



... le rapport d'information

QUELLE BOUSSOLE STRATÉGIQUE POUR L'UNION EUROPÉENNE ?

Par Ronan LE GLEUT, Français établis hors de France, Groupe Les Républicains, Hélène CONWAY-MOURET, Français établis hors de France, Groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, rapporteurs, et Pascal ALLIZARD, Calvados, Groupe Les Républicains, Nicole DURANTON, Eure (Normandie), Groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, Philippe FOLLIOU, Tarn (Occitanie), Groupe Union Centriste, et Pierre LAURENT, Paris (Île-de-France), Groupe communiste républicain citoyen et écologiste, sénateurs associés aux auditions.

1. 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 2021-2027 – bien plus que les instruments auxquels il succède – ce fonds est une **véritable avancée**, mais son succès pourrait pâtir de la **tendance de nombreux États 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'automatisme 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 dommageables 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.

2. UNE BOUSSELE 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 accueillies 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. UNE COORDINATION DE PLUS EN PLUS EXIGEANTE AVEC L'OTAN

1. Des visées géostratégiques 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. L'UE devrait y voir l'opportunité 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. Un 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 ne saurait s'octroyer, au travers du NDPP, 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 constituent un garde-fou partiel. Mais l'Agenda envisage de mettre en place un fonds OTAN pour l'innovation.

5. La concomitance parasite 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.

3. 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 un tant soit peu doubler les moyens de l'Alliance ou s'émanciper 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.

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.*



Christian Cambon

Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne (LR)

Commission des affaires étrangères, de la défense et des
forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Ronan Le Gleut

Rapporteur
Sénateur représentant les Français établis
hors de France
(LR)



Hélène Conway-Mouret

Rapporteuse
Sénatrice représentant les Français établis
hors de France
(SER)