les *battlegroups* opérationnels : étendre la durée des permanences de 6 mois à un an, calibrer les moyens mis à disposition par les États, qui sont trop libres en la matière, et permettre leur financement par la FEP¹ (*infra*).

- **Le débloqué pourrait aussi s'inscrire, *via* la boussole stratégique, dans un schéma plus général de résolution du problème de la rapidité de la projection des opérations. Dans le cadre du non papier dédié à la gestion de crise coordonné par la France, une petite majorité d'États membres soutiennent, à ce stade, la disponibilité permanente d'une « force d'entrée en premier », évoquée plus haut, comprenant 5 000 militaires avec des composantes terrestres, aériennes, maritimes, soumis à un entraînement conjoint. Son noyau dur pourrait être les *battlegroups*, et certains de ses effectifs se recouper avec des forces mises à disposition des Nations unies ou de l'OTAN. Josep Borrell soutient la mise en place d'une telle force. Il se pourrait que cette cible de 5 000 soldats réalise, en soi, le meilleur équilibre acceptable entre les moyens réels des États membres, au regard desquels elle apparaît réduite mais pas dérisoire, et leur faible degré de détermination en faveur de la PSDC, au regard duquel elle ne semble pas hors d'atteinte.**

- Par ailleurs, le ministère de la défense allemand a suscité le projet CSP EUFOR *Crisis Response Operation Core* (**noyau opérationnel EUFOR de réaction aux crises, dit EUFOR CROC**), auquel la France est associée. Ce projet envisage différents scénarios d'assemblage de forces d'intervention existantes² afin de parvenir à un « ensemble cohérent de forces à spectre complet » (*Full Spectrum Force Package - FSFP*), qui permette de faciliter et accélérer la formation d'une force quand l'UE décide de lancer une opération. Très intéressant dans la perspective d'accélérer la génération de force, le projet EUFOR CROC tend cependant à privilégier les scénarios situés en bas du spectre³.

(3) Mieux financer les missions : la Facilité européenne pour la paix (FEP)

Les missions civiles sont financées sur le budget de l'Union (budget « PESC »). Les opérations militaires extérieures sont en revanche

Hongrois et les Slovaques (Habsbourg battlegroup). De même, en 2022, le planning est resté vide au 1^{er} semestre ; pour le 2nd semestre, l'Espagne a confirmé son engagement comme nation-cadre du battlegroup, avec la participation du Portugal (battlegroup ibérique).

¹ Les dirigeants de l'UE envisagèrent bien, en juin 2017, de prendre en charge le déploiement des groupements tactiques en tant que coût commun dans le cadre du mécanisme Athéna, mais finalement aucune décision ne fut prise.

² Projet adopté lors de la première vague de projets CSP, en mars 2018.

³ L'attitude traditionnellement réservée de l'Allemagne en matière militaire peut l'expliquer. Dans cet ordre d'idée, Allemagne et France ne sont probablement pas signataires du non papier soutenant la force d'entrée en premier de 5 000 militaires avec le même degré de conviction.

financées par un **mécanisme de mutualisation *ad hoc*** prenant en charge **certains coûts communs**. Il s'agissait du **mécanisme « Athena » jusqu'à ce que lui succède, en 2021, la Facilité européenne pour la paix (FEP, ou EPF pour *European Peace Facility*)**. Le reste des dépenses est directement assuré par les États membres au travers de leurs contributions matérielles et humaines à l'opération.

• Décidée par le Conseil de l'Union européenne du 18 décembre 2020, la FEP doit permettre :

- **de continuer à assumer certains coûts communs des missions militaires** de gestion des crises de l'Union menées au titre de la PSDC, **en absorbant le mécanisme Athéna¹** et en le renforçant ;

- **de favoriser la coopération et l'assistance militaire**. En particulier, la FEP :

• **étend à toutes les organisations régionales** une action jusqu'ici cantonnée à l'Union africaine (UA) *via* la **Facilité pour la paix en Afrique (FAP)**, à laquelle succède ici la FEP² ;

• **permet dorénavant de soutenir militairement des États tiers** en dehors du cadre d'une organisation régionale – ce qui permettrait, par exemple, de soutenir le G5 Sahel ;

• autorise désormais l'UE à **fournir des équipements militaires, y compris létaux, à ses partenaires**.

Dotée de **5 milliards d'euros pour la période 2021-2027** hors budget ordinaire de l'Union, la FEP reste financée par **des contributions annuelles directes des États membres de l'UE**.

La FEP franchit un cap important en prévoyant la possibilité de fournir une aide militaire directe, y compris de nature létale. Ainsi, elle **permettra d'équiper correctement les armées formées dans le cadre des EUTM**. Sujet sensible et controversé, la fourniture d'arme repose ici sur un principe d'« **abstention constructive** » : lorsque le Conseil souhaitera transférer des armes à un partenaire, les pays réticents pourront s'abstenir, sans bloquer une décision devant théoriquement être adoptée à l'unanimité³.

La FEP devrait être mobilisée au cours du 2nd semestre 2021.

¹ Mécanisme consistant à prendre en charge, grâce à une contribution annuelle sur la base du revenu national brut de tous les États membres participant à la PSDC (tous sauf le Danemark), les dépenses non directement liées aux activités militaires, telles que l'hébergement des soldats, le carburant ou certaines dépenses de fonctionnement de l'état-major, celles-ci pouvant représenter jusqu'à 15 % du budget total d'une mission.

² Le Conseil de l'UE, compétent en matière de PESC et de PSDC, le sera donc pour la FEP, alors que la commission jouait un rôle important pour la FAP, s'agissant d'un instrument de coopération et de développement.

³ Il existe parallèlement un mécanisme permettant aux États membres réfractaires de ne pas financer de fournitures d'armes. Leur contribution à la FEP ne s'en trouve pas réduite, mais réorientée vers des activités moins sensibles.

LA FACILITÉ AFRICAINE POUR LA PAIX (FAP) ET L'OUTIL RCSD

- **Créée en 2004 en recourant au Fonds européen de développement, la FAP** a été conçue alors qu'une bonne partie des Européens et des ONG étaient hostiles à l'idée que des budgets destinés à la coopération et au développement puissent appuyer des unités militaires. C'est pourquoi **la FAP opère dans une « zone grise »** : elle ne peut procurer d'aide militaire de type légal ni financer les salaires de militaires, mais elle peut financer leur transport, les équipements de communication et de commandement, les frais de subsistance des soldats en mission ainsi que leurs primes. Dotée à l'origine de 250 millions d'euros, la FAP a par la suite rencontré un certain succès, atteignant un montant cumulé de 3,5 milliards d'euros sur la période 2004-2019, dont 93 % ont concerné des opérations de soutien de la paix (OSP).
- **Créé en 2017, l'outil RCSD** (« Renforcer les capacités pour favoriser la sécurité et le développement ») **a élargi la panoplie d'actions civiles à disposition de l'UE** en permettant de financer dans un cadre restreint certains types de formations, ainsi que des équipements et des infrastructures à destination des militaires.
- **Bilan** : la plupart des opérations de paix menées sous l'égide de l'Union africaine au cours des quinze dernières années n'auraient pu voir le jour sans **la FAP**, qui a permis à l'Union européenne d'accroître son rôle dans le domaine de la coopération sécuritaire. Mais elle **n'a pas permis de fournir des équipements militaires**. Par ailleurs, elle excluait d'entamer des coopérations militaires avec un pays tiers, étant donné que la FAP ne peut appuyer que des opérations de paix menées par l'UA ou des organisations régionales africaines mandatées par l'UA. Enfin, **l'outil RCSD, ressortissant lui aussi à l'aide au développement, n'a pu combler davantage les besoins de l'UE en termes de fournitures militaires.**

Il est à noter qu'un **Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (NDICI)** est parallèlement mis en place ; fusionnant plusieurs instruments, ce nouveau grand programme de coopération et de développement financera désormais les interventions civiles de la FAP ainsi que celles du RCSD (encadré précédent), elles toutes de nature civile.

(4) Européaniser le commandement militaire

- (i) L'amorce d'un commandement européen avec la Capacité militaire de planification et de conduite (MPCC)

Jusqu'en 2017, le commandement des opérations militaires de la PSDC reposait sur la structure de commandement militaire de l'OTAN ou sur un état-major national. **L'absence de commandement européen constituait une lacune** à laquelle le Conseil, le 8 juin 2017, a souhaité **remédier** avec la mise en place de la **Capacité militaire de planification et de conduite (MPCC pour *Military Planning and Conduct Capability*) au sein de l'État-major de l'UE (EMUE)**, qui fait partie du SEAE.

Ainsi, pour le commandement des opérations militaires de la PSDC, il est aujourd'hui possible de recourir :

- soit aux **accords de « Berlin plus »**, qui permettent, dans un esprit de non duplication des structures, de se servir de la **structure de**

commandement de l'OTAN¹, ce qui s'est déjà produit deux fois, pour la Macédoine et la Bosnie (où l'opération Althea, bien que peu active, reste en cours et sollicite donc encore cette structure); il semble que, dans l'hypothèse d'une nouvelle opération, le recours à ces accords soit aujourd'hui peu probable² ;

- soit à une « **opération autonome de l'Union européenne** » reposant sur **un état-major national**, choisi pour chaque opération parmi cinq États membres éligibles³. Dans cet état-major, le commandant d'opération rapporte au COPS et supervise, au niveau du théâtre d'opération, le commandant de force. Comme l'État choisi change pour chaque opération, on déplore ici un « coût d'entrée » important, lié au temps de familiarisation avec le fonctionnement des instances européennes concernées ;

- soit, depuis 2017, à la **MPCC pour les opérations militaires non exécutives**. Le militaire placé à la tête de la MPCC est le commandant d'opération ; il rapporte au COPS et, de même, supervise le commandant de force du théâtre d'opération. **Embryon de quartier général des forces armées de l'UE**, la MPCC a pour objectif de renforcer la réactivité, l'efficacité et la cohérence de la réaction de l'UE. L'objectif, à l'issue d'une « phase 1 » se terminant en 2020, était qu'elle puisse se charger, au niveau stratégique, **de la planification et de la conduite opérationnelle des missions PSDC militaires à « mandat non exécutif »**, c'est-à-dire non combattantes, ainsi que d'une opération exécutive de taille modeste centrée sur le domaine terrestre - l'équivalent d'un *battlegroup*. **Aujourd'hui, les trois EUTM, soit l'intégralité des missions à mandat non exécutif, se trouvent ainsi chapeautées par la MPCC.**

(ii) Les modalités d'une montée en puissance équilibrée

• En dépit d'une **appréciation uniformément positive** des services rendus, **la situation humaine et matérielle faite à la MPCC ne lui permet toujours pas d'assumer parfaitement son rôle** : des postes demeurent

¹ Les accords « Berlin Plus », adoptés le 17 mars 2003, posèrent les fondements de la coopération UE-OTAN sur la base d'un « Partenariat stratégique pour la gestion des crises » et mirent notamment en place une « cellule permanente de planification et de conduite des opérations civiles et militaires de l'UE menées sans recours aux moyens de l'Otan ». Pour conduire une opération de la PSDC dans ce cadre, il ne pouvait être envisagé de recourir au SACEUR (Supreme Allied Commander Europe, le commandant suprême des forces alliées en Europe), qui est toujours américain. Il a donc été décidé qu'il s'agirait de son adjoint, le D-SACEUR (pour Deputy-SACEUR). Or le Royaume-Uni a obtenu que le D-SACEUR soit britannique. Depuis le Brexit, cela pose un problème évident (voir plus loin le partenariat britannique), mais qui reste à ce stade sans grandes conséquences pratiques (voir note suivante).

² Il est en effet devenu difficile d'utiliser Berlin Plus dans un contexte où la Turquie exige que, dans le cadre de Berlin plus, les Chypriotes sortent de la salle. Par ailleurs, les négociations dans le cadre de Berlin Plus sont très lentes.

³ Par exemple, un commandement espagnol pour Atalante, italien pour Irini. Le commandement français, au Mont Valérien, a été utilisé en dernier lieu pour l'opération EUFOR Tchad/RCA (2007-2009).

vacants¹, l'infrastructure est déficiente avec notamment l'absence d'un système d'information et de communication sécurisé². Cette lacune, que l'on peut déplorer à l'échelle de l'ensemble des instances européennes, implique ici de recourir à des moyens nationaux non interopérables pour la conduite des opérations. Par ailleurs, la MPCC ne dispose pas des moyens, en particulier logistiques, dont disposent habituellement les états-majors de planification pour faciliter le déroulement des opérations.

Il est cependant prévu que la MPCC déménage en 2022 dans un bâtiment adapté comprenant le commandement civil, l'EMUE et le centre de renseignement civil. À la faveur d'autres améliorations attendues, notamment au niveau du système d'information et de communication, il semble que le chef de l'EMUE pourra être en mesure **de déclarer la pleine capacité opérationnelle (FOC) de la « phase 1 » de la MPCC à la fin de l'année 2021**, donc avec un an de retard par rapport à l'objectif initial.

- Dans un second temps, **il serait profitable d'étendre l'action de la MPCC aux missions militaires exécutives³ et de disposer ainsi d'un état-major de planification – autrement dit d'un « OHQ⁴ » – pour l'ensemble des missions militaires**, les états-majors qui commandent les opérations Irini ou Atalante revenant ainsi à la MPCC. Cette évolution comblerait une lacune qui contribue, entre autres, à expliquer l'évolution décevante de la PSDC.

Une objection est parfois formulée, celle du **principe de non duplication⁵** des structures de commandement avec l'OTAN, souvent rappelé dans le cadre de l'organisation de la sécurité et de la défense de l'UE. Mais, outre le fait que la PSDC s'attache à la gestion de crise et l'OTAN plutôt à la défense, c'est quantitativement un **faux problème** : avec une structure de planification qui pourrait peut-être compter une centaine d'officier, l'EMUE ne saurait être sérieusement considérée comme dupliquant une structure militaire intégrée de l'OTAN en comprenant près de vingt fois plus.

- Si l'Allemagne comme la France soutiennent cette extension du rôle de la MPCC, qui permettrait notamment de ne pas devoir s'en remettre

¹ La phase 1 requiert une équipe fixe de 60 personnes, à laquelle devraient se greffer 50 personnes supplémentaires pour une mission exécutives. Après 4 ans, en juin 2021, la disponibilité des effectifs supplémentaires était acquise, mais les effectifs plafonnaient à 47 personnes sur 60.

² À cet égard, un non papier réunissant la France et les États baltes insiste sur l'« importance capitale » d'améliorer la communication et la sécurité de l'information dans les institutions, ainsi qu'entre les institutions et les théâtres d'opérations.

³ En 2017, il n'avait pu en être question en raison d'un veto britannique. Il est à noter qu'est déjà prévue une phase 2, non encore agréée, à l'issue de laquelle la MPCC devrait être capable de commander une opération exécutive majeure interarmées.

⁴ Operational headquarters : quartiers généraux de niveau opérationnel, autre manière de désigner un état-major de planification opérationnel (pour conduire, planifier et organiser les missions militaires). Une MPCC qui endosserait ce rôle d'OHQ serait placée entre l'EMUE, qui s'occupe des concepts au niveau européen, et l'état-major qui commande l'opération sur le terrain, planifie, gère le soutien logistique et le transport, assure la génération de force, organise les rotations, etc.

⁵ Cf. note supra.

aux commandements des États membres, leurs approches sont cependant différentes.

Aujourd'hui, tant l'EMUE - compétente en matière de doctrine, de développement capacitaire - que la MPCC sont placés sous l'autorité unique du directeur général de l'EMUE, qui est depuis 2020 le général français Hervé Bléjean.

Or la plupart de nos partenaires européens, en particulier l'Allemagne, souhaitent que cette MPCC soit dotée d'un état-major autonome. Ils entendent ainsi la désolidariser de l'EMUE avec un chef distinct - rapportant directement au COPS - qui conduirait ainsi les opérations militaires exécutives et non exécutives de l'Union européenne.

La France reste, elle, favorable à une architecture de commandement robuste et unifiée, couvrant le continuum opérations-doctrine-capacités. Elle en éprouve les avantages au niveau national où un chef unique, le CEMA, chapeaute ainsi à la fois l'état-major et le CPCO (centre de planification et de conduite des opérations). Le CEMA bénéficie par conséquent d'une vision globale des opérations et des retours qui peuvent en être faits, et se trouve en mesure d'en tirer des enseignements doctrinaux et les conséquences au niveau capacitaire. De même, à l'OTAN, avec les mêmes bénéfices en termes de visibilité et de latitude d'action, le SACEUR (*Supreme Allied Commander Europe*, commandant suprême des forces alliées en Europe, actuellement le général Tod Wolters) est à la tête du SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*, Grand Quartier général des puissances alliées en Europe).

Le jour où la MPCC conduira toutes les opérations militaires (voire toutes les opérations civiles¹), devenant une sorte de « mini-SHAPE », elle en tirera une forte légitimité pour établir les besoins capacitaires. **Avec un état-major autonome, l'expertise militaire au sein de l'EMUE se retrouverait alors fractionnée, si bien que les responsables du développement capacitaire y perdraient en légitimité. Le risque serait alors que la DG DEFIS, en recrutant ses propres experts militaires, favorise un développement capacitaire ne répondant pas nécessairement aux besoins militaires** constatés au travers des opérations de l'Union européenne.

C'est pourquoi, en France, le CEMA soutient avec constance l'unicité du commandement de l'EMUE et de la MPCC pour ménager une bonne cohérence capacitaire et un équilibre satisfaisant entre le Conseil et la Commission.

¹ Accessoirement, l'Allemagne soutient la fusion de la gestion civile (qui relève aujourd'hui de la Capacité civile de planification et de conduite, la CPCC - pour Civilian Planning and Conduct Capability) avec la gestion militaire (MPCC) des crises, ce qui présente l'avantage de la cohérence mais pourrait peser à terme sur le niveau d'ambition.

(5) Éclairer le commandement militaire

Le renseignement européen est très lacunaire. Pourtant, une opération devrait pouvoir être conduite de manière aussi autonome que possible, sans qu'il s'impose, pour le renseignement, de s'en remettre à des États tiers, comme les États-Unis ou la Russie, ou à un ou deux États participants qui seraient mieux dotés en la matière. Il importe en effet que nul ne puisse se voir imposer des vues lui étant extérieures.

À cet égard, le non papier français sur la gestion de crise invite à développer des capacités d'analyse autonome de l'Union européenne. Il incite à recourir aux outils de renseignement électronique de l'UE, dont le SatCen (centre d'analyse d'images satellitaires, basé à Torrejon, près de Madrid), et à accroître les capacités de collecte d'informations. L'objectif final est d'améliorer la prise de décision.

d) Faire émerger un pôle dédié à la défense plus largement secourable ?

Répartis dans les structures militaires de l'UE (EMUE et MPCC) dépendant du SEAE, les militaires représentent une faible part de ses effectifs - environ 250 sur 4 500 collaborateurs -, ce qui compromet l'émergence d'un pôle homogène dédié à la défense. Comprenant essentiellement des diplomates, le SEAE est naturellement orienté vers la politique étrangère. Cette configuration n'est pas optimale : la plupart des États ne concevraient pas de faire dépendre leur politique de défense et leurs militaires d'un ministère des affaires étrangères. **Il resterait donc préférable, conformément à la position française lors de la création du SEAE, de ne pas placer les structures militaires en son sein, mais auprès du président du Conseil européen.**

Quoi qu'il en soit, **une capacité militaire renforcée dans un état-major homogène et mieux identifiée comme levier d'information, d'expertise et d'action - que pourrait préfigurer la montée en puissance de la MPCC au sein de l'EMUE - présenterait un fort potentiel pour les autres politiques de l'UE.** Par exemple, dès lors qu'existe une responsabilité communautaire en matière de sécurité aérienne, il serait normal que les militaires puissent apporter leurs compétences. De même, en cas de catastrophe nucléaire ou bactériologique, les militaires sont susceptibles d'apporter une expertise et une contribution très significatives. Le champ de l'humanitaire pourrait être aussi concerné. De telles mises à contribution, qui supposeraient d'établir des ponts entre la gestion de crise militaire et la commission, pourraient aussi contribuer à réduire la défiance des États membres les plus hostiles aux développements européens en matière de défense.

Mais attention ! L'objectif de « résilience », très en vogue, ne saurait justifier une instrumentalisation générale de l'outil de défense, en particulier sur la base d'une analyse dévoyée de la crise sanitaire, en poursuivant des réflexions qui aboutiraient, par exemple, à recommander

que les militaires distribuent des masques ou construisent des hôpitaux pour les citoyens européens.

Il faut repousser toute perspective de repli des militaires à l'intérieur des frontières pour y endosser un rôle central et généraliste en matière de sécurité qui les éloignerait durablement de leur destination première, entraînant des pertes en termes de disponibilité, de compétence et sans doute de vocations. Seules des circonstances particulières peuvent justifier leur intervention, qui doit rester ponctuelle et continuer à s'inscrire dans le champ de leur métier. Il en va ainsi de la lutte contre le terrorisme, comme la France l'a fait avec l'opération Sentinelle.

C. ... ET REDIMENSIONNER L'ACTION DE L'UE POUR SA SÉCURITÉ

Les paniers de la « résilience » et des « partenariats » que met en avant la boussole stratégique inscrivent cet exercice dans la perspective d'une approche géopolitique à 360 degrés, de nature à conférer à l'UE tous les attributs d'une puissance.

1. La « résilience », objectif à la fois nécessaire et consensuel

L'inventaire croissant des menaces non conventionnelles justifie la mise en avant du concept de « résilience », deuxième « panier » de la boussole stratégique. D'abord utilisé en physique, puis en psychologie, ce terme est désormais compris comme désignant la capacité d'une entité quelconque à retrouver son état initial à la suite d'un choc.

Concernant l'UE, son contenu reste largement indéterminé et suscite les discussions les plus nourries. Mais tout à porte à croire que ce panier permettra de faire avancer la boussole stratégique. Il est en effet le réceptacle d'idées relativement neuves concourant à un objectif *a priori* consensuel, dès lors que la résilience est comprise comme contribuant à l'autonomie de l'UE dans le cadre d'une réflexion sur la sécurité relativement étanche à la gestion de crise, partie liée à une PSDC suscitant beaucoup plus de prudence.

Pour autant, de nombreux sujets de résilience ramènent à des questions de défense, surtout sous l'angle de la sécurisation de l'accès aux biens communs, que la France tient à mettre en avant.

• Sous l'étiquette de la résilience, **l'enjeu du numérique, fondamental pour la sécurité de l'UE entendue dans son sens le plus large,** revient très souvent. Qu'il s'agisse de cybersécurité (*infra*), d'intelligence artificielle ou de stockage des données¹, ce domaine irrigue tous les domaines de la sécurité, mais aussi de la défense. **L'Europe est désormais**

¹ Il s'agit de « rester dans la course » pour le développement des clouds industriels qu'implique l'internet des objets.

lucide sur le cocktail d'opportunités, mais aussi de menaces que recèle le numérique. C'est à son propos que les États membres s'entendent le plus facilement sur la nécessité pour l'UE de conquérir son « autonomie stratégique ».

- **La résilience** consiste plus généralement à renforcer notre capacité à nous protéger des **attaques situées en dessous du seuil de conflictualité** et des tentatives de déstabilisation. Il s'agit ici de **préserver l'accès aux espaces stratégiques contestés** que sont non seulement le **cyberespace**, mais aussi **l'espace, les mers et l'espace aérien**, considérés comme autant de biens communs. Les États peuvent s'y trouver exposés à des comportements de déni d'accès ou à des menaces hybrides. Face à ces défis, il convient de préserver la maîtrise technologique requise pour accéder à ces espaces, où l'outil de défense peut être mobilisé, d'assurer cet accès *via* la promotion de normes internationales et diverses formes de présence, enfin de s'y retrouver prescripteurs de modèles et de pratiques.

- Pour le **cyber**, de nouveaux seuils de conflictualité ont été franchis avec les dernières attaques dont les États-Unis ont été la victime de la part de la Russie et de la Chine. L'objectif est ici d'augmenter la capacité de l'UE et des États membres à prévenir, décourager, dissuader les cyberattaques, mais aussi de pouvoir y répondre et d'accélérer ensuite le retour à la normale. Une intensification de la coordination et de la coopération en la matière, désormais engagée (*infra*), s'impose.

- Le **spatial** est un champ de confrontation très évolutif, quoique relativement méconnu du grand public, où plusieurs pays comme la Chine, l'Inde ou la Russie arborent des capacités antisatellites, cette dernière étant déjà passée à l'offensive en manœuvrant un objet (Luch-Olymp). Or, à mesure que s'accroît l'enjeu de l'espace en termes stratégiques, les coûts y deviennent hors de portée au niveau national. Il faut donc chercher à mieux articuler les « briques » nationales avec la politique européenne. Aux États-Unis, l'avènement du *New Space* repose sur des acteurs bénéficiant de moyens considérables (ULA - *Unide Launch Alliance*, SpaceX, Amazon) auxquels contribue la commande publique. L'Europe peut à son tour porter l'ambition de rendre son industrie spatiale compétitive à l'échelle mondiale, tout en lui conférant une dimension stratégique en termes de sécurité et de défense. Ce faisant, l'Union européenne devra renforcer sa surveillance situationnelle dans l'espace et le renseignement géosatellitaire au profit de sa capacité d'expertise - notamment au travers du SatCen (*supra*) - et de celle des États membres, tout en recherchant des synergies capacitaires avec la défense.

- Dans le domaine **maritime**, où la Chine conduit en particulier une politique très assertive, voire menaçante, notre présence peut se développer tant au travers de la PSDC que *via* le concept de présence maritime coordonnée (*supra*), dont les premiers retours d'expérience sont encourageants. L'UE doit en particulier assurer la liberté de navigation et la

sécurité des lignes de communication maritimes ou des infrastructures offshore. Une mise en œuvre renforcée de la stratégie de sécurité maritime de l'Europe, lancée en 2014, comme de son plan d'action, sont nécessaires. Il importe d'améliorer les capacités et la surveillance maritimes, tout en tâchant d'organiser des exercices navals réguliers.

- La résilience consiste aussi à **réduire notre dépendance industrielle en matière de sécurité et de défense et à renforcer notre accès à des technologies critiques ou à des matériaux stratégiques**. Elle consiste enfin, dans le strict champ de la sécurité civile, à réduire nos dépendances pour garantir notre **sécurité économique, sanitaire et climatique**.

La commission apparaît désormais très active sur l'ensemble des sujets liés à la résilience, qu'ils aient ou non des implications militaires (*infra*).

- Sous un autre angle, la question fondamentale de la rapidité de la réponse apportée aux menaces peut être considérée comme faisant partie de la résilience. La commission est ici susceptible de s'appuyer l'article 222 TFUE (*supra*), mais pas sur l'article 42.7 TUE (*supra*) qui concerne la PSDC *stricto sensu*.

2. L'accompagnement d'une commission plus « géopolitique »

La politique étrangère de l'UE est longtemps restée largement rhétorique, la manifestation de sa puissance atteignant son paroxysme ordinaire avec des sanctions plus ou moins agréées par la communauté transatlantique et à la portée surtout symbolique. Il était temps que cette politique commence à s'appuyer ce qui fait la force de l'UE : la profondeur et l'étendue de son marché, sa puissance économique et financière, sa politique de développement.

- Succédant à Jean-Claude Juncker en 2019 à la tête de la commission européenne, **Ursula von der Leyen, prenant acte de la dégradation du climat et de l'ordre international causée par l'administration Trump – même si la situation s'était déjà détériorée avec l'administration Obama –, a formulé le souhait d'en faire une « commission géopolitique ».**

Par-delà certaines controverses en termes de méthode ou d'efficacité, la négociation avec les laboratoires pharmaceutique, le plan de relance européen, les actions en direction de la Russie et de la Chine et le lancement de la boussole stratégique attestent d'un changement de dimension.

- Certes, le projet européen n'a pas été pensé, dans son ensemble, pour agir de manière géostratégique, mais pour porter un projet de paix et de prospérité reposant sur le libre-échange. La commission est organisée en silo, avec différentes directions générales fixant chacune leurs objectifs.

Dans cette limite, la mise en place en 2020 de la **DG DEFIS** (pour *Defence industries and Space*), nouvelle direction générale dont Thierry Breton est à la tête, **incluant la défense, le marché intérieur et l'espace**, est révélatrice d'un changement d'état d'esprit : elle montre que **l'UE ne s'interdit plus de mobiliser sa puissance économique pour défendre ses intérêts stratégiques**. Une simple illustration : en juin 2021, une intervention du commissaire européen a laissé entendre que des vaccins pourraient être fournis à la Biélorussie contre un retour à des relations coopératives.

La DG DEFIS est en particulier chargée de mettre en œuvre et contrôler le FED, si bien que la Commission prend pied dans le domaine capacitaire, avec un prisme de coopération industrielle.

• **La commission est associée à la réflexion sur la boussole. Par ailleurs, son agenda comprend de nombreux chapitres appelés à y contribuer :**

- En décembre 2020, la Commission européenne et le SEAE ont présenté une **nouvelle stratégie de cybersécurité de l'UE**, adoptée par le Conseil le 22 mars 2021. L'objectif de cette stratégie est de **renforcer la résilience de l'Europe face aux cybermenaces** et de faire en sorte que tous les citoyens et toutes les entreprises puissent bénéficier pleinement de services et d'outils numériques fiables. La nouvelle stratégie contient des propositions concrètes pour le déploiement d'instruments de réglementation, d'investissement et d'action.

Dans ses conclusions, le Conseil a mis l'accent, pour les années à venir, sur l'intérêt de mettre en place un **réseau de centres des opérations de sécurité dans toute l'UE** afin de surveiller et d'anticiper les signes d'attaques sur les réseaux et une **unité conjointe de cybersécurité** permettant de définir des orientations concernant le cadre européen de gestion des crises en matière de cybersécurité. La **5G** est mise en avant, de même que la nécessité d'un effort conjoint pour **accélérer l'adoption de normes de sécurité** déterminantes pour l'ouverture de l'internet mondial et notre compétitivité en la matière. De même, il soutient le développement d'un **chiffrement fort** et le renforcement de la **boîte à outils cyberdiplomatie**, avec la nécessité de **prévenir et contrer les cyberattaques ayant des effets systémiques susceptibles d'affecter les chaînes d'approvisionnement, les infrastructures critiques, les services essentiels ainsi que les institutions et processus démocratiques, et de compromettre la sécurité économique**. Est enfin soutenue la proposition d'élaborer un **programme de renforcement des cybercapacités externes de l'UE** afin d'accroître la cyber-résilience et les cybercapacités dans le monde entier.

- Le 19 janvier 2021, la commission a fait une communication sur le « Système économique et financier européen : favoriser l'ouverture, la solidité et la résilience », abordant notamment la façon de **contrer les effets des sanctions extra territoriales**.

- En matière capacitaire, elle a présenté le 22 février 2021 un « plan d'action sur les **synergies entre les industries civile, spatiale et de la défense** » visant à renforcer l'avance technologique de l'Europe et à soutenir sa base industrielle.

LE PLAN D'ACTION SUR LES SYNERGIES ENTRE LES INDUSTRIES CIVILE, SPATIALE ET DE DÉFENSE

Soulignant le lien entre les secteurs civil, de la défense et de l'espace, ce plan tend à **faciliter la tâche des entreprises, en particulier des PME**, pour identifier les fonds européens (FED, programme spatial, programme numérique, Fonds pour la sécurité intérieure, etc.) auxquels elles sont éligibles afin de concrétiser des projets polyvalents. L'objectif est de faire en sorte que les innovations s'orientent dès leur conception vers des usages multiples. La Commission propose aussi la création d'un « **observatoire des technologies critiques** », chargé de repérer, tous les deux ans, celles qui apparaissent stratégiquement importantes. La Commission a évoqué trois projets-phares. D'abord, l'**automatisation du trafic des drones**, afin de renforcer la compétitivité de l'industrie de l'UE dans ce domaine technologique critique. Elle propose ensuite que l'Union prenne de l'avance pour imposer ses **normes dans la gestion du trafic dans l'espace**, afin d'éviter les collisions résultant de la prolifération de satellites. La Commission soutient enfin la mise en place d'un **système de communication dans l'espace de l'UE permettant d'offrir une connectivité internet à haut débit, résiliente et hautement sécurisée** grâce au cryptage quantique. Après la constellation Galileo pour la navigation et le réseau Copernicus d'observation de la terre, Thierry Breton porte à cet effet l'ambition de lancer une nouvelle constellation de satellites européenne, alliant des satellites géostationnaires (GEO) et une constellation de satellites en orbite basse (LEO).

La Commission se montre ici très volontariste, mais, pour construire une culture stratégique, elle devra composer avec quelques États membres adoptant une position assez ferme sur le caractère non militaire du domaine spatial.

- Le 9 mars 2021, la Commission a présenté une communication intitulée « **Une boussole numérique pour 2030 : l'Europe balise la décennie numérique** ».

S'appuyant sur la stratégie intitulée « Façonner l'avenir numérique de l'Europe » publiée un an plus tôt et qui demeure le cadre général des ambitions en la matière, cette boussole cible quatre domaines prioritaires : les compétences numériques, avec l'objectif de garantir les compétences de base pour 80 % de la population européenne et de former 20 millions de spécialistes de l'informatique ; les **infrastructures numériques**, dont la sûreté et la durabilité doivent assurer la connectivité et la sécurité de l'espace européen, tandis qu'est encouragée la production européenne de matériel numérique ; la transformation numérique des entreprises en vue de garantir l'accessibilité numérique aux entreprises et de promouvoir l'innovation européenne ; la numérisation des services publics avec des objectifs ambitieux concernant les services publics clés, la santé en ligne et l'identité numérique.

- Par ailleurs, le Conseil européen a demandé à la commission d'établir à l'automne prochain une feuille de route pour l'**identification des technologies critiques et des secteurs stratégiques pour lesquels l'UE doit réduire sa dépendance**.

D'une façon générale, de par ses domaines de compétence, le rôle de la commission est primordial dans les nombreux domaines auxquels est susceptible d'être accolée l'étiquette de « résilience ». Active sur la plupart des fronts envisageables, elle devra veiller à ne pas négliger l'enjeu de

désarmement par la norme, dont la directive temps de travail est emblématique¹.

3. Des « partenariats » à cultiver avec discernement

L'UE entend conforter sa stature d'acteur géostratégique en multipliant les partenariats. Elle devra toutefois assumer **une approche pragmatique, sans considérer les partenariats bilatéraux comme un objectif en soi**, celui de nourrir à toute force un dialogue avec tel pays, tel organisme ou telle zone du monde. Son intérêt bien compris doit rester son seul guide.

Parmi ces partenariats, celui de l'OTAN est tout sauf ordinaire, au point qu'il est probablement plus structurant pour la PSDC que celle-ci ne l'est pour lui.

a) OTAN : la question centrale du « Qui fait quoi ? » avec l'UE

Il importe avant tout de préciser l'articulation de l'UE et de l'OTAN, au-delà de l'organisation du commandement militaire et des 74 mesures de renforcement de leur coopération qui ont été prises dans la période récente.

➤ Qui fait quoi ?

• Aux termes de l'**article 5** du traité de Washington, **l'OTAN assure la défense collective de ses membres et donc de l'essentiel du territoire de l'UE**. C'est la **clause de défense mutuelle**, dite aussi « clause mousquetaire ». Par ailleurs, elle se déclare **compétente** hors du territoire de ses membres pour la **gestion de crise**, qui ne fait pas partie de ses missions originelles mais a été pleinement intégrée à son concept stratégique en 1999.

Pour sa part, **dans la perspective d'une PSDC conforme à son « niveau d'ambition »** (*supra*), **l'Union européenne se doit de conserver son autonomie d'action pour la gestion de crise dans son environnement proche**. Cela implique qu'elle puisse se passer de l'OTAN pour ne pas **devoir requérir** :

- **le consentement de tous² les Alliés extérieurs à l'UE** : notamment États-Unis, Canada, Royaume-Uni et Turquie. Cette dernière, en particulier,

¹ La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a été saisie par la Cour suprême slovène d'une question préjudicielle, en cours de traitement, l'invitant à se prononcer sur l'applicabilité aux militaires de la directive 2003/88 relative « à certains aspects de l'aménagement du temps de travail ». D'après une position constante de la France, l'application de la directive serait incompatible avec le principe de disponibilité, qui est celui « de servir en tout temps et en tout lieu » défini dans le Statut général des militaires, et banaliserait le métier des armes. Au titre du même enjeu, il convient de mentionner la problématique des armes létales semi autonomes, les SALA, ou des armes explosives en zones peuplées, les EWIPA, pour lesquelles l'établissement de normes peut avoir des conséquences directes sur les capacités.

² Les décisions d'intervention sont prises, dans le cadre de l'OTAN comme celui de la PSDC, à l'unanimité. On rappelle ici les pays membres de l'OTAN non membres de l'UE : Albanie, Canada, États-Unis, Islande, Macédoine du Nord, Monténégro, Norvège, Royaume-Uni, Turquie ; les pays de l'OTAN membres de l'UE : Allemagne, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie,

s'oppose à certaines opérations dans le pourtour européen – par exemple en Libye –, tandis que ses agissements (actes d'hostilité à l'encontre de la Grèce et de Chypre, violation de l'embargo sur les armes en Libye...) peinent à susciter une réaction coordonnée des Alliés puisqu'elle en fait partie ;

- **l'aide d'Alliés extérieurs à l'UE**, en particulier des **États-Unis**, dont le potentiel militaire est incomparable mais qui peuvent ne pas souhaiter – notamment pour des raisons de politique intérieure – intervenir sur des théâtres qui leur sont éloignés et dont les enjeux géopolitiques leur apparaîtraient plus indirects.

• Cependant, **face aux menaces du haut du spectre, la réponse de la PSDC**, en dépit du niveau d'ambition défini à Helsinki, **apparaît insuffisante**, aussi bien pour des questions capacitaires que d'effectifs susceptibles d'être déployés rapidement. **Mais l'on se rassure**, dans l'ordre international actuel, en observant qu'une opération de gestion de crise qui mobiliserait le haut du spectre ne pourrait guère se concevoir ailleurs que dans des **théâtres** comme le Dombass, les États baltes ou la Géorgie, **où l'on n'imagine pas que les États-Unis puissent ne pas vouloir intervenir**, puisque la Russie serait alors en cause.

Dès lors, le partage des rôles devrait tendre à s'établir ainsi :

- à l'**OTAN**, non seulement **la défense du territoire européen**, mais aussi **la gestion de crise en haut du spectre**, les deux concernant *a priori* le **flanc Est** ;

- à l'**Union européenne**¹, seule ou dans un autre cadre que l'OTAN comme celui de l'ONU, **la réponse aux autres défis sécuritaires aux alentours de l'Europe** – opérations de stabilisation et de maintien de la paix, contrôle des mouvements migratoires –, cette gestion de crise concernant *a priori* le **flanc Sud**.

UN DÉBAT UN PEU DÉPASSÉ : LE RIGHT OF FIRST REFUSAL

On pourrait s'interroger sur ce qui se passerait si OTAN et UE souhaitaient concomitamment intervenir dans un théâtre extérieur à l'UE. Cette question fit l'objet d'un débat au début des années deux-mille (au moment de Berlin plus). On envisagea alors l'existence d'un *right of first refusal* (droit de premier refus), suivant lequel les Européens ne pourraient agir que si les États-Unis ne voulaient pas agir dans le cadre de l'OTAN. En réalité, ce débat apparaît largement théorique car tout ne peut que se passer comme si ce droit existait : quand les États-Unis veulent agir, ils le font et les États européens agissent alors dans le cadre de l'OTAN. La vraie question reste donc bien de savoir si les Européens estiment nécessaire de pouvoir agir quand les Américains ne le veulent pas.

• **Mais les États membres ne semblent pas tirer collectivement les conséquences de la division du travail résultant du niveau d'ambition de**

France, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie; les pays de l'UE non membres de l'OTAN : Autriche, Chypre, Finlande, Irlande, Malte, Suède.

¹ Ou à des États européens dans d'autres cadres intergouvernementaux de défense.

la PSDC, même tempéré par l'abandon du haut du spectre à l'OTAN, avec pour conséquence des interventions de plus en plus rares (*supra*).

Dès lors, ne subsiste qu'une version dégradée de la division du travail résultant de l'article 5 et de la PSDC, qui n'est pas sans évoquer, selon certains observateurs, une sorte de « protectorat américain ». Cette situation n'est pas satisfaisante pour les États-Unis, dont l'impuissance militaire de l'UE freine le pivot asiatique. Elle l'est encore moins pour l'UE, dont la répugnance à s'engager sans les Américains devient stratégiquement dangereuse, et dont le constat universel de ce qu'elle est, un nain militaire, limite son envergure politique et fragilise ses positions commerciales vis-à-vis du reste du monde¹, qui sont pourtant sa raison d'être. L'UE se trouve ainsi face à une question existentielle : peut-elle rester une puissance commerciale sans être capable d'assurer sa sécurité ? À l'évidence, la réponse est non².

Il convient donc de revenir sur la complémentarité OTAN-UE pour la réaffirmer et la préciser, sur la base des avantages comparatifs des deux structures selon les régions du monde ou l'intensité de l'intervention, et en cohérence avec le niveau d'ambition que l'UE entend se donner. Si la boussole stratégique ne parvenait qu'à cela, un progrès important serait accompli, tant subsistent de différences de conception sur cette complémentarité. Il ne s'agit pas d'élaborer un partage des rôles rigide et détaillé, qui serait potentiellement contreproductif. Selon les circonstances, les configurations politiques, une part importante doit revenir à l'initiative, tandis qu'il faut pouvoir s'en remettre aux États pour articuler leur action. Mais il serait utile de dire clairement ce que l'UE doit savoir faire. Les bases seraient alors jetées d'un renforcement effectif de la PSDC et d'une crédibilité accrue de l'Union.

LE CONCEPT DE CEINTURE DE SÉCURITÉ AUTOUR DE L'EUROPE (*SECURITY BELT AROUND EUROPE*), NOUVEL OBJECTIF DE LA PSDC ?

Ce concept, qui apparaît dans le *scoping paper*, est nouveau. Il prend acte de ce que l'UE est un continent cerné par les crises : partenariat oriental avec le Haut-Karabagh, voisinage sud avec une méditerranée orientale en ébullition et un risque d'effondrement au Sahel, etc. Cette vision est juste, mais elle ne doit pas limiter notre horizon d'action : certains enjeux de défense européenne sont plus distants, d'autres plus proches.

Plus distants : sans nécessairement pousser jusqu'à l'Indopacifique, la sécurité de notre approvisionnement maritime implique de travailler sur notre liberté de circulation dans le canal de Suez – on se rappelle l'affaire du porte-container –, le détroit d'Ormuz, le golfe de Guinée.

¹ Positions soumises, en outre, à l'aléa des sanctions extraterritoriales américaines, comme l'a montré l'exemple des relations commerciales avec l'Iran ou, un temps, celui de la construction du gazoduc Nordstream 2.

² On en trouve une illustration, en juillet 2020, avec le renoncement de Boris Johnson à la 5G fournie par Huawei, après la menace par Donald Trump de couper certains ponts, notamment en matière de renseignement.

Plus proches : sur le sol européen lui-même, car l'OTAN, qui y est compétent pour sa défense, ne traite pas – du moins pour l'instant (*infra*) – toutes les menaces, en particulier les menaces terroristes, hybrides, cyber, de désinformation, d'ingérence étrangère...

L'écueil serait ici d'en revenir au débat récurrent « OTAN et relation transatlantique *versus* défense européenne et autonomie stratégique » et aux postures qui prévalaient avant l'avènement de l'administration Trump. On le sait, les pays dont les moyens et l'apport sont les plus limités, particulièrement sur le flanc Est, donnent une priorité absolue à l'OTAN, estimant que l'ambition de la PSDC doit se limiter à répondre aux besoins de l'alliance atlantique. Mais **une majorité d'États membres persistent à estimer que c'est plutôt en renforçant la PSDC que l'UE se renforcera en tant que partenaire au sein de l'Alliance.**

Les États-Unis eux-mêmes saluent les efforts de certains Alliés européen contre le terrorisme au Sahel, qui, dans la plupart de leurs *think tank*, passent pour le meilleur laboratoire de ce qu'une autonomie stratégique européenne « ouverte » permet de faire : une opération de sécurité européenne qui vient renforcer la sécurité euro-atlantique dans son ensemble. D'une manière générale, Joe Biden n'a pas d'objection au renforcement de la PSDC et n'est pas défavorable – du moins, pas ouvertement – à l'« autonomie stratégique européenne ». Celle-ci inspire en revanche un franc scepticisme au secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, qui, à son évocation, ne manque pas de rappeler aux Alliés de l'UE qu'ils n'assument que 20 % des dépenses de défense de l'Alliance.

Certes, un plus grande reconnaissance de l'apport de la PSDC à l'OTAN serait facilitée par une contribution accrue des pays de l'UE, ce qui suppose des efforts capacitaires (*supra*). Mais les réserves du secrétaire général de l'OTAN semblent également motivées par les fortes ambitions qu'il conçoit pour l'Alliance (*infra*).

- Il est à noter ici que l'instauration d'une défense européenne autonome – dont on rappelle qu'elle n'est pas du tout à l'ordre du jour – impliquerait probablement une révision de l'article 42.2 du traité UE, qui précise que la PSDC « respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'OTAN et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre ». Il existe une gradation des conceptions théoriques du partage des rôles entre l'UE et l'OTAN, dont les contours ne sont pas toujours très nets.

APPROCHES THÉORIQUES DU PARTAGE DES RÔLES ENTRE UE ET OTAN

1) La **division stricte du travail** entre l'OTAN et l'UE telle qu'elle découle logiquement de la PSDC (*supra*)

Les marqueurs sont ici le territoire – la PSDC s'intéresse au voisinage de l'Europe, l'OTAN défendant le territoire même de l'Europe –, le type de conflit – le maintien de la paix pour la PSDC, le haut du spectre jusqu'au nucléaire pour l'OTAN – et l'aide des Américains – oui pour l'OTAN, non pour l'UE. Ce schéma correspond sans doute à la volonté la plus ancrée des États-Unis, l'administration Clinton ayant accepté à reculons d'intervenir pour la Yougoslavie et l'administration Obama ayant estimé que les crises libyenne, syrienne ou malienne n'étaient pas du ressort de l'OTAN. Dans cette perspective, les États-Unis ont été longtemps favorables à l'autonomie stratégique de l'UE.

2) Certaines approches envisagent une **version assouplie** de cette division du travail. L'OTAN serait « leader » en matière de défense collective, et l'UE sur la gestion de crise avec la PSDC, chaque organisation venant en soutien de l'autre dans son domaine de compétence.

3) **Les « piliers »** : l'Alliance atlantique reposerait sur un pilier américain et un pilier européen, le « pilier européen de l'OTAN ». L'UE devrait alors être capable d'assumer une partie de la défense collective européenne. Les Britanniques, partenaires privilégiés des États-Unis, y sont très défavorables car il serait alors inenvisageable que le D-SACEUR, aujourd'hui britannique, ne soit par issue d'un État de l'UE (*supra*). Quoi qu'il en soit, si un tel pilier défensif devait un jour advenir, les États-Unis devraient établir un calendrier de désengagement de leurs troupes stationnées dans l'UE¹, à l'issue duquel « chacun resterait chez soi », tout en préservant la garantie de l'article 5. Les États-Unis seraient alors plus libres de redéployer leurs forces conformément au « pivot asiatique ».

Il faut noter que l'expression de pilier européen de l'OTAN est employée dans d'autres acceptions dont l'une, assez courante, désigne simplement la contribution de l'UE à l'OTAN, sans chercher spécialement à la qualifier.

➤ La relation avec l'OTAN doit également être envisagée sous l'angle du **commandement militaire**.

Les accords « Berlin Plus », adoptés le 17 mars 2003², posèrent les fondements de la coopération politique et militaire entre les deux organisations sur la base d'un « Partenariat stratégique pour la gestion des crises ». Deux nouvelles structures furent alors créées, évoquées plus haut :

- une « cellule permanente de planification et de conduite des opérations civiles et militaires de l'UE menées sans recours aux moyens de l'OTAN », placée auprès de l'EMUE. Cette cellule est autonome et distincte des structures de l'OTAN ;

¹ Encore faut-il préciser ici que les troupes américaines stationnées en Europe sont essentiellement destinées aux opérations américaines au Moyen-Orient. Face à une prise de possession russe de territoires européens, comme dans les Pays-Bas ou dans la trouée de Suwalki, la défense de l'Europe par l'OTAN n'aurait pas un caractère immédiat compte tenu de la réalité des moyens mobilisables sur place.

² Accords auxquels, en 2002, le sommet de Prague puis la déclaration commune sur la politique européenne de sécurité et de défense ouvrirent la voie.

- une cellule de l'Union européenne créée au sein de l'état-major de l'OTAN (le SHAPE) pour améliorer la préparation des opérations de l'UE menées avec les moyens de l'OTAN.

➤ Elle doit enfin l'être sous l'angle de ses **partenariats**.

Lors du sommet de Varsovie de juillet 2016, les deux organisations ont identifié certains domaines dans lesquels elles souhaitent intensifier leur coopération compte tenu des défis communs auxquels elles sont confrontées, à l'Est et au Sud : lutte contre les menaces hybrides, renforcement des capacités de défense, cyberdéfense, sûreté maritime...

En décembre 2016, les ministres des Affaires étrangères des pays de l'OTAN ont ainsi approuvé un train de 42 mesures tendant à faire progresser la coopération entre l'OTAN et l'UE. Celui-ci fut complété en décembre 2017 par un nouveau train de 32 mesures portant notamment sur la **cyberdéfense**. Lors du sommet de Bruxelles, en juillet 2018, une nouvelle déclaration conjointe a présenté la vision de l'UE et de l'OTAN en termes d'action contre les menaces communes et souligné les progrès accomplis en matière de coopération au bénéfice de la sécurité transatlantique.

L'OTAN et l'UE échangent désormais des alertes en temps réel sur les cyberattaques, participent chacune aux exercices de l'autre, et collaborent dans leur réponse aux crises migratoires. La déclaration de 2018 renforce leur coopération dans de nombreux domaines, dont la mobilité militaire, la lutte contre le terrorisme, la résilience face aux risques en matière chimique, biologique, radiologique et nucléaire, et promeut un agenda intitulé « femmes, paix et sécurité ».

Les arrangements de transparence et de coordination entre OTAN et UE en matière de **renseignement** semblent bien rôdés, quoiqu'un peu bureaucratiques. Autre domaine important de la coopération entre l'OTAN et l'UE, la **mobilité militaire** est un enjeu opérationnel majeur pour les deux organisations, la capacité à faire transiter des troupes et matériels militaires sur le territoire européen étant essentielle, notamment dans la perspective d'une escalade des hostilités sur le flanc Est. Les États-Unis, le Canada et la Norvège participeront au projet CSP « mobilité militaire » (côté UE, un plan d'action a été adopté par la Commission en mars 2018 et le cadre financier pluriannuel (2021-2027) a prévu un budget dédié).

b) États-Unis

La qualité de la relation avec les États-Unis apparaît largement restaurée à la faveur de l'élection de Joe Biden, qui revient sur la plupart des causes de désaccord avec l'UE – en matière de sécurité et de défense (baisse de subventions, retrait de l'Accord de Vienne), de commerce (taxes et sanctions douanières, moindres réticences à une taxation européenne des GAFA) ou encore de climat (retrait de l'Accord de Paris) – avec en point

d'orgue le sommet US-UE du 15 juin 2021, le lendemain du sommet de l'OTAN, à Bruxelles.

Dès la fin 2020, le Conseil appelait à un dialogue structuré avec les États-Unis en matière de sécurité et de défense, soulignant qu'un **partenariat solide**, réciproque et à long terme devrait devenir l'élément central d'une alliance mondiale renouvelée entre l'UE et les États-Unis.

À la base de leur partenariat, l'UE et les États-Unis ont en partage un même **socle de valeurs** : démocratie, libéralisme, respect de l'état de droit et des droits de l'homme. Un objectif commun est aujourd'hui de **revitaliser le système multilatéral** et de contribuer ainsi à **restaurer un ordre international fondé sur les règles**.

Outre le fait que le partenariat transatlantique demeure la pierre angulaire de notre défense collective, **nombreux sont les domaines de coopération et d'entente identifiables en matière de PESC** : participation des États-Unis à la CSP, approche de la Russie, collaboration sur les Balkans occidentaux, travail commun pour une désescalade en méditerranée orientale...

Mais certains invariants, moins porteurs, font que les Européens devront se garder de tout suivisme qui ne serait pas conforme à leurs intérêts : pivot vers l'Asie et volonté des États-Unis d'imposer leur **approche de la Chine**, tendance à favoriser une intégration capacitaire au sein de l'OTAN profitant à leur appareil militaro-industriel (donc aux dépens de la BITDE), inscription dans un schéma de forte concurrence économique vis-à-vis de l'UE, usage de sanctions extraterritoriales... Par ailleurs, des problèmes liés à l'ITAR (*supra*) pourraient survenir dans le cadre de la coopération de l'AED avec les États-Unis. Dans les années qui viennent, de nouveaux instruments pourraient aller dans le sens d'une autonomie plus marquée de l'UE vis-à-vis des États-Unis : taxe carbone aux frontières susceptible de toucher certaines entreprises américaines, régulation de l'espace numérique communautaire s'imposant aux géants américains et obligeant au respect de la protection des données des Européens.

L'Union européenne devra sans doute fournir ici un effort particulier pour se souvenir qu'**un partenariat authentique implique, pour chaque partie, une prise en compte résolue de ses intérêts**.

c) Royaume-Uni

Quelles que soient les aspirations européennes à établir un lien privilégié post-Brexit avec le Royaume-Uni, **il faut être réaliste quant à l'appétence pour les mécanismes européens de sécurité et de défense d'un pays aussi fortement ancré dans le lien transatlantique**. Son désintérêt et son scepticisme relatifs en la matière n'ont aucune raison de décroître avec le Brexit. De fait, les Britanniques sont sortis d'Althea alors que le format de Berlin plus ne les y obligeait pas, ils ne feront pas partie de la présence

maritime coordonnée dans l'Indopacifique, ils ne manifestent pas d'intérêt pour la CSP. Ils ont élaboré leur dernière revue stratégique avec l'OTAN et les États-Unis en ligne de mire¹, cherchant à faire porter par l'Alliance les problématiques de résilience (dont l'UE est précisément résolue de se saisir plus avant, notamment sous l'impulsion de la boussole stratégique), tout en y maintenant un D-SACEUR britannique (*supra*) que le Brexit devrait remettre en cause².

Certes, l'intérêt du Royaume-Uni pour la sécurité de l'Europe reste entier. Mais il passe par l'OTAN, la CJEF (*Combined Joint Expeditionary Force* : force expéditionnaire conjointe interalliée)³, l'IEI (lancée en 2018 et inspirée dans une certaine mesure par la CJEF), la JEF (*supra*) et des relations bilatérales suivies, notamment avec la France, dans le cadre des accords de Lancaster House (à l'origine de la CJEF) depuis 2010. Enfin, le Royaume-Uni reste engagé le cadre de l'eFP (*supra*) et dans des missions de surveillance maritime.

Il semble que le contact gardé *via* l'IEI, dont le Royaume-Uni est un membre de la première heure, soit le point d'appui le plus sûr se donner une chance d'améliorer le lien de sécurité et de défense euro-britannique.

d) Indopacifique

L'Union européenne s'intéresse d'autant plus à l'Indopacifique qu'elle redoute, de la part de la Chine, des comportements de déni d'accès dans une zone économiquement et stratégiquement très sensible.

Cette région héberge 60 % de la population mondiale et **les PIB les plus dynamiques de la planète** ; 30 % du commerce maritime mondial transite par le détroit de Malacca en direction du canal de Suez, ce qui en fait une zone vitale pour les approvisionnements européens. Plus d'un tiers des exportations françaises hors Union européenne sont à destination de la région indopacifique. C'est aussi dans cette zone, qui compte plusieurs pays nucléarisés, qu'ont été enregistrés au cours de dix dernières années les plus gros efforts d'investissements de défense.

¹ L'exercice prévoit une augmentation spectaculaire du nombre de têtes nucléaires.

² Le Royaume-Uni ayant quitté l'UE, il serait logique que le D-SACEUR provienne de l'un de ses États membres, sachant qu'il est le commandant des opérations de l'UE dans le cadre de Berlin plus, qu'il compte au rang de ses prérogatives celle de « coordinateur stratégique » avec l'Union européenne et que le poids militaire de ses États membres dans l'OTAN est supérieur à celui du Royaume-Uni.

³ Fruit d'une ambition franco-britannique exprimée dans les accords de Lancaster House, il s'agit d'une force binationale comptant jusqu'à 10 000 hommes, mobilisable à très court terme et pouvant mener des opérations de haute intensité sur l'ensemble du spectre des menaces. Il est cependant probable que le Royaume-Uni ne voudrait ni ne pourrait y recourir dans une opération n'incluant pas les États-Unis, notamment en raison de leur dépendance pour le renseignement (*via* les Five Eyes, l'alliance des services de renseignement de l'Australie, du Canada, de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et des États-Unis), qui les priverait d'une possibilité d'action autonome. La CJEF a été déclarée pleinement opérationnelle en novembre 2020.

Le déficit de régulation et l'absence de consensus multilatéral sur les conditions d'accès et d'utilisation des espaces communs facilitent l'exercice de **rappports de force** entre États, ou à l'encontre d'acteurs non-étatiques, dans l'ensemble de la zone.

L'UE pourra œuvrer au renforcement de son positionnement dans la région en soutenant la conclusion d'un partenariat stratégique avec l'ASEAN, son admission au Sommet de l'Asie de l'Est (EAS), la reprise des négociations en vue d'accords de libre-échange – notamment avec certains pays de l'ASEAN – dans la perspective d'un accord bi-régional ambitieux, une redynamisation du dialogue Europe-Asie dit « ASEM » (*Asia Europe Meeting*), appelé à devenir un espace d'expression de l'ambition européenne en Asie, la mise en œuvre de la stratégie européenne de connectivité entre l'UE et l'Asie et surtout **la détermination d'une stratégie européenne dans le Pacifique, qui s'annonce comme un enjeu majeur de la PFUE.**

De fait, l'UE n'a encore que des embryons de coopération dans la zone. Mais sa vision de l'Indopacifique est en train de se construire à la faveur de nombreuses échéances avec des partenaires de l'Indopacifique – sommets avec l'Inde, le Japon, la Corée du Sud – qui attendent réciproquement qu'elle la leur exprime.

Pousser ce sujet, surtout de la part de la France, ne va cependant pas sans susciter certaines interrogations en matière de sécurité et de défense. Elle est le seul État membre avec les Pays-Bas et l'Allemagne à montrer une disponibilité maritime dans l'Indopacifique, sachant que ces deux pays déploient chacun une seule frégate, et encore, seulement une partie de l'année. À l'évidence, **un aussi vaste sujet de sécurité et de défense risque d'apparaître comme pouvant être plus adéquatement traité dans le cadre de l'OTAN, en compagnie des grandes puissances maritimes que sont les États-Unis et le Royaume-Uni,** ce qui compromettrait l'autonomie de la politique de l'UE vis-à-vis de la Chine.

e) Autres partenariats

Le fonctionnement de la relation entre l'UE et l'ONU est généralement décrit comme satisfaisant, dans les limites des objectifs respectifs des deux structures. En particulier, les limites posées par les Nations Unies sont systématiquement intégrées dans les opérations de la PSDC.

L'OSCE¹ mériterait en revanche une attention renforcée, notamment dans la perspective de favoriser une résolution pacifique des conflits gelés dans certains pays du **partenariat oriental**² – dans le Donbass à l'Est de l'Ukraine, au Haut-Karabakh entre Arménie et Azerbaïdjan, en Géorgie et en

¹ Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

² Politique de voisinage de l'Union européenne (UE) visant à conclure des accords avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldavie, l'Ukraine et la Biélorussie, initiée à Prague le 7 mai 2009.

Moldavie. **La Pologne, la Roumanie et les États baltes estiment que la FEP (supra) devrait permettre de renforcer ce partenariat**, ce qui pourrait susciter des tensions avec la Russie. Les Européens devraient également renforcer leurs liens transfrontières avec les populations de ces pays, notamment en matière de santé ou d'éducation.

L'**Afrique**, qui pourrait devenir un relai de la croissance mondiale, mais dont les évolutions politiques et sécuritaires sont potentiellement déstabilisatrices pour l'UE, doit focaliser toute son attention. Elle y fait désormais face à la concurrence de la Chine et de la Russie sur de nombreux plans. Heureusement, l'Afrique devient prioritaire sur l'agenda européen : la perspective d'un partenariat renouvelé avec les pays du voisinage Sud de la Méditerranée se précise, la communication conjointe de février 2020 « Vers une stratégie globale avec l'Afrique » tend à resserrer les liens, un accord « post-Cotonou »¹ entre l'UE et l'OEACP² a été signé le 15 avril 2021, un 6^{ème} sommet Union africaine-UE devrait permettre avant 2022 de définir des priorités communes pour un avenir commun... Dans ce « **pivot africain** » **dont peut déjà se féliciter l'UE en termes d'intentions**, seront prioritaires la consolidation des institutions, la création d'infrastructures civiles, l'éducation et la lutte contre une pauvreté aggravée par la crise sanitaire, qui conditionnent bien entendu la croissance, la sécurité, une lutte efficace contre le terrorisme et une émigration maîtrisée.

4. Quelle relation avec la Chine ?

La Chine constitue pour l'UE une menace croissante, palpable dans le champ économique et de l'information. Les problématiques se rapportant à la Chine sont essentiellement du **domaine de la résilience** : souveraineté numérique, capacité industrielle, compétitivité, accès au marché, risque de déni d'accès aux voies maritimes, notamment dans les détroits.

Dans l'environnement géostratégique de l'UE, la Chine constitue probablement le sujet dont l'approche a le plus fortement évolué au cours de ces deux dernières années. Autrefois discrète, elle est devenue très présente, voire agressive dans la période récente. Les insultes *ad hominem* d'un ambassadeur chinois en France contre un chercheur français, le train de sanctions chinoises contre des universitaires et des parlementaires européens en représailles aux sanctions européennes prises au titre de la répression de la minorité Ouïghour, ont eu le mérite de clarifier la situation. L'UE pense sa relation à la Chine suivant un triptyque « partenaire, concurrent, rival » et se résume en la qualifiant de « **rival systémique** ».

¹ Il succède à l'accord de Cotonou, signé en 2000, qui succédait lui-même aux accords de Lomé de 1975.

² Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, qui a remplacé en avril 2020 le Groupe des États ACP.

Le format 17+1, qui réunit la Chine et 17 pays d'Europe centrale et orientale dans la mouvance des nouvelles routes de la soie, fût un moment perçu comme un risque sérieux pour la cohésion de l'Union européenne. Mais l'enthousiasme des 17 a depuis sérieusement reflué. Le sentiment est désormais partagé dans l'UE qu'il faut « jouer collectif » avec la Chine, qui s'efforce de gérer séparément ses relations avec les 27 États membres. L'idéal serait de passer d'un format 17+1 à un format 27+1.

Quoi qu'il en soit, la Chine doit pouvoir rester un partenaire pour la question climatique et être considérée par l'Union européenne comme un simple concurrent, par exemple pour les questions commerciales, là où les États-Unis glissent plus facilement vers un traitement sur le mode de la rivalité ou de l'hostilité. **L'écueil serait que la question chinoise ne soit traitée que *via* l'OTAN**, avec pour conséquence mécanique une immixtion des États-Unis dans la politique commerciale européenne.

L'Union doit donc affiner sa propre ligne stratégique vis-à-vis de la Chine. Elle passe, en matière économique, par l'exigence de réciprocité. Ce faisant, la Chine pourrait bien relayer l'Amérique de Trump comme principal moteur de la « géopolitisation » de l'Union européenne, qui, d'ores et déjà, a ainsi adopté un nouveau cadre de sanctions pour des cas d'atteintes aux droits de l'Homme ou des règles plus strictes pour l'exportation de biens à double usage (civil et militaire), règles qui s'appliquent désormais aux technologies de cybersurveillance produites par l'UE.

II. UNE BOUSSOLE QUI POURRAIT S'ORIENTER UN PEU TROP À L'OUEST

Le réinvestissement des États-Unis dans la relation transatlantique rend la PSDC moins prioritaire pour la plupart des États membres. Faute de motivation pour mieux s'organiser en matière de sécurité et de défense, leur stratégie pourrait s'inscrire plus que de raison dans celle de l'OTAN.

A. LE GRAND RETOUR DU TROPISME ATLANTIQUE ...

Le retour à l'intangibilité du parapluie de l'OTAN annoncé par Joe Biden réduit singulièrement les chances de parvenir à une boussole stratégique réalisant des avancées significatives en matière de sécurité et de défense. Les perspectives budgétaires et de politique interne des États membres ne semblent pas plus porteuses. Bref, **au moment où l'exercice de la boussole stratégique s'achemine vers la phase critique de la synthèse et de l'accord politique, une fenêtre favorable à la PSDC est en train de se refermer.**

1. La crédibilité retrouvée de l'OTAN, face à une PSDC au potentiel réduit par le Brexit

« *America is back !* » L'élection de Joe Biden et la perspective de voir les États-Unis remettre leur casquette de gendarme du monde au service du droit et de la démocratie, seuls ou dans le cadre d'un OTAN qui réaffirme sa vocation à offrir aux Alliés une protection indéfectible, les nominations d'Antony Blinken, secrétaire d'État, puis celle de Karen Donfried, secrétaire d'État adjointe aux Affaires européennes et eurasiennes, ont été accueillies avec enthousiasme dans toute l'Union européenne. Retrouvant un environnement familier et protecteur, les décideurs européens sont rassérénés au-delà de toute mesure, la plupart d'entre eux n'aspirant à rien d'autre qu'à reprendre leurs anciennes habitudes.

Les États-Unis sont déterminés à rendre la Russie comptable de ses agressions et ingérences dans le domaine du cyber, tout en dénonçant ses atteintes aux droits de l'homme (même si les effets de ce revirement sont difficilement perceptibles, avec des retraits de troupes aux frontières de l'Ukraine anecdotiques ou un traitement carcéral d'Alexeï Navalny suscitant toujours de graves inquiétudes). De même, la Turquie, dont des Alliés européens sont victime des agissements illégaux, ne peut plus compter sur le même degré de passivité d'États-Unis fortement indisposés par ses achats de missiles à la Russie (ici, le changement est net : Erdogan adopte dorénavant une rhétorique bien plus conciliante vis-à-vis de l'UE).

Dans ce contexte, **le concept d'autonomie stratégique, qui avait suscité une adhésion croissante tout au long des quatre années de l'administration Trump, provoque à nouveau une plus grande méfiance, du moins dans son acception centrée sur la sécurité et la défense.** Le tropisme naturel de la Bundeswehr pour l'OTAN, dans le cadre de laquelle celle-ci a été créée, s'exprime à nouveau au sein d'une Allemagne doublement tranquillisée par le gel du retrait des troupes US - le symbole est fort - et le renoncement américain de sanctionner les acteurs commerciaux du projet *Nord Stream 2*. Seule sa volonté de poursuivre une relation avec la Chine ménageant ses intérêts économiques peut encore l'éloigner des États-Unis. Compte tenu de l'effet d'entraînement de la politique allemande sur de nombreux partenaires européens, l'argumentaire lié au manque de fiabilité des États-Unis et, partant, de l'OTAN, ne fonctionne presque plus. Bref, **les « réflexes conditionnés » d'alignement atlantiste reprennent le dessus un peu partout.**

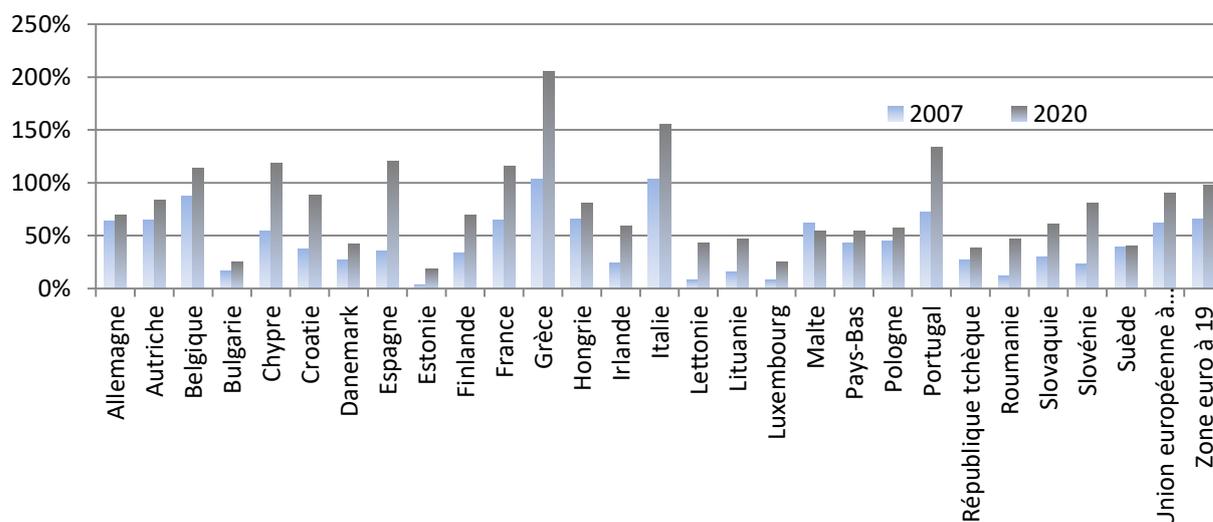
Par rapport à la situation d'avant Trump, **le Brexit ajoute un argument pour faire pencher la balance du côté de l'OTAN, puisque le Royaume-Uni est l'Allié dont les dépenses de défense sont les plus importantes (60 Md\$) après les États-Unis (785 Md\$) et avant l'Allemagne**

(56 md\$) puis la France (50 Md\$)¹, si bien que les pays de l'UE appartenant à l'OTAN ne représentent plus que le cinquième de la dépense de défense des pays de l'OTAN².

2. Le contrecoup budgétaire de la crise sanitaire

La crise sanitaire a entraîné des dépenses budgétaires très élevées pour distribuer des revenus de remplacement et soutenir l'activité, tout en focalisant l'attention, en termes de sécurité, sur le bas du spectre et la résilience. Dans ce contexte, au moment où l'OTAN réaffirme et même tend à élargir sa garantie (*infra*), les contraintes financières qui succéderont à l'augmentation de la dette **pourraient inciter les États membres à des renoncements capacitaires et opérationnels pour réduire les budgets de défense**. Le graphe suivant montre l'étendue de la dégradation de la situation financière au sein de l'UE depuis 2007, enregistrant ainsi le double choc de la crise financière de 2008 et de la crise sanitaire.

EVOLUTION DE L'ENDETTEMENT PUBLIC, EXPRIMÉ EN POURCENTAGE DU PIB, DE 2007 À 2020



Source : Commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat, chiffres Eurostat (extraction du 7 mai 2021)

Pour ceux des États membres qui, de leur propre mouvement, n'adopteraient pas de mesures de redressement budgétaire, le moindre ressaut de l'inflation – qui marque aujourd'hui un frémissement – ne manquerait pas de les y contraindre afin que leur dette reste soutenable. L'UE pourrait elle-même finir par encourager, voire exiger de telles mesures, notamment en contrepartie de son plan de relance « *Next Generation EU* ».

¹ Estimation pour l'année 2020, taux de change courant.

² À titre d'illustration, dans les réponses des ambassades, la Lituanie est décrite comme « soucieuse de ne pas affaiblir l'OTAN en laissant au Royaume-Uni une place importante dans le dispositif de défense de l'Europe ».

D'ores et déjà, il est prévu que le budget allemand de la défense n'augmentera pas après 2022 ; il pourrait même diminuer en raison d'un tour de vis budgétaire largement anticipé au Bundestag, sachant que seules les dépenses justifiées par les besoins de l'OTAN y garantissent l'obtention des crédits correspondant.

3. Des configurations politiques susceptibles de devenir moins favorables

Si l'on s'en tient au « moteur » franco-allemand, **les élections allemandes de septembre 2021 et françaises du printemps 2022 sont autant d'hypothèques qui pèsent sur la mobilisation de l'UE en faveur de la défense.**

En France, Emmanuel Macron a une sensibilité plus européenne que ses compétiteurs potentiels aux prochaines élections présidentielles. En Allemagne, les élections pourraient déboucher sur une coalition « noire-verte » entre la CDU et *Die Grünen*, voire sur une coalition tripartite incluant le FDP (Parti libéral-démocrate) compte tenu d'une récente inflexion des intentions de vote écologiste. Dans les deux équations politiques, les options retenues par les Verts restent la variable critique. Traditionnellement encore plus réservés sur les questions de défense que la CDU ou le FDP, ils tendraient à adopter aujourd'hui une ligne un peu plus ouverte et réaliste, compatible avec celle des deux autres partis¹. À rebours, concernant l'approche stratégique des régimes russe et surtout chinois, pour laquelle l'Allemagne assume une différence assez nette avec les États-Unis, il semblerait que les Verts aient une volonté de fermeté qui pourrait les rapprocher des vues américaines.

Il faut aussi compter, plus généralement, avec l'éventualité d'une recrudescence du terrorisme ou de nouvelles vagues de migrations, circonstances favorisant les discours et les partis populistes, une tendance à l'euro-scepticisme et, plus sûrement encore, un repli national pour les questions de sécurité et de défense conduisant à un désintérêt pour la PSDC compte tenu de la garantie de l'OTAN.

*

Ainsi, en matière de sécurité et de défense, tous les déterminants politiques et budgétaires convergent pour que les Européens, dans un même élan, se projettent dans le lien euratlantique et reportent *sine die* la relance du projet européen.

¹ Les plus radicaux d'entre eux ont, pour la plupart, rejoint *Die Linke*, qui occupe désormais, dans l'échiquier politique, le créneau pacifiste avec une posture anti-opération et anti-Bundeswehr, mais qui semble insusceptible d'intégrer une coalition.

B. ... EN DÉPIT D'UNE COORDINATION DE PLUS EN PLUS EXIGEANTE ET COMPLEXE AVEC L'OTAN

Parfaitement remise de sa « mort cérébrale », l'OTAN se manifeste par des ambitions renouvelées et une visibilité éclatante que consacre en particulier l'agenda OTAN 2030¹, approuvé le 14 juin 2021 par les Alliés à Bruxelles. Celui-ci n'aplanit pas les difficultés, en termes de coordination, qui pouvaient être identifiées avec la politique de l'UE.

1. Des visées géostratégiques potentiellement différentes

Les États-Unis, qui donnent le la à l'OTAN, ont adopté un **politique très dure vis-à-vis de la Chine** car ils redoutent que celle-ci ne leur ravisse le *leadership* mondial. Ils seront d'autant plus tenaces pour entraîner l'Europe à leur suite dans une « croisade contre la Chine » qu'il s'agit, dans l'échiquier politique américain, de l'une des rares orientations de politique internationale suscitant une adhésion transpartisane. L'agenda OTAN 2030 affirme que « *Les ambitions déclarées de la Chine et son assertivité présentent des défis systémiques pour l'ordre international* » et décline largement cette assertion (20 occurrences du mot « Chine »).

Vis-à-vis de la **Russie**, où leurs intérêts économiques restent faibles, ils conduisent une **politique traditionnellement intransigeante** dont la présidence Trump, elle plutôt complaisante, n'était pas représentative. Cependant, l'administration Biden a dernièrement manifesté le vœu de parvenir à un dialogue de meilleure qualité avec la Russie – confirmé par l'organisation du sommet Biden-Poutine du 16 juin 2022 –, qu'elle ne souhaite pas pousser dans les bras de la Chine.

Quoi qu'il en soit, **si les valeurs humanistes que défend l'UE ne peuvent que la conduire, elle aussi, à condamner les agissements de ces régimes, ses perspectives sont différentes : la Chine ne constitue pas pour l'Union européenne une menace ultime. Ses intérêts économiques et stratégiques pourraient guider certains choix de coopération avec Chine, mais aussi avec la Russie, que désapprouveraient les États-Unis.** Dans cette perspective, le sommet Biden-Poutine ne doit pas être considéré comme l'amorce d'un dialogue russo-occidental dont les États-Unis seraient le porte-parole – à cet égard, il peut être regretté que l'initiative franco-allemande de relance du dialogue UE-Russie qui s'est ensuivie n'ait finalement pas été approuvée par les États membres.

¹ Dans le cadre de l'« **Initiative OTAN 2030** » du secrétaire général de l'OTAN, diverses contributions (dont le rapport « *OTAN 2030 : Unis pour une nouvelle ère – analyse et recommandations du Groupe de réflexion constitué par le secrétaire général de l'OTAN* » du 25 novembre 2020) ont eu vocation à l'éclairer pour qu'il élabore des recommandations à l'attention des dirigeants des pays de l'OTAN. Ce processus a débouché, lors du sommet de Bruxelles, sur l'adoption collective d'un « *agenda OTAN 2030* » auquel est assigné l'objectif que « *l'Alliance reste prête à affronter les défis de demain* ».

Par ailleurs, **la différence d'approche concernant la Turquie, qui fait partie de l'OTAN, reste orientée par les intérêts stratégiques des États-Unis, qui y possèdent d'importantes bases militaires, et par la volonté de son secrétaire général, Jens Stoltenberg, de ne pas fragiliser l'Alliance en marginalisant l'un de ses membres.** Celui-ci ne s'est d'ailleurs pas emparé du volet préconisant un « code de bonne conduite entre Alliés » du rapport qu'il avait commandité à un groupe d'experts (dont Hubert Védrine faisait partie) afin de l'aider dans la constitution de l'agenda OTAN 2030¹.

Ajoutons enfin que le désengagement des États-Unis au Moyen-Orient n'est pas fondamentalement remis en cause.

2. L'intangibilité du parapluie de l'OTAN

Joe Biden dispose d'une très courte majorité au Congrès, particulièrement au Sénat. Cette victoire étriquée fait peser certaines hypothèques sur sa politique internationale, et elle ne permet pas de présager d'une victoire facile pour les élections à venir. Sachant que les *midterms* auront lieu dans un peu plus d'un an et les élections présidentielles dans un peu plus de trois ans, **la *pax americana* retrouvée par l'entremise de l'OTAN pourrait être moins durable qu'espéré.**

Donald Trump a remis en débat la garantie de sécurité qu'apportent les États-Unis aux autres Alliés aux termes de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord. Si sa ligne politique devait un jour être reconduite aux affaires, l'étape suivante pourrait consister, par exemple, à œuvrer pour que cette garantie dépende du respect du seuil des 2 % du PIB consacrés à la défense. Certes, les États-Unis sont une démocratie où, face aux décisions disruptives d'un chef de l'exécutif, les contre-pouvoirs sont nombreux, de même que peuvent être nombreuses les résistances de l'« État profond », tel que Donald Trump se plaît à le désigner. Mais nul ne peut affirmer de manière définitive que les États-Unis n'en reviendront jamais, cette fois pour l'appliquer à la lettre, au slogan « *America first* », et que l'UE pourra par conséquent toujours compter sur l'Allié américain en cas de crise majeure.

En toute logique, la période qui s'ouvre devrait donc être considérée par l'UE comme une opportunité pour se donner le temps d'organiser sa sécurité d'une manière plus aboutie. Cela ne remettrait aucunement en cause le rôle primordial de l'OTAN dans son fonctionnement actuel : son potentiel s'en trouverait, au contraire, renforcé.

Joe Biden, lui, n'a pas évoqué l'objectif des 2 % lors de sa tournée européenne de juin 2021. Mais, sans qu'il soit ici question de conditionnalité, certains observateurs estiment qu'un raidissement relatif au respect de cette

¹ Cf. note supra. L'agenda OTAN 2030 ne mentionne la Turquie que pour lui adresser des messages de rassurance, voire de gratitude : « Nous tenons de nouveau à remercier l'un des membres de notre Alliance, la Turquie, qui accueille des millions de réfugiés syriens ».

obligation financière ne serait pas à exclure sous sa présidence si, par exemple, l'UE décidait d'assumer une politique ouvertement découplée de celle des États-Unis, notamment vis-à-vis de la Chine.

3. Une extension tendancielle des attributions de l'OTAN à court terme

Un sommet de l'OTAN a eu lieu en juin 2021, un second est prévu en 2022, chacun comportant des enjeux considérables, alors que ce type de sommet a lieu habituellement tous les deux ans. Tout se passe comme si le secrétaire général de l'OTAN voulait marquer un mandat qui touche à sa fin par des initiatives majeures, sachant que ses ambitions semblent recouper assez largement les préoccupations américaines et que le Conseil de l'Atlantique Nord (ou NAC, pour *North Atlantic Council*), principal organe de décision réunissant les Alliés, entérine volontiers ses initiatives. Par ailleurs, la seule véritable¹ mission actuelle de l'OTAN, en Afghanistan, est en voie d'achèvement, ce qui crée un vide.

Rappelons que la mission principale de l'OTAN est la dissuasion et la défense territoriale de ses membres, ponctuellement étendue à la gestion de crise. Or, depuis quelques mois, les travaux conduits par l'OTAN tendent à développer une stratégie de défense à 360 degrés, que condense l'agenda OTAN 2030.

Le groupe de travail « NATO 2030 » a mis en avant la **cybersécurité** et la « **résilience** », sujets identifiés par l'UE depuis la stratégie globale de 2016, que la boussole stratégique est appelée à promouvoir dans le panier « résilience » et dont les États membres disposent des principaux leviers d'action.

L'agenda OTAN 2030 va lui jusqu'à envisager l'utilisation de l'article 5 en cas de cyberattaque, ce qui méritera de plus amples précisions, ces actes pouvant être le fait de pays vis-à-vis desquels les risques et les finalités de l'UE et des États-Unis ne sont pas les mêmes et dont l'attribution de la responsabilité peut en outre prêter à caution. Si l'OTAN souhaitait, par exemple, être plus active sur les sujets comme la 5G, qui touchent en réalité à la Chine, il conviendrait alors de se souvenir que l'UE détient un pouvoir normatif qu'il serait inutile de réinventer ailleurs. **D'une façon générale, pour traiter des menaces hybrides, l'Union européenne apparaît comme une enceinte à privilégier compte tenu de la variété de ses compétences et des instruments dont elle dispose.**

Avec 26 occurrences dans le document, **l'agenda promeut longuement la résilience**, objectif arrivant immédiatement après celui de la défense collective. **Certes, l'OTAN est fondée à traiter de résilience en matière militaire** – l'outil de commandement et de contrôle (C2) doit être

¹ L'opération *Sea Guardian*, en méditerranée, n'est pas véritablement combattante.

robuste pour continuer à travailler en temps de crise, l'approvisionnement stratégique comme celui des munitions ou du pétrole doit être garanti –, voire pour gérer des difficultés spécifiques telles qu'une mise à mal du transport de masse ou la saturation des capacités sanitaires, afin de secourir un pays menacé d'effondrement.

Mais l'agenda OTAN 2030 envisage la résilience dans son sens le plus large – tout en reconnaissant qu'elle constitue une « responsabilité nationale » – **et prévoit même que les Alliés seront soumis à un suivi de la réalisation d'objectifs en la matière** : « *Les Alliés élaboreront une proposition en vue d'établir, d'évaluer et de revoir des objectifs de résilience, et d'en assurer le suivi, pour guider l'élaboration, au niveau national, des buts et des plans de mise en œuvre en matière de résilience. Dès lors, la compatibilité avec l'agenda de l'UE n'apparaît que secondaire et abandonnée à la discrétion des États membres* : « *Il appartiendra à chaque Allié individuellement de déterminer comment établir et réaliser ses buts et ses plans de mise en œuvre nationaux en la matière, ce qui lui permettra de procéder d'une manière qui soit compatible avec ses propres compétences, structures, procédures et obligations, et aussi, le cas échéant, avec celles de l'UE* »¹.

Si ces perspectives devaient se réaliser, la résilience que l'UE s'emploie à orchestrer pourrait bien finir dans l'ombre d'une résilience pilotée par l'OTAN, de même que la PSDC vivote aujourd'hui à côté de l'Alliance. Or, ce que l'incommensurable puissance de l'armée américaine peut ici expliquer, là, rien ne le justifierait.

Le groupe de travail a encore proposé que la lutte contre le terrorisme compte parmi les principales missions de l'Alliance (« *core tasks* »), ce qui est désormais envisagé par l'agenda OTAN 2030 (18 occurrences), et que l'OTAN élabore une « **stratégie en faveur des technologies émergentes et disruptives** », que confirme également l'agenda et qui pose le problème de son articulation avec le FED (*infra*). **Le changement climatique**, « multiplicateur de menace », est également abordé par l'agenda, les Alliés invitant le secrétaire général « *à définir un objectif réaliste, ambitieux et concret pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre provenant des structures et des installations politiques et militaires de l'OTAN, et à évaluer s'il serait possible d'atteindre l'objectif de zéro émission nette d'ici à 2050* ».

Bien entendu, l'agenda OTAN 2030 confirme que le cœur des missions de l'OTAN comprend la **gestion de crise** sans délimitation particulière. Il consacre par ailleurs la coopération pour accompagner la montée en puissance de certains partenaires et se donne enfin de nouvelles ambitions sur le plan **capacitaire** (*infra*).

¹ *Signe avant-coureur, le secrétaire général de l'OTAN avait diffusé quelques mois auparavant – sans consulter les Alliés – un document formulant l'hypothèse que chacun d'entre eux désigne un « ministre responsable de la résilience » et que des cibles capacitaire contraignante soient définies dans le NDPP (infra), dont le champ serait élargi à la résilience...*

Parallèlement à ce « **grand bond en avant** » que permet et inspire le retour des États-Unis dans le jeu multilatéral et en Europe, l'activité des think tanks « transatlantistes » – German Marshall Fund, Carnegie, etc. – n'a jamais été aussi intense, avec une multiplication des colloques portant sur le lien transatlantique...

L'agenda OTAN 2030 avertit cependant que les moyens devront suivre : « À notre réunion de 2022, parallèlement à l'adoption du concept stratégique, nous approuverons les besoins spécifiques de financement supplémentaire jusqu'en 2030 ainsi que les incidences en termes de ressources pour le budget militaire de l'OTAN, le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité et le budget civil, et nous définirons d'éventuelles mesures d'efficience ». En Europe, ce mouvement pourra bénéficier du soutien inconditionnel du Royaume-Uni, 2^{ème} contributeur de l'Alliance et 1^{er} en Europe, qui dépasse de façon pérenne l'objectif des 2 % du PIB consacrés à la défense (2,2 %).

4. L'ascendant capacitaire de l'OTAN

- Dans le cadre de son processus de planification de défense (NDPP, pour *Nato Defence Planning Process*), l'OTAN **recense les capacités**¹ requises, **favorise leur développement et leur acquisition** par les Alliés en **répartissant les besoins sous la forme d'objectifs capacitaires**, facilite leur réalisation et évalue périodiquement les progrès accomplis. Les Alliés sont censés, dans ce cadre, harmoniser leurs plans de défense nationaux avec ceux de l'OTAN, mais sans atteindre à leur souveraineté nationale. Il s'agit ainsi d'un **processus de type top-down** (descendant), qui obéit par ailleurs à un **cycle quadriennal**.

Véritable colonne vertébrale de l'Alliance, la NDPP est volontiers considérée comme le creuset de l'identité militaire occidentale et la matrice de l'interopérabilité des forces européennes entre elles et avec les forces américaines. Mais elle est aussi perçue comme le **vecteur de la pensée militaire américaine**, tandis que ses aspects prescriptifs **assurent des débouchés au complexe militaro-industriel américain** (notamment auprès d'États membres se trouvant être des bénéficiaires nets des politiques européennes, ce qui suscite parfois des commentaires). De fait, **les nouvelles technologies et les équipements interopérables ici valorisés sont souvent américains**. Pour l'avenir, le risque n'apparaît pas nul que la « **menace russe** » **justifie un développement capacitaire accru en haut du spectre** – avions de chasse F35, défense antimissile –, **qui aspire le budget des Alliés au détriment d'autres cibles européennes**, notamment de milieu du spectre.

- **Au niveau européen, la planification capacitaire repose sur plusieurs instruments qui laissent une large part à l'initiative des États membres**. On rappelle que le PDC, le Plan de développement des capacités

¹ Les 14 domaines de planification que comprend la NDPP ont tous une dimension capacitaire.

(auquel le NDPP est parfois directement comparé) établi par l'AED, fixe les priorités en matière de capacités de défense de l'UE en intégrant les besoins particulier exprimés par les États. Le CARD (même réflexion) permet sur cette base d'identifier les capacités existantes et de faciliter la coopération pour atteindre les objectifs du PDC. Intervient ensuite la CSP, cadre de coopération où sont mis en œuvre les projets visant à augmenter les capacités de défense européennes avec si possible l'appui du FED, sachant que d'autres projets de coopérations peuvent être lancés au sein de l'AED (ou dans d'autres cadres bilatéraux ou multinationaux). Par contraste avec le NDPP de l'OTAN, **le développement capacitaire organisé par l'UE apparaît comme un processus de type *bottom-up* (ascendant), volontiers¹ décrit comme souple et flexible.**

On pouvait s'y attendre : moins directive, moins incitative, moins ancienne et servant une PSDC depuis toujours moins crédible et vitale que l'OTAN, la planification capacitaire européenne est moins suivie. C'est particulièrement net pour les États membres qui, n'ayant pas de loi de programmation militaire, défendent leur budget militaire sur la seule base du NDPP.

- **La question de la cohérence des engagements des États dans l'Union européenne et dans l'OTAN doit être posée. 38 des 47 projets CSP en cours se trouvent déjà répondre, dans les grandes lignes, aux priorités de l'OTAN². C'est plutôt une bonne nouvelle, en ce que cette correspondance permet la réalisation d'économies d'échelle dans une perspective de non duplication.**

Pour autant, la PSDC n'est pas l'OTAN. Par conséquent, rien ne justifierait que, au travers du NDPP, l'OTAN ait un droit de regard sur les engagements pris au sein de l'Union européenne. Dans le même ordre d'idée, calquer systématiquement les normes et standards européens développés dans le cadre de la CSP sur les normes et standards otaniens freinerait la constitution d'une BITDE. À cet égard, les financements du FED, réservés à des projets européen, constitue en partie un garde-fou.

Après l'élan donné par l'agenda OTAN 2030, par lequel les Alliés sont convenus « de favoriser [leur] coopération au sein de l'OTAN dans le domaine des technologies, de promouvoir l'interopérabilité et d'encourager la mise au point et l'adoption de solutions technologiques pour répondre à [leurs] besoins militaires », cette approche peut-elle prospérer ?

La suite du document permet d'en douter : « À cet effet, nous mettrons en place un accélérateur civilo-militaire d'innovation en matière de défense pour l'Atlantique Nord. Nous décidons en outre de mettre en place un

¹ Selon l'angle d'observation, ce processus peut aussi être décrit comme complexe et peu ordonné, tout en réservant de nombreuses échappatoires (*supra*).

² Cinquième rapport d'étape sur les suites données aux propositions communes entérinées le 6 décembre 2016 et le 5 décembre 2017 par le Conseil de l'Atlantique Nord et le Conseil de l'Union européenne 16 juin 2020.

fonds OTAN pour l'innovation au travers duquel les pays de l'Alliance qui le souhaitent pourront financer des start-up travaillant sur des technologies émergentes et des technologies de rupture à double usage dans des domaines clés pour la sécurité des Alliés ». Que l'on se réfère au FED ou aux initiatives de la commission, il apparaît que **le principe de non duplication a été ici compris par les Alliés membres de l'UE comme étant à sens unique.**

5. La concomitance des réflexions stratégiques

La révision du concept stratégique de l'OTAN est prévue à l'occasion de son prochain sommet, en 2022. Dans l'agenda OTAN 2030, les Alliés « [invitent] le secrétaire général à diriger le processus d'élaboration du prochain concept stratégique ; ce concept sera négocié et approuvé par le Conseil en session permanente puis entériné par les dirigeants des pays de l'OTAN au prochain sommet. » Le dernier concept stratégique remontant à 2010, cette révision était très attendue au regard d'une forte évolution des perceptions concernant le cyber, le spatial et la Chine.

La boussole stratégique est un document stratégique distinct, issu d'une démarche nouvelle concernant l'UE et ses membres. Abordant l'OTAN sous l'angle d'un partenariat, **elle n'a pas vocation à constituer une déclinaison locale du concept stratégique.** Il est évidemment souhaitable que les deux exercices entretiennent un rapport de compatibilité, mais il n'est pas question de les hiérarchiser.

La séquence à venir, telle qu'elle est organisée, semble exclure le scénario redouté d'une « otanisation dans l'œuf » de la boussole : les travaux de l'UE et de l'OTAN, quoique parallèles, sont décalés, si bien que l'Union européenne aura défini ses priorités dans la boussole stratégique en mars 2022 et que l'OTAN aura défini les siennes dans son concept stratégique un peu plus tard, probablement à l'été 2022. D'après le MEAE, les calendriers ont été étudiés pour que la réflexion européenne alimente dans un second temps la réflexion otanienne, sans que la boussole stratégique puisse être influencée par l'OTAN.

Mais la réalité est toute autre : l'OTAN, très sollicitée par son secrétaire général dans le cadre de la stratégie OTAN 2030, prend une sérieuse avance conceptuelle à la faveur des réflexions qu'elle avance et des travaux qu'elle produit. Tout se passe, d'après certains observateurs, comme si l'OTAN était entrée dans une course de vitesse... Les options qu'elle privilégie pourraient ainsi déteindre fortement sur celles de l'Union européenne dans le cadre de la boussole stratégique. Bien sûr, cela ne serait pas choquant pour les pays qui, comme la Pologne ou certains États baltes, estiment depuis le début du processus que la boussole stratégique doit servir l'OTAN.

Quoi qu'il en soit, **pour éviter que la boussole stratégique ne soit ainsi phagocytée, un dialogue politique entre le HR/VP et le secrétaire**

général de l'OTAN serait souhaitable. Ce dialogue aboutirait idéalement à dégager la cohérence nécessaire entre les deux exercices tout en réaffirmant l'exclusivité de la démarche de la boussole stratégique, qui ne doit pas être un sous-produit de la stratégie OTAN 2030. Mais rien n'indique qu'un tel dialogue puisse avoir lieu.

III. UNE BOUSSOLE STRATÉGIQUE DEVENUE RISQUÉE

Il serait regrettable que la boussole stratégique s'avère un échec, notamment pour la PSDC. En matière de sécurité et défense européenne, l'expérience montre en effet que les désillusions marquent les esprits et aboutissent à différer pour de nombreuses années toute possibilité de progrès.

Sous la précédente présidence américaine, la boussole stratégique était une lueur d'espoir. Mais la nouvelle donne internationale est peu porteuse : retour des États-Unis dans le jeu multilatéral, réaffirmation de la protection de l'OTAN, contrainte budgétaire, risque de panne du moteur franco-allemand... La boussole stratégique a de quoi, si l'on ose dire, perdre le nord. Ce pourrait être, nous l'avons vu, pour mieux s'orienter à l'ouest.

En définitive, alors que l'Union européenne semblait résolue de prendre une véritable consistance politique sur la scène internationale, **cet exercice représente moins une chance qu'un risque : celui de favoriser un certain effacement stratégique de l'UE à côté - voire dans le sillage - d'un OTAN à la vigueur retrouvée.**

Ce risque est la résultante de différents écueils qui guettent la boussole stratégique. Ils peuvent être ainsi sériés :

- celui d'un document étique, conséquence de la chute libre du plus grand dénominateur commun entre quelques pays, dont la France, aux ambitions toujours fortes et un groupe de pays voulant contenter des États-Unis qui resteraient très réservés sur la question de l'autonomie stratégique européenne ;

- celui d'un document plus consistant, mais reproduisant la stratégie d'un OTAN omnipotent et s'inscrivant résolument dans son concept stratégique ;

- celui d'un document portant apparemment des ambitions plus fortes pour la PSDC, mais sous des réserves et avec un degré de généralité tel qu'il pourrait rester inopérant ;

- celui d'un document trop détaillé, au risque de se révéler un carcan en cas de crise.

Ces quatre écueils, au demeurant cumulables puisque le document comprendra plusieurs chapitres, sont potentialisés par un cinquième, celui d'une France trop interventionniste durant sa présidence et qui braquerait

ainsi ses partenaires au point de réduire encore les chances de parvenir à un document permettant à l'UE d'aller de l'avant pour sa sécurité et sa défense.

A. LE RISQUE D'UN DOCUMENT PEU AMBITIEUX

L'analyse des menaces n'est à ce stade qu'une simple compilation sans priorisation. Quand le moment viendra de faire adopter la boussole stratégique, les objectifs et les moyens mis sur la table devront être hiérarchisés et il faudra donc, en amont, pondérer ces menaces. Ce travail promet d'être difficile. D'ores et déjà, Polonais ou Litvaniens, par exemple, ne manquent pas de rappeler, lors des réunions du Comité militaire de l'UE (CMUE)¹, que l'analyse des menaces n'a pas été adoptée.

La nouvelle donne internationale ayant réduit les ambitions de la plupart des États membres en matière de PSDC, **l'analyse des menaces qui sera partagée par l'ensemble des États membres pourrait bien se concentrer sur les plus récentes**, de type hybride et technologique, qui, correspondant à des défis globaux, sont les plus consensuelles. Dès lors, partant de l'idée que nous devons renforcer nos capacités dans les espaces contestés et adapter nos modes d'action aux menaces hybrides, **l'accent pourrait être mis sur le panier de la « résilience » au détriment de celui de la « gestion de crise »**, et sur le volet capacitaire dans sa seule dimension industrielle et technologique.

Or, **si la boussole ne marque pas d'avancées réelles pour la PSDC, près de deux ans auront été perdus**. En effet, de nombreux instruments capacitaires et opérationnels sont déjà en place, des progrès très significatifs pourraient être réalisés sans attendre en accompagnant la montée en puissance des uns – le potentiel du FED reste important avec 42 projets CSP – et en améliorant le fonctionnement des autres en s'inspirant de diagnostics déjà réalisés. L'échec serait patent si, par exemple, la boussole se contenterait de réitérer les préconisations du CARD de novembre 2020.

Ensuite, **ce manque d'ambition pourrait malheureusement perdurer, puisqu'il serait en quelque sorte acté par un document au long cours présenté comme très engageant pour l'ensemble des États membres**. Ce risque concerne particulièrement la PSDC dans sa dimension militaire, la plus décisive à long terme pour préserver la capacité de l'Europe à agir.

Un risque connexe est ici que la boussole stratégique **sauve en partie les apparences en comprenant des initiatives contraignantes pour améliorer les missions civiles**, voire les missions militaires non exécutives, en cohérence avec l'approche de l'Allemagne.

¹ Organe militaire le plus élevé au sein du Conseil. Il rassemble les chefs d'état-major des 27 ; son président est le général Graziano, Italien, qui conseille le HR/VP au SEAE.

B. LE RISQUE D'UN DOCUMENT CALÉ SUR LES SEULS BESOINS DE L'OTAN

Pour reprendre une exclamation, sorte de cri du cœur, entendue dans le cadre des auditions à propos de ce nouvel objet qu'est la boussole stratégique : **la boussole des Européens, c'est l'OTAN !**

Tout concourt, nous l'avons vu, à un désintérêt relatif vis-à-vis de la boussole stratégique et à son inscription dans le sillage d'un OTAN conquérant et de son futur concept stratégique. Un symptôme : même un État comme la Finlande, qui ne fait pas partie de l'OTAN et soutient depuis longtemps le renforcement de la PSDC, ne semble plus très mobilisé par la boussole stratégique.

Le risque d'un document miroir du concept stratégique de l'OTAN, commençant par s'inspirer de l'Agenda OTAN 2030 pour ne rien proposer qui puisse doubler ou contrarier ses ambitions, non seulement en matière militaire, mais aussi sur le chapitre de la résilience, et dont les principaux attendus concerneraient l'approfondissement du « partenariat » avec l'OTAN, apparaît réel.

Au fond, compte tenu de l'alignement systématique de certains États membres sur les positions américaines en raison de leur dépendance à l'OTAN, la richesse du contenu de la boussole stratégique est ici **entre les mains des États-Unis, dont les signaux en matière de champ laissé à une certaine autonomie de l'UE feront, jusqu'au bout du processus, l'objet d'une interprétation très suivie.** Il est possible que ces signaux s'inscriront dans un pilotage fin tendant à favoriser une pleine inscription stratégique des Alliés européens dans l'OTAN, notamment vis-à-vis de la Chine, tout en les incitant à poursuivre leurs efforts en termes de dépenses militaires.

C. LE RISQUE D'UN DOCUMENT PLUS AMBITIEUX MAIS PEU SUIVI D'EFFETS

Même décevant au regard des ambitions françaises, le document final pourra comprendre de nombreuses ouvertures intéressantes, notamment en matière de résilience concernant les espaces contestés, dont il conviendra d'organiser la postérité. En matière de PSDC, la mise en place d'une force d'entrée en premier d'environ 5 000 hommes (*supra*), soutenue par Josep Borrell, pourrait constituer une avancée importante. Ce projet constituerait un objectif raisonnable à l'échelle de l'UE et, s'il est agencé pour ne pas déboucher sur des duplications significatives, ni l'OTAN ni les États-Unis ne pourraient en prendre sérieusement ombrage.

C'est pourquoi il importera de veiller à ce que, l'exercice une fois terminé, soient mis en place un **mécanisme de suivi et un portage politique**, suivant l'une des principales préoccupations française (*supra*).

La boussole stratégique devrait ainsi comprendre un **calendrier de mise en œuvre** des mesures qu'elle comportera jusqu'en 2030, assorti d'un **mécanisme de contrôle**, par exemple des réunions intergouvernementales régulières pour faire le point sur la manière dont les objectifs opérationnels seront remplis, des « rendez-vous » dont puissent s'emparer les présidences suivantes, notamment celles de la République tchèque au 2nd semestre 2022 et de la Suède au 1^{er} semestre 2023 (avec lesquelles la France formera le prochain « trio »).

D. LE RISQUE D'UN DOCUMENT SE RÉVÉLANT UN CARCAN EN CAS DE CRISE

L'expérience vient de montrer que l'Union européenne est capable d'un sursaut de volonté à l'épreuve des faits, ce qui est beaucoup moins vrai à froid. Dès lors, **un écueil grave consisterait à déboucher sur un document très formalisé**, surtout s'il préjuge d'une capacité d'action minimaliste. La boussole stratégique s'avèrerait alors **contreproductive en cas de difficulté**. On rappelle ici la genèse des GTUE : une opération de type *Battlegroup*, conduite en 2003, fut un succès, avant que l'on ne formalise l'instrument en 2006, qui depuis n'a jamais été déployé...

Le raisonnement peut s'étendre aux relations avec l'OTAN, qu'il peut y avoir intérêt à ne pas trop figer via la boussole, conformément à une préoccupation française (*supra*). Selon certains observateurs, la relation UE-OTAN tend elle aussi à s'améliorer lorsqu'elle est fondée sur l'action.

De la même manière, il conviendra sans doute de ne pas trop entrer dans les détails de ce que devront être les positions de l'UE dans ses relations avec la **Russie, la Turquie, la Chine** et certains pays d'Afrique de Nord. Préjuger de nos positions emporterait ici une perte de flexibilité avec des conséquences diplomatiques et opérationnelles importantes.

Mais la bonne mesure est difficile. Si l'on se contente de caractériser les phénomènes de manière générale – en recourant à des notions telles que celles de conflit interétatique, de conflit régional, d'État failli... – sans entrer suffisamment dans les détails, on retombe alors dans le risque d'un document non opérationnel.

E. LE RISQUE SUPPLÉMENTAIRE D'UNE FRANCE PERÇUE COMME ÉTANT À LA MANŒUVRE

Il ne faudrait pas que la France, inquiète de ce qu'une boussole stratégique aux ambitions décevantes ne ternisse sa présidence, **suive sa plus mauvaise pente, celle des déclarations spectaculaires et de la promotion de concepts** tels que la souveraineté ou l'autonomie stratégique européenne. Ce faisant, elle n'aboutirait qu'à **indisposer la plupart de ses partenaires et à handicaper la démarche**.

Par ailleurs, il est d'usage que le **pays ayant la présidence de l'UE ne cherche pas à peser au-delà de ce qu'autorise son poids légitime.**

Pour autant, la France reste écoutée, ses analyses sont attendues : elle doit donc **assumer ses convictions, expliquer et chercher à convaincre.**

CONCLUSION

Lors du lancement, en 2020, des travaux sur la boussole stratégique, ce futur document, structurant pour la politique de sécurité et la défense européenne, suscitait de fortes attentes. Nous nous réjouissions de ce projet, appelé à matérialiser le « livre blanc européen » que nous avons appelé de nos vœux dans notre rapport intitulé « Défense européenne, le défi de l'autonomie stratégique »¹.

Les instruments permettant une politique de sécurité et de défense efficace sont nombreux, leur potentiel est élevé. La récente mise en place du FED et de la Facilité européenne pour la paix, en particulier, constituent des avancées importantes. Mais la volonté politique d'en tirer le meilleur parti en les utilisant conformément à leur destination continue trop souvent de faire défaut.

Dès lors, si la boussole stratégique devait confirmer les ambitions passées et en donner de nouvelles, elle pourrait enfin permettre à l'UE d'acquérir l'autonomie nécessaire pour faire face à l'ensemble des menaces.

Cet objectif est-il atteignable ? Alors que s'approche le terme du processus de la boussole stratégique, les postures ont bien évolué à la faveur du récent renforcement du lien transatlantique, tandis que l'analyse peut s'affiner.

À l'issue de nos travaux, entrepris en reprenant la méthode de l'écoute et de la consultation de nos partenaires adoptée pour le rapport précité, **nous avons acquis la conviction que la boussole stratégique comporte désormais un risque majeur : celui d'être contreproductive, en favorisant un certain effacement stratégique de l'UE, alors que l'OTAN retrouve sa vigueur.**

Heureusement, la France a la chance d'assurer la présidence l'année prochaine. Elle pourra insuffler avec précaution et surtout une approche inclusive une nouvelle dynamique vers l'autonomie que nous souhaitons.

Sa responsabilité est grande : les menaces sécuritaires se multiplient, tandis que le revirement de la politique extérieure des États-Unis, qui aboutit aujourd'hui au renforcement du parapluie de l'OTAN, reste tributaire d'aléas électoraux. Plus généralement, la capacité d'intervention de l'Union européenne pour la gestion de crise conditionne l'avènement de l'Europe-puissance, prospère et protectrice de nos intérêts, que la plupart des citoyens européens appellent de leurs vœux.

¹ Rapport du Sénat n° 626 (2018-2019), juillet 2019.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 7 juillet 2021, sous la présidence de M. Cédric Perrin, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport d'information de M. Ronan Le Gleut et Mme Hélène Conway-Mouret.

M. Cédric Perrin, président. – Nous examinons maintenant le rapport d'information « Quelle boussole stratégique pour l'UE », présenté par nos collègues Ronan Le Gleut et Hélène Conway-Mouret.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. – À la fin des années 2010, alors que les menaces planant sur l'Europe avaient progressé, et en nombre, et en gravité, le président des États-Unis, Donald Trump, remettait en question la protection des Alliés européens par l'OTAN – rappelons-nous l'interview qu'il avait donné à Fox News sur l'article 5 et le Monténégro. Pourtant, la PSDC, la politique de défense et de sécurité commune, patinait en dépit de tentatives de relances successives. Alors l'Allemagne proposa un nouvel exercice, la « boussole stratégique », pour donner une chance à l'Union européenne de parvenir à un document stratégique vraiment opérant, en renouvelant doublement l'approche : par la méthode et la largeur de vue.

Certes, ce document aura une structure classique, avec une première partie sur les menaces – à l'horizon de 2030 – et une deuxième sur les objectifs et les moyens que l'Union européenne doit se donner en conséquence. Mais c'est à une échelle inédite que l'exercice organise l'écoute réciproque d'experts et de représentants des exécutifs de tous les États membres. Par ailleurs, il élargit la réflexion stratégique à l'ensemble des menaces pour s'employer à garantir, au-delà la sécurité de l'Union européenne, sa « résilience ».

L'analyse des menaces a été finalisée en novembre 2020. Elle n'a pas été agréée politiquement, ce qui a permis d'éviter un premier écueil : devoir prioriser des risques perçus très différemment selon les États membres de l'Union européenne.

Tout au long du premier semestre, les États membres ont travaillé aux objectifs et aux moyens autour de quatre « paniers » : la gestion de crise, les capacités – domaines attendus –, la résilience et les partenariats – qui consacrent une nouvelle ambition. L'exercice évite ici un second écueil en évitant de promouvoir explicitement l'« autonomie stratégique » ou la « souveraineté » de l'Union européenne, qui sont des termes irritants pour certains partenaires européens estimant qu'ils pourraient froisser les États-Unis.

La boussole stratégique est censée aboutir en mars 2022, sous la présidence française de l'Union européenne. Quels espoirs cette démarche, lancée pendant le mandat de Donald Trump, peut-elle susciter aujourd'hui,

dans le contexte d'une réaffirmation énergique de l'attachement des États-Unis au multilatéralisme et de l'OTAN à la clause de défense mutuelle de l'article 5 ?

De fait, l'Union européenne compte sur l'OTAN, non seulement pour la défense de son territoire via l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord, mais aussi pour la gestion de crise tout en haut du spectre, les deux concernant a priori le flanc Est. Reste en principe à l'Union européenne de savoir répondre aux autres défis sécuritaires alentours - opérations de stabilisation, de maintien de la paix, contrôle des mouvements migratoires -, cette gestion de crise concernant a priori plutôt le flanc Sud. Saurait-elle le faire en toute circonstance ? Alors même que la conflictualité augmente, le nombre d'opérations de gestion de crise de l'Union européenne tend à se réduire.

Pourtant, la PSDC a été relancée en 2009 par le traité de Lisbonne, en 2016 par la « stratégie globale de l'Union européenne », avec une floraison d'initiatives prometteuses sur le papier. Mais les coordinations sont facultatives, les processus comportent des échappatoires pour tout État pacifiste, atlantiste, économe ou sceptique, sachant que les décisions en matière de PSDC sont normalement prises à l'unanimité.

Une intégration totale des outils de sécurité et de défense des États membres serait bien sûr inenvisageable dans un domaine foncièrement régional. Une PSDC qui orienterait fortement les développements capacitaires des États membres et pourrait les obliger à participer à une opération, personne n'en a jamais voulu, même durant le mandat de Donald Trump ! Mais il nous semble possible de corriger certains des défauts les plus criants de la PSDC et de la rendre plus crédible, au moins pour la gestion de crise.

En matière capacitaire, des instruments dits « à acronymes » - PDC, CARD, CSP, FED, etc. - sont conçus pour combler les lacunes et acquérir une BITDE, une base industrielle et technologique de défense européenne, en encourageant les coopérations. Mais que dire, pour commencer, du PDC, le Plan de développement des capacités ? Bien que très structurant, il se contente d'énumérer les priorités que les États membres veulent bien se fixer en s'inspirant d'une liste de lacunes capacitaires établie sur la base de scénarios moyennement réalistes et de déclarations peu sincères...

Le problème central est la préférence pour les planifications capacitaires nationales. Il faudrait parvenir à y intégrer des éléments du processus capacitaire de l'Union européenne. Ce sera difficile, d'autant qu'existe déjà le processus capacitaire de l'OTAN. On peut aussi chercher à corriger certains défauts d'articulation entre les outils capacitaires. Mais probablement pas tous, car certains aboutissent à ménager la souveraineté des États.

La CSP, la coopération structurée permanente - la PESCO en anglais -, a suscité de nombreux projets. Mais il faudrait être plus sélectif pour gagner en qualité, tandis que le risque d'ITARisation - c'est-à-dire d'application de la réglementation américaine ITAR - devrait rester une préoccupation qui ne semble pas partagée avec la même intensité dans toute l'Union européenne. Une avancée majeure, toutefois, doit être signalée avec le financement européen du FED, ou FEDEF, le fonds européen de défense. La commission devra veiller à ce qu'il ne soit pas utilisé comme un fonds de redistribution.

J'en viens aux aspects opérationnels. Une PSDC timorée, dont les opérations se raréfient alors qu'augmente la conflictualité, nuit à la stature et à la crédibilité de l'Union européenne. La boussole pourrait ici prévoir quelques mesures efficaces :

- Il faut d'abord chercher à mieux s'accommoder du principe d'unanimité. L'expédient, nous le connaissons : ce sont les opérations nationales et les opérations ad hoc, Agénor, Takuba, dont la France s'est faite une spécialité. Or, contourner la PSDC prive de commandement européen, de financements, d'une couverture politique et de la participation éventuelle de pays qui, comme l'Allemagne, ne peuvent intervenir sans mandat.

Faciliter le recours à la PSDC semble ici faisable : sur le territoire de l'Union européenne, avec une automaticité de l'entraide en cas d'agression sur la base de l'article 42.7 du traité de l'Union européenne TUE ; en matière de gestion de crise, avec la possibilité de proposer une opération « clé en main » économisant études et discussions préalables, ou encore avec l'apport par la PSDC de « briques de coopération » à des opérations nationales ou ad hoc.

Faut-il instaurer un Conseil de sécurité européen, dans la perspective de créer un noyau dur de la défense européenne ? La chancelière Angela Merkel l'envisageait, le président Emmanuel Macron l'a finalement approuvé, mais c'était il y a trois ans, à l'époque d'une autre présidence américaine...

Une seconde piste consiste à améliorer les opérations et à les rendre plus incitatives. On peut d'abord progresser sur le plan de la qualité des opérations militaires en améliorant les formations dispensées à des forces étrangères dans le cadre des EUTM, les missions d'entraînement de l'Union européenne, qui sont au nombre de trois et concernent le Mali, la Centrafrique et la Somalie. De ce point de vue, la mise en place, cette année, de la FEP, la facilité européenne pour la paix, qui permettra le financement de la fourniture de matériel létal, est une véritable avancée.

Point crucial, la rapidité de la génération de force : les battlegroups, bataillons de 1 500 hommes mis en place en 2006 pour composer une permanence militaire, n'ont jamais été déployés, et ils sont souvent indisponibles. Un financement par la FEP serait une incitation décisive.

Mieux : dans le cadre des discussions sur la boussole stratégique, une petite majorité d'États soutiennent l'initiative française d'une « force d'entrée en premier », dont le noyau dur pourrait être deux gros battlegroups ainsi relancés, avec des composantes terrestre, aérienne et maritime. Ce serait l'occasion pour la boussole de réaffirmer et préciser la complémentarité OTAN-Union européenne en cohérence avec un niveau d'ambition réaliste. En disant enfin clairement ce que l'Union européenne doit savoir faire, on ne pourra qu'améliorer la coordination capacitaire et opérationnelle.

Autre vecteur d'amélioration, le commandement militaire européen, c'est-à-dire la MPCC – la capacité militaire de planification et de conduite –, placée sous l'autorité de l'état-major de l'Union européenne, qui évite de s'en remettre à l'OTAN ou à un État membre pour la direction d'une opération de la PSDC. Cantonnée aujourd'hui aux EUTM, il faudrait étendre son rôle au commandement des missions exécutives et disposer ainsi d'un OHQ, autrement dit d'un état-major de planification, couvrant la totalité des missions militaires. Dans cette perspective, la France soutient le maintien de l'unicité du commandement de l'état-major de l'Union européenne et de la MPCC – que l'Allemagne voudrait remettre en question – pour préserver l'unité de la réflexion capacitaire.

Enfin, il faut impérativement combler les lacunes d'un renseignement européen qui n'est pas à la hauteur des enjeux.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Avant d'entrer dans le vif du sujet, je voudrais rappeler que, pour ce rapport, nous avons repris le processus que nous avons suivi pour notre rapport sur la défense européenne de 2019, qui consiste à consulter nos partenaires européens. Nous l'avons fait par visioconférence et par questionnaire envoyé aux ambassades, qui ont presque toutes répondu. Cette démarche nous a permis de nous fixer assez rapidement sur un certain nombre de points, souvent d'une manière peu encourageante puisque nous avons réalisé que les citoyens européens et les Parlements des États membres n'étaient pas du tout sensibilisés à la boussole stratégique. Je voudrais donc ici féliciter la commission de s'être saisie de ce sujet, ce qui nous a permis de l'étudier, de comprendre que bien des choses qui se passent en Europe sont généralement méconnues et que nous disposons, avec la boussole stratégique, d'un outil à la fois remarquable et inédit.

Les velléités successives d'améliorations de la PSDC, maintenant trentenaire, incitent aujourd'hui, au moment de formuler de nouvelles ambitions, au réalisme. En revanche, la « résilience » – l'un des 4 paniers de la boussole stratégique – comporte toutes les promesses d'un futur projet.

Préserver l'accès aux espaces stratégiques contestés, réduire notre dépendance industrielle en matière de sécurité et de défense, renforcer notre accès à des technologies critiques ou à des matériaux stratégiques, garantir

notre sécurité économique, sanitaire et climatique... La résilience c'est, en un mot, la sécurité hors PSDC.

La commission européenne est très active sur ces sujets. Un changement de dimension est perceptible depuis la crise sanitaire. La mise en place en 2020 de la DG DEFIS est révélatrice d'une nouvelle propension de l'UE à mobiliser sa puissance économique sur le plan stratégique.

Cette Europe géopolitique repose aussi sur ses partenariats, quatrième panier de la boussole. Concernant les États-Unis, Joe Biden est revenu sur la plupart des décisions prises par son prédécesseur, très critiquées par l'Union européenne, et les relations semblent apaisées. Nous devrions cependant nous garder de tout suivisme. D'abord, l'intérêt américain s'est déplacé vers l'Asie avec une relation bilatérale très tendue avec la Chine. L'Union européenne, elle, a une relation moins concurrentielle, passant notamment par l'exigence de réciprocité économique. Il est donc important que nous développions un partenariat indopacifique qui nous soit propre. Le partenariat avec l'Afrique est lui aussi de toute première importance, la Chine y étant cette fois appréhendée en rivale. Reste le partenariat avec l'OTAN, de loin le plus problématique, tant il devient structurant pour la boussole stratégique.

Nous assistons à un grand retour du tropisme atlantique. L'élection de Joe Biden est allée de pair avec la réaffirmation par l'OTAN de sa protection à ses Alliés européens. Il n'en fallait pas plus pour démobiliser les Européens sur l'autonomie stratégique et la PSDC...

Le Brexit ajoute un argument pour faire pencher la balance du côté de l'OTAN, puisque le Royaume-Uni est l'Allié dont les dépenses de défense sont les plus importantes - 60 milliards de dollars - après les États-Unis - 785 milliards de dollars. Si bien que les pays de l'Union européenne appartenant à l'OTAN ne représentent plus que le cinquième de la dépense de défense des pays de l'Alliance, comme se plaît à le rappeler le secrétaire général de l'OTAN. Par ailleurs, la crise sanitaire, tout en focalisant l'attention sur la résilience, a entraîné de fortes dépenses de soutien à l'économie qui déboucheront peut-être sur des ajustements budgétaires. Les Alliés de l'Union européenne ne s'en remettront que plus volontiers à l'OTAN pour s'autoriser des renoncements capacitaires et opérationnels. Ajoutons que les prochaines élections allemande et française pourraient conduire à des changements qui pèseraient sur la mobilisation de l'Union européenne pour la sécurité et la défense.

Tous les voyants de la marche vers l'autonomie stratégique passent au rouge. Au même moment, la coordination avec l'OTAN devient aléatoire.

Premièrement, le positionnement géostratégique de l'Union européenne diffère de celui de l'OTAN et des États-Unis : la Chine n'est pas pour nous l'ennemi ultime, la Russie reste un voisin, les agissements de la

Turquie nous touchent directement, à l'inverse des Américains pour qui elle reste, en outre, un Allié.

Deuxièmement, rien ne dit que le parapluie de l'OTAN, largement redéployé depuis l'élection de Joe Biden, ne perdra pas en étanchéité si les Républicains gagnent les prochaines présidentielles, voire les midterms, dans un peu plus d'un an. Le Trumpisme reste une force politique majeure.

Troisièmement l'OTAN entreprend en ce moment, à l'initiative de son secrétaire général, un « grand bond en avant ». Celui-ci prône une stratégie de défense à 360 degrés reprise par l'agenda OTAN 2030, que viennent d'approuver les Alliés. L'utilisation de l'article 5 en cas de cyberattaque y est avancée, ce qui méritera des précisions, ces actes pouvant être le fait de pays vis-à-vis desquels les risques et les finalités de l'Union européenne et des États-Unis ne sont pas les mêmes. Par ailleurs, l'Agenda envisage la résilience dans son sens le plus large, et il va jusqu'à prévoir l'attribution d'objectifs aux Alliés dont la réalisation ferait l'objet d'un suivi !

Si toutes les perspectives ouvertes par l'Agenda se réalisent, la résilience que l'Union européenne veut orchestrer pourrait finir dans l'ombre d'une résilience pilotée par l'OTAN - de même que la PSDC vivote à côté de l'Alliance. Or, ce que l'incommensurable puissance de l'armée américaine peut ici expliquer, là, rien ne le justifierait au regard des moyens de l'Union européenne.

Quatrièmement, sur le plan capacitaire, le processus otanien est bien mieux suivi que celui de l'UE, au détriment du développement d'une BITDE. L'Agenda 2030 prévoit la mise en place d'un fonds OTAN pour l'innovation qui pourrait en outre affaiblir le Fonds européen de défense.

Cinquièmement, la boussole stratégique s'élabore au même moment que le « concept stratégique », autre document stratégique auquel travaille l'OTAN. Pour éviter que le second ne déteigne sur le premier, les réflexions ont été décalées, de même que leur aboutissement, le concept stratégique ne devant sortir qu'à l'été 2022. Mais l'OTAN multiplie travaux et réflexions et tout se passe, d'après certains observateurs, comme si elle se livrait à une course de vitesse.

Au fond, la boussole stratégique est devenue un exercice à risque. Nous en avons identifié cinq, qui peuvent se recouper.

Le premier risque est bien sûr celui d'un document de faible envergure. La réaffirmation de la couverture atlantique réduit les ambitions de la plupart des États membres pour la PSDC.

L'analyse définitive des menaces, celle qui seront endossées politiquement dans la boussole, pourrait se concentrer sur les plus consensuelles, de type hybride et technologique, favorisant la résilience au détriment de la gestion de crise. Au moins deux années - celles de l'élaboration de la boussole - auront alors été perdues pour la PSDC. Ce

demi-échec pourrait être relativisé – et rendu présentable – par des initiatives améliorant les seules missions civiles ou militaires non exécutives, que l'Allemagne préfère aux missions exécutives.

Le second risque est celui d'un document calé sur les seuls besoins de l'OTAN et qui se coulerait dans le concept stratégique. La boussole ne proposerait rien qui puisse doubler les moyens de l'Alliance ou s'émanciper de ses ambitions - tant en matière militaire que de résilience. Ses principaux attendus concerneraient le partenariat avec l'OTAN. Il faudrait qu'un dialogue politique s'instaure entre Josep Borrell et le secrétaire général de l'OTAN pour dégager la cohérence nécessaire entre les deux exercices tout en garantissant l'autonomie de notre démarche. Rien n'indique qu'un tel dialogue puisse avoir lieu...

Le troisième risque est celui d'un document plus ambitieux, mais peu suivi d'effet. Des effets d'affichage seront peut-être recherchés. Quoiqu'il en soit, le document final pourrait comprendre des ouvertures intéressantes, notamment en matière de résilience concernant les espaces contestés, dont il faudra organiser la postérité. En matière de PSDC, la proposition française d'une force d'entrée en premier, dont vient de parler mon collègue, serait une avancée importante. Soutenue par Josep Borrell, elle pourrait apparaître acceptable, même dans une perspective atlantiste. C'est pourquoi devront être mis en place un mécanisme de suivi et un portage politique, suivant l'une des principales préoccupations française.

Le quatrième risque est à notre avis celui d'un document trop détaillé, au point d'en devenir contreproductif en cas de crise. L'épisode pandémique a montré que l'Union européenne est capable d'un sursaut de volonté à l'épreuve des faits. En cas de crise, un document très formalisé, surtout s'il préjuge d'une capacité d'action minimale, serait donc un carcan. Ce raisonnement vaut aussi pour les relations avec l'OTAN, vis-à-vis de laquelle des ajustements devront toujours rester possibles.

Le dernier risque est que la France, craignant que la boussole stratégique ne ternisse sa présidence, en fasse un peu trop. Gardons-nous de suivre notre tendance aux déclarations et à la promotion de concepts, qui effraient et indisposent nos partenaires ! Mais la France est écoutée, ses analyses sont attendues : elle devra, dans le respect d'autrui, assumer ses convictions, les expliquer et chercher à convaincre.

Un échec de la boussole stratégique serait très dommageable pour la PSDC : les désillusions en la matière font reporter à bien plus tard toute velléité de progrès.

Nous formulons ici un regret de taille, qui nous ramène à la méthode : les discussions sur la boussole stratégique n'ont pas été élargies aux Parlements, privant la boussole stratégique d'un levier d'enrichissement et de profondeur d'audience auprès des citoyens européens dont nous craignons fort de regretter l'absence quand il s'agira de parachever

l'exercice. Nous proposons par ailleurs que la boussole stratégique fasse l'objet d'une révision tous les 5 ans. Il importera donc que les Parlements en soient systématiquement saisis.

M. Cédric Perrin, président. – Vous appelez notre attention sur la nécessité de rester attentifs à ce sujet et d'exercer un droit de suite. À cet égard, je vous signale que nous tiendrons au Sénat, le 25 février 2022, la conférence PESC/PSDC du volet parlementaire de la présidence française de l'Union européenne. Ce sera l'occasion de revenir sur ce sujet avec nos partenaires.

M. André Guiol. – Les rapporteurs ont évoqué le problème de la montée en puissance de la défense européenne et de l'OTAN. J'ai lu récemment que, pour de nombreux militaires américains, les deux étaient incompatibles, que c'était l'un ou l'autre. Comment montrer que ce peut être l'un et l'autre ?

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Nous avons préconisé, dans notre rapport de 2019, l'écriture d'un Livre blanc, et estimons que l'Europe s'est ici dotée de l'outil nécessaire pour y aboutir, sur la base d'une analyse commune, à 27, des menaces. Puis il y a eu cette décision unilatérale du secrétaire général de l'OTAN d'engager un processus très similaire à celui de la boussole stratégique, nous privant d'un exercice véritablement autonome en nous poussant à l'insérer dans celui, beaucoup plus important, de l'Alliance atlantique. D'ailleurs, c'est devenu une sorte de course de vitesse, on voit que l'OTAN, qui se renouvelle, s'occupe désormais de réchauffement climatique, de résilience – bref, de sujets qui n'entrent pas dans ses prérogatives historiques.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. – Rappelons-nous qu'un certain nombre d'États de l'Union européenne ne sont pas membres de l'OTAN. Les deux organisations ne se superposent pas. Pour que l'Union européenne puisse adopter une position, nous avons fait, dans notre rapport de 2019, la proposition d'un Livre blanc – l'idée n'était évidemment pas nouvelle, mais nous l'avons remise en avant. L'existence de cette boussole stratégique est donc une bonne nouvelle, elle s'inscrit ainsi dans les préconisations de notre commission d'il y a deux ans, et nous pourrions en tirer une certaine fierté. Le fait même que cet exercice existe, le fait que les services de renseignement des États membres de l'Union européenne aient des échanges en vue d'établir une analyse des menaces qui soit partagée, c'est une première. Cette avancée considérable répond au fond à votre question : c'est bien l'un et l'autre.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – J'ajoute que l'un est censé renforcer l'autre.

Mme Gisèle Jourda. – Il a été évoqué un sujet qui nous a tenus à cœur, tant au sein de cette commission que dans celle des affaires européennes, c'est le Fonds européen de défense. C'est un élément fondateur

pour la dimension européenne de la défense, alors qu'il a déjà été impacté financièrement. Est-il possible d'avoir des précisions sur les risques que cet instrument encourt ?

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – La France avait en effet soutenu un abondement du Fonds européen de défense à hauteur de 13 milliards d'euros. Nous en sommes à 8 milliards d'euros. Mais nous restons satisfaits, car c'est la première fois que l'Union européenne se dote d'un tel fonds. Dans le cadre de ce fonds, on dénombre 26 projets qui ont fait l'objet d'un processus très inclusif, qui encourage la greffe sur un grand projet initial de PME issues de divers États membres. C'est une bonne structure, qui va dans le bon sens. Bien sûr, le danger existe d'un saupoudrage de l'argent ne permettant pas de soutenir des projets permettant véritablement à l'Union européenne de rester concurrentielle sur le plan industriel. Mais le danger que nous venons d'évoquer résulte, lui, du fait que l'OTAN souhaite s'occuper d'innovation en créant son propre fonds, qui serait évidemment bien mieux abondé que le Fonds européen de défense et risquerait de s'y substituer. Nous avons résisté pour obtenir que les entreprises de pays non membres de l'UE ne puissent avoir accès au Fonds européen de défense. Les États-Unis, en particulier, dépensent des milliards en recherche et en innovation dans leur propre pays, et accéder au Fonds européen de défense leur permettrait d'avoir accès à l'argent du contribuable européen pour augmenter encore cette dépense. Certes, des entreprises européennes travaillent pour des entreprises américaines, ou sont les filiales de ces entreprises, qui essayent ainsi d'entrer dans le Fonds européen de défense par la petite porte. Il reste que ce fonds existe, qu'il a vocation à monter en puissance dans la durée et qu'il représente un progrès considérable. Dans notre rapport de 2019, nous avons par ailleurs proposé la création d'une direction qui elle aussi a été mise en place. En tout, deux de nos propositions ont ainsi prospéré... Quoi qu'il en soit, je ne sais pas si, dans vingt ans, le Fonds européen de défense aura ou non été absorbé par l'OTAN, je crains que la situation ne soit devenue un peu compliquée.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je crois qu'il faut rester modestes, des collaborations entre services de différents pays existaient bien avant que ne commencent les travaux sur la boussole stratégique. Par ailleurs, nous sommes plusieurs ici à faire partie de l'assemblée parlementaire de l'OTAN, et, pour ma part, je suis agacée d'entendre revenir aussi souvent, au sujet de l'Alliance, les mêmes discours et vieilles lunes. Il y a le propos d'Emmanuel Macron, cette vision presque romantique d'une Europe qui travaillerait à sa défense avec la Russie... Je voudrais rappeler que, selon les termes mêmes de son secrétaire général, l'Alliance atlantique est la plus réussie au monde, qu'aucun pays ne l'a jamais quittée et qu'elle assure notre défense sans qu'ait jamais été rencontré le moindre problème à ce sujet, même s'il existe des tensions aux frontières de l'Union européenne. De très nombreux États membres de l'Union européenne sont extrêmement favorables à l'OTAN, contrairement à ce que l'on peut entendre ici, tandis que d'autres ne veulent

pas suffisamment contribuer – comme ils devraient le faire – au budget de l'Union européenne, si bien que la protection de l'OTAN est particulièrement bienvenue. Alors ce discours anti-otanien, qui tend à se répandre, cette petite musique, tout cela devient exaspérant pour les personnes qui voient ce qui se passe à l'OTAN, le travail qui y est accompli, dont tous mes collègues présents à l'assemblée parlementaire de l'OTAN sont, je crois, bien conscients.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Lundi 15 mars 2021

- *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères* : **M. Philippe BERTOUX**, directeur des affaires stratégiques et **M. David CVACH**, directeur de l'Union européenne.

Lundi 22 mars 2021

- *European Council on Foreign Relations (ECFR)* : **Mme Tara VARMA**, directrice du Bureau de Paris et *Policy Fellow*.

Vendredi 26 mars 2021

- **Mme Claire RAULIN**, ambassadrice, représentante permanente au Comité politique et de sécurité de l'Union européenne à Bruxelles (RP COPS).

Mardi 30 mars 2021

- *Ministère des armées* : **Mme Alice GUITTON**, directrice générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS).

Jeudi 1^{er} avril 2021

- *Ministère des armées - État-major des armées* : **Général Bruno FOUSSARD**, chef de la division Euratlantique.

Vendredi 9 avril 2021

- *Ambassade de France en Belgique* : **Mme Claude-France ARNOULD**, conseiller pour les affaires européennes à l'IFRI (Institut français des relations internationales).

Lundi 12 avril 2021

- *Ministère de la défense allemand* : Général de brigade **SCHULZ**, adjoint au directeur politique, **Mme VON SEHERR-THOSS**, cheffe du bureau UE, **Mme LINZENMEIER**, responsable France au sein de la direction politique.

- *Ambassade de France en Allemagne* : Adjudant **Steven HERRY**, assistant de l'attaché de défense.

Vendredi 16 avril 2021

- *Parlement européen* : **M. Arnaud DANJEAN**, député européen.

Lundi 3 mai 2021

- *Parlement européen* : **Mme Nathalie LOISEAU**, députée européenne, présidente de la sous-commission « sécurité et défense », ancienne ministre des affaires européennes.

Jeudi 6 mai 2021

M. Frédéric MAURO, chercheur associé à l'IRIS de Paris et au GRIP (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité) à Bruxelles.

Lundi 10 mai 2021

- OCDE : **M. Didier LENOIR**, ambassadeur, représentant permanent de l'UE auprès de l'OCDE.

Mercredi 12 mai 2021

M. Hubert VÉDRINE, ancien ministre des affaires étrangères.

Mardi 18 mai 2021

- *Ministère polonais de la Défense nationale* : **M. Piotr PACHOLSKI**, directeur du Département de la politique de sécurité internationale.

- *Ambassade de France en Pologne* : **M. Frédéric BILLET**, ambassadeur de France en Pologne, **Colonel Jérôme MALLARD**, attaché de défense, **Mme Anna CHERNER-DRIEUX**, conseillère politique.

Mardi 25 mai 2021

- *Ministère de la défense slovène* : **M. Uroš ZORKO**, directeur de la politique de défense.

- *Ambassade de France en Slovénie* : **Lieutenant-Colonel Valérie TRAMEAU-CHABERT**, attachée de défense, **Mme Samantha BONBAYL**, première conseillère politique.

Lundi 31 mai 2021

- *Ministère de la défense suédois* : **M. Johan LAGERLÖF**, Deputy director General MoD, Head of department Security Policy and International Relations, **M. Hans PECHAN**, Deputy Director department for acquisition research and development, **Mme Linnéa PORATHE**, Officier traitant France MoD.

- *Ambassade de France en Suède* : **Colonel Marc HENRY**, attaché de défense, **M. Jean TRABAND**, 2^e conseiller – chef du service presse.

Lundi 14 juin 2021

- *Service européen pour l'action extérieure (SEAE)* : **M. Hervé BLÉJEAN**, chef de l'état-major de l'Union européenne (EMUE).

Lundi 21 juin 2021

- *Ambassade des États-Unis en France* : **Colonel Allen PEPPER**, attaché de défense.

QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX AMBASSADES

Questionnaire adressé à nos 26 postes dans l'Union européenne :

1. Quelle importance la boussole stratégique revêt-elle dans le débat public du pays ?
2. Quelle importance les autorités politiques accordent-elles à la boussole stratégique ?
3. Quelles attentes cet exercice suscite-t-il auprès des autorités politiques ? *La réponse permettra d'aborder la conception qu'a l'État membre de la boussole stratégique avec, d'une part, sa perception des menaces collectives, d'autre part, les orientations et objectifs que, selon lui, l'Union européenne devrait se fixer afin d'y répondre.*
4. Depuis 2020, cette importance et ces attentes ont-elles évolué :
 - a. à la faveur de l'élection de Joe Biden et du renforcement de la relation transatlantique ?
 - b. en raison d'autres évolutions géopolitiques (Turquie, Chine...) ?
 - c. en conséquence de la crise sanitaire ?
 - d. en raison d'autres circonstances (Brexit, risque cyber...) ?