



**HAL**  
open science

## La “ Boussole stratégique ”, nouveau plan d’action pour la sécurité et la défense de l’UE

Elsa Bernard

### ► To cite this version:

Elsa Bernard. La “ Boussole stratégique ”, nouveau plan d’action pour la sécurité et la défense de l’UE. *Annuaire français de droit international*, 2023. hal-04347550

**HAL Id: hal-04347550**

**<https://hal.univ-lille.fr/hal-04347550v1>**

Submitted on 15 Dec 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## LA « BOUSSOLE STRATÉGIQUE », NOUVEAU PLAN D'ACTION POUR LA SÉCURITÉ ET LA DÉFENSE DE L'UE

ELSA BERNARD\*

Livre blanc, stratégie, plan d'action... La « Boussole stratégique en matière de sécurité et de défense »<sup>1</sup> « endossée » par le Conseil européen en mars 2022, peine à entrer dans l'une ou l'autre de ces catégories en raison de sa nature inédite. Prévu pour orienter la politique de l'Union en matière de sécurité et de défense d'ici 2030, dans un « environnement sécuritaire plus hostile [qui] nous impose de faire un saut quantique »<sup>2</sup>, ce document de quarante-six pages identifie plus de quatre-vingts actions concrètes, essentiellement fondées sur des outils déjà existants en matière de défense mais qu'il s'agit, soit d'activer, soit de faire évoluer en vue d'une mise en œuvre rapide et efficace. Sa dimension très concrète comme son caractère ramassé distinguent la Boussole stratégique des livres blancs sur la défense, tandis que l'absence de toute prescription (au plan capacitaire par exemple) et de prévision budgétaire la différencie d'une loi de programmation militaire, telles qu'elles existent au niveau national. La Boussole stratégique se distingue également des deux « stratégies » qui l'ont précédée au sein de l'Union, à savoir la « Stratégie européenne de sécurité », présentée en 2003 par le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (ci-après « PESC »), Javier Solana<sup>3</sup>, et la « Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne »<sup>4</sup>, élaborée en juin 2016 par Federica Mogherini, Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne (ci-après le/la Haut(e) représentant(e)). Dans les deux cas, les textes adoptés étaient l'œuvre des Hauts-représentants, avec l'appui, en ce qui concerne la Stratégie globale, du Service européen pour l'action extérieure (ci-après « SEAE ») et de la Commission, dont le président Juncker s'était montré, à l'instar de la Haute représentante, particulièrement préoccupé par la nécessité d'élaborer une Union européenne de la défense<sup>5</sup>. Cette Stratégie globale, que les États avaient pourtant sollicitée en raison de la rapide détérioration de leur environnement sécuritaire depuis le début des années 2010, leur avait ainsi partiellement échappée, tant en ce qui concerne son élaboration que son contenu. L'émancipation de la tutelle étatique dans un domaine sensible, régalién et intergouvernemental s'était traduite par un simple « accueil » du document par le Conseil européen, qui avait certes suivi les propositions de la Haute représentante mais sans jamais endosser officiellement la Stratégie globale.

Dans un environnement sécuritaire encore dégradé par rapport à 2016, il était indispensable que le nouveau texte consacre un véritable engagement des États membres sur les questions de sécurité et de défense, et non simplement l'analyse d'un Haut représentant, aussi pertinente

---

(\*) Professeure à l'Université de Lille, Centre de recherche « Droits et perspectives du droit » (ULR 4487), Chaire Jean Monnet.

<sup>1</sup> « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense - Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales », doc. 7371/22, 22 mars 2022.

<sup>2</sup> *Précit.*, p. 2. La pagination utilisée est celle du document pdf.

<sup>3</sup> « Stratégie européenne de sécurité – Une Europe sûre dans un monde meilleur », décembre 2003.

<sup>4</sup> « Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne », *Office des publications de l'Union européenne*, 2016.

<sup>5</sup> Comme en témoignent notamment ses discours sur l'État de l'Union de 2016 et de 2017.

soit-elle. En effet, la Boussole se veut opérationnelle. Or ce caractère opérationnel dépend exclusivement de la volonté politique des États membres, ce qui impliquait qu'ils s'approprient ce projet dès le stade de sa rédaction.

Face à la nécessité pour l'Union européenne (ci-après « UE » ou « Union ») d'accompagner son traditionnel « soft power » d'une affirmation de sa puissance afin de garantir sa sécurité et celle de son voisinage<sup>6</sup>, les ministres de la défense réunis à Zagreb en mars 2020, ont ainsi proposé, au cours d'une réunion informelle, de mettre à jour la Stratégie globale de 2016, en lançant une nouvelle réflexion sur la sécurité et la défense européennes, appelée « Boussole stratégique ». Si la future boussole a été discutée une première fois au niveau ministériel en juin 2020, le besoin d'un Livre Blanc sur la défense avait été évoqué, dès 2018, par le Parlement européen<sup>7</sup>. Un an auparavant, le Président Macron avait, quant à lui, lancé un appel, dans son discours de la Sorbonne, à une « Europe de la défense » et à une « culture stratégique commune », présentées comme « ce qui manque le plus à l'Europe aujourd'hui »<sup>8</sup>. Toutefois, compte tenu des méfiances que suscitent, chez les autres États membres, les ambitions françaises en matière de défense européenne<sup>9</sup>, le fait que la Boussole stratégique ait officiellement été lancée sous la présidence allemande du Conseil de l'UE a son importance, tant le pragmatisme germanique rassure dans ce domaine<sup>10</sup>. Et si la Boussole stratégique a été adoptée en mars 2022, sous présidence française, c'est bien l'ensemble des États membres qui se l'est appropriée durant deux années, suivant une méthode de travail originale, qui s'est révélée efficace. La réflexion a associé experts et politiques puisque les institutions, entités et organes compétents de l'Union (en l'occurrence la Commission, le SEAE et le Haut représentant à sa tête, l'État-major de l'Union européenne, le Comité militaire de l'UE...) ont régulièrement échangé avec les représentants étatiques, non seulement dans le cadre de groupes de réflexion et d'ateliers dont les thèmes et les participants variaient, mais également par le biais de notes libres (dites « *non papers* »). La plupart des pays auraient activement contribué aux échanges et « les ateliers auraient été très bien suivis, sans attitude de "passager clandestin" »<sup>11</sup>. De nombreux think-tanks ont également contribué à la réflexion en organisant séminaires et colloques sur le sujet. Le « brainstorming » qui a résulté de ces divers échanges a permis au SEAE de résumer les positions et de proposer plusieurs versions successives du texte aux États, versions sur la base desquelles les vingt-sept pouvaient ensuite échanger leurs idées, leurs points de vue, suggérer des ajouts ou des modifications. Cinq versions de la Boussole ont ainsi été élaborées entre novembre 2021 et mars 2022, au gré desquelles le volume du texte a considérablement augmenté par rapport à la quinzaine de pages initialement envisagée par le Haut représentant, Josep Borrell<sup>12</sup>. Tel était, *a minima*, le prix de l'appropriation d'un projet

---

<sup>6</sup> V. par ex. les propos du Haut représentant J. BORRELL, « Europe cannot afford to be a bystander in the world. We need a "Strategic Compass" », 10 octobre 2021, [[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/105369/europe-cannot-afford-be-bystander-world-we-need-“strategic-compass”\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/105369/europe-cannot-afford-be-bystander-world-we-need-“strategic-compass”_en)].

<sup>7</sup> Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2018 sur le rapport annuel sur la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, (2018/2099(INI)), points 17 et 18.

<sup>8</sup> E. MACRON, « Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique », 26 septembre 2017.

<sup>9</sup> Les États membres sont divisés sur l'idée d'une défense à l'échelle européenne, en raison notamment de l'importance accordée par certains d'entre eux à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (ci-après « l'OTAN »), qu'ils considèrent être l'unique pourvoyeur de leur sécurité et de leur défense. V. *infra*.

<sup>10</sup> V. R. LE GLEUT et H. CONWAY-MOURET, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du sénat, n° 753 (2020-2021), 7 juillet 2021, sp. pp. 9 et 11.

<sup>11</sup> R. LE GLEUT et H. CONWAY-MOURET, Rapport d'information précité, p. 10.

<sup>12</sup> Sur le calendrier et la « recette » de la Boussole stratégique, v. les analyses de N. GROS-VERHEYDE et A. PUGNET, « La boussole stratégique. De la genèse du texte à son adoption », 30 janvier 2022 et « Comment s'est concoctée la boussole stratégique ? On vous donne la recette ! », 31 mars 2022, *site B2* : [<https://club.bruxelles2.eu/category/a/>].

commun par vingt-sept États aux divergences souvent profondes en matière de sécurité et de défense.

D'abord adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 21 mars 2022, puis endossée quelques jours plus tard par le Conseil européen<sup>13</sup>, la Boussole stratégique permet d'envisager un renforcement de la sécurité de l'Union sans modifier les traités, ce qui serait inenvisageable en l'état actuel des choses. Dès lors que le principal enjeu de l'exercice était de réunir les européens autour d'intérêts partagés en matière de défense et de sécurité, il était nécessaire de procéder à une identification commune des menaces (I), avant de formuler des engagements sur les actions concrètes à entreprendre (II). Mais une boussole n'est utile que si elle est utilisée. Or, le premier bilan annuel établi, conformément aux préconisations de la Boussole<sup>14</sup>, en mars 2023, permet de constater que malgré les nombreuses mesures adoptées, un écart demeure entre les actions et les aspirations<sup>15</sup>. Se pose ainsi la question de la mise en œuvre des engagements pris, et donc de la volonté des États membres de renforcer la défense européenne dans un contexte marqué par le retour de l'OTAN sur le devant de la scène (III).

## I. – LA PRÉPARATION DE LA BOUSSOLE STRATÉGIQUE : UNE ANALYSE INÉDITE DES MENACES

Parce que, comme l'a souvent répété le Haut représentant, « l'Europe est en danger »<sup>16</sup> et qu'elle « fait face à de nouvelles menaces qui ne sont pas seulement militaires ou territoriales »<sup>17</sup>, la Boussole stratégique ne pouvait faire l'impasse sur une analyse complète des menaces permettant de mieux appréhender l'« environnement stratégique de plus en plus compétitif »<sup>18</sup> dans lequel l'Union évolue. Préalable essentiel à toute entreprise en matière de sécurité et de défense, l'identification de menaces communes aux vingt-sept n'allait toutefois pas de soi. Loin de là. En fonction de son histoire, de sa géographie et de sa culture, chaque État membre de l'Union européenne a une perception différente de la menace, même si la guerre en Ukraine a eu un effet fédérateur en la matière. Jusque-là, alors que les États baltes ou la Pologne, par exemple, étaient particulièrement préoccupés par la menace russe, la France était attentive à la menace terroriste que représente le Sahel, quand la Grèce et Chypre s'inquiétaient de la Turquie. D'autres pays, à l'instar de l'Autriche ou de l'Irlande, ne se sentaient en théorie pas menacés en raison de leur neutralité affichée. Dans ces circonstances, parvenir à une analyse de la menace partagée par les vingt-sept était à la fois une difficulté et un enjeu pour élaborer une culture stratégique commune, laquelle est essentielle à une défense elle-même commune. Telle est la grande innovation – et la grande réussite – de la Boussole stratégique.

---

<sup>13</sup> Réunion du Conseil européen – Conclusions, 24-25 mars 2022.

<sup>14</sup> « Le Haut représentant, en concertation avec la Commission et l'Agence européenne de défense, présentera un rapport annuel sur les progrès accomplis, qui servira de base à une réunion du Conseil européen pour fournir les orientations politiques en ce qui concerne nos efforts », « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense, *précit.*, p. 47.

<sup>15</sup> « Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence - Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the Council », 21 mars 2023, [[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/StrategicCompass\\_1stYear\\_Report.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/StrategicCompass_1stYear_Report.pdf)].

<sup>16</sup> J. BORRELL, « Il est temps de faire avancer la boussole stratégique », 18 novembre 2021, [[https://www.eeas.europa.eu/eeas/il-est-temps-de-faire-avancer-la-boussole-strategique\\_fr](https://www.eeas.europa.eu/eeas/il-est-temps-de-faire-avancer-la-boussole-strategique_fr)].

<sup>17</sup> Selon les termes de l'avant-propos personnel de J. BORRELL à la Boussole stratégique (traduit par nos soins), [[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/foreword\\_-\\_a\\_strategic\\_compass\\_to\\_make\\_europe\\_a\\_security\\_provider.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/foreword_-_a_strategic_compass_to_make_europe_a_security_provider.pdf)].

<sup>18</sup> *Précit.*

Afin de réaliser « la toute première analyse globale des menaces à l'échelle de l'UE »<sup>19</sup>, le centre de renseignement de l'UE (Intcen), la branche renseignement de l'État-major de l'UE (EMUE) et les agences nationales de renseignement ont travaillé ensemble pour évaluer les risques stratégiques auxquels l'Union est et sera confrontée dans la décennie à venir. Cette analyse, finalisée en novembre 2020 par le SIAC<sup>20</sup>, prend la forme d'un document classifié, établi par le SEAE et coordonné en son sein par l'État-major de l'UE. Fait important : l'analyse n'a pas été approuvée par les États membres, auxquels aucune possibilité n'a été donnée de contester ou de modifier les conclusions des spécialistes du renseignement<sup>21</sup>. Bien que classique au niveau national comme au sein de l'OTAN, une telle approche, incluant la participation de quarante-deux services de renseignements civils et militaires – y compris britanniques –<sup>22</sup> est inédite au niveau de l'Union. Elle a permis, selon les spécialistes ayant eu accès à ce document classifié, de mettre en évidence des liens forts entre tous les niveaux de menace, liens indéniablement accrus à partir de février 2022, à l'aune de la guerre en Ukraine.

L'analyse de ces menaces à laquelle est consacrée la première partie de la Boussole stratégique, intitulée « le monde auquel nous sommes confrontés »<sup>23</sup>, témoigne de la prise en compte de cette guerre, intervenue un mois seulement avant l'approbation du document final. Prenant acte du retour d'une « politique de rapport de force dans un monde multipolaire disputé », la Boussole se focalise particulièrement sur la Russie, dont le gouvernement est, « avec sa complice la Biélorussie », entièrement responsable « des actions agressives et révisionnistes » qui « menacent gravement et directement l'ordre de sécurité européen et la sécurité des citoyens européens »<sup>24</sup>. Les termes sont évidemment moins forts concernant la Chine, dont le cas est toutefois également évoqué au titre de cette politique de rapport de force. Bien que considérée comme « un partenaire en matière de coopération »<sup>25</sup>, la Chine est, aux termes de la Boussole, un « concurrent économique et un rival systémique » qui, non seulement « a tendance à limiter l'accès à son marché », mais qui développe aussi considérablement ses moyens militaires, avec « pour objectif d'achever la modernisation globale de ses forces armées d'ici à 2035, ce qui aura une incidence sur la sécurité régionale et mondiale »<sup>26</sup>.

L'environnement stratégique d'une Union « cernée par l'instabilité et les conflits »<sup>27</sup> est plus largement passé en revue<sup>28</sup>. Sont également appréhendés les « menaces et défis émergents et

---

<sup>19</sup> « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense », *précit.*, p. 7.

<sup>20</sup> Le *Single Intelligence Analysis Capacity* (SIAC) est la capacité unique d'analyse du renseignement de l'Union, qui regroupe le renseignement civil et le renseignement militaire.

<sup>21</sup> V. D. FIOTT et G. LINDSTROM, « Strategic Compass – New Bearings for EU Security and Defence ? », *EUISS*, Chaillot Paper n° 171, Décembre 2021, pp. 5-6.

<sup>22</sup> V. les propos de J.-P. VAN AUBEL, expert-défense au sein du SEAE, lors du colloque intitulé « La boussole stratégique : quel cap pour la défense européenne ? », organisé par la Fondation Robert Schuman et l'IHEDN en collaboration avec EuroDéfense-France, 26 janvier 2022.

<sup>23</sup> « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense », *précit.*, pp. 7 à 13.

<sup>24</sup> *Précit.*, p. 7.

<sup>25</sup> On connaît les divergences entre l'Union européenne et les États-Unis à ce sujet, ce qui explique sans doute le rappel, quelques lignes plus tard, du fait que « pour défendre l'ordre international fondé sur des règles (...) les États-Unis restent le partenaire stratégique le plus fidèle et le plus important de l'UE et sont une puissance mondiale qui contribue à la paix, à la sécurité, à la stabilité et à la démocratie sur notre continent », « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense », *précit.*, p. 8.

<sup>26</sup> *Précit.*

<sup>27</sup> *Précit.*

<sup>28</sup> Sont à ce titre évoqués les Balkans occidentaux (avec une focale particulière sur la Bosnie-Herzégovine qui a suscité des discussions de dernière minute entre les États membres), le voisinage oriental et le voisinage méridional de l'Europe, les tensions en Méditerranée orientale, la région arctique et son évolution rapide compte tenu notamment des effets du réchauffement climatique, l'Afrique en raison de l'importance stratégique qu'elle revêt pour l'Union et des risques que les conflits qui y prévalent et le terrorisme font courir à la sécurité des européens, le Moyen-Orient et la région du Golfe, mais aussi la région Indo-pacifique qualifiée de « nouvel espace de

transnationaux »<sup>29</sup>, que sont notamment le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive et l'extension, par certains pays, de leur arsenal nucléaire, tendances particulièrement préoccupantes face à « l'affaiblissement de l'architecture en matière de maîtrise des armements en Europe »<sup>30</sup>. Les menaces hybrides que font peser sur l'Europe des acteurs étatiques ou non-étatiques sont énumérées : cyberattaques, campagnes de désinformation, ingérence directe dans nos élections et nos processus politiques, contrainte économique et instrumentalisation des flux migratoires irréguliers... La Boussole constate enfin que l'accès aux « domaines stratégiques mondiaux est de plus en plus contesté »<sup>31</sup> et qu'aucun espace n'est épargné : cyberspace, espace extra-atmosphérique, sécurité maritime et aérienne sont sources de préoccupations, de même que « le changement climatique, la dégradation de l'environnement et les catastrophes naturelles » qui auront « une incidence sur notre paysage sécuritaire au cours des prochaines décennies et sont des moteurs avérés d'instabilité et de conflits dans le monde »<sup>32</sup>. Sont donc identifiés différents défis, « multidimensionnels et souvent interconnectés » qui menacent la sécurité des Européens et impliquent de « redoubler d'efforts pour mettre en œuvre notre approche intégrée de la sécurité, des conflits et des crises »<sup>33</sup>. Compte tenu de l'évolution très rapide de ces menaces, il est prévu que leur examen soit régulièrement réitéré, « tous les trois ans au moins, ou plus tôt si l'évolution du contexte stratégique et sécuritaire le justifie », ce qui a déjà été fait en décembre 2022. L'analyse des menaces effectuée dans le cadre de la Boussole montre que « le moment est venu de prendre des mesures décisives pour assurer notre liberté d'action »<sup>34</sup>. Ces mesures sont exposées dans les quatre parties suivantes du document.

## II. – LE CONTENU DE LA BOUSSOLE STRATÉGIQUE : UNE APPROCHE PRAGMATIQUE

La Boussole stratégique s'attachant à définir des actions concrètes à mener au cours des dix prochaines années, elle se devait d'être pragmatique et, à ce titre, d'éviter le recours aux théories et aux concepts qui divisent. C'est ainsi que la notion très clivante d'« autonomie stratégique de l'Union européenne » n'apparaît qu'une fois dans le document, alors même que c'est bien la direction vers cette autonomie que montre la Boussole<sup>35</sup>. Complète et ambitieuse, au regard notamment des échéances prévues, la Boussole envisage des orientations réalistes dans quatre domaines, donnant lieu à quatre chapitres intitulés « Agir », « Assurer la sécurité », « Investir » et « Travailler en partenariat ». Les deux premiers chapitres, qui se concentrent respectivement sur la gestion des crises et sur la résilience, évoquent les *objectifs* de la Boussole stratégique. Les deux derniers, qui traitent, pour leur part, des capacités et des partenariats de l'UE, concernent les *moyens* permettant d'atteindre ces objectifs. Dans ces différents domaines, la Boussole tend à la pleine utilisation des instruments existants et souvent peu, pas ou mal exploités.

---

concurrence mondiale », l'Asie et même l'Amérique latine avec ses déséquilibres socioéconomiques et ses risques d'instabilité politique.

<sup>29</sup> « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense », *précit.*, p. 11.

<sup>30</sup> *Précit.*

<sup>31</sup> *Précit.*, p. 12.

<sup>32</sup> *Précit.*

<sup>33</sup> *Précit.*

<sup>34</sup> *Précit.*

<sup>35</sup> « La présente boussole stratégique renforcera l'autonomie stratégique de l'Union européenne et sa capacité à travailler avec ses partenaires pour préserver ses valeurs et ses intérêts », *précit.*, p. 13. V. D. FIOTT et M. J. MAZARR, selon lesquels « a more subterranean approach to EU strategic autonomy can certainly be seen in the Strategic Compass », « Solid Foundation, Rocky Future? Assessing Transatlantic Defence And Security Ties After NATO's Madrid Summit », *CEPS Policy Insights*, n° 2022/26, July 2022, p. 7.

Ainsi, le chapitre intitulé « Agir » vise notamment à assumer les tâches civiles et militaires de gestion des crises à l'extérieur du territoire de l'Union<sup>36</sup>, « qui sont au cœur de notre PSDC<sup>37</sup>, comme indiqué à l'article 43 TUE »<sup>38</sup>. L'unanimité dans la prise de décision qui s'impose dans ce domaine, n'est nullement remise en cause. Elle est au contraire prise en compte pour justifier la nécessité de renforcer la célérité et la flexibilité dans la gestion des crises, dont l'efficacité n'est plus celle connue de 2003 à 2008, ce qui est paradoxal avec la multiplication des conflits dans le voisinage de l'Union depuis cette date. À cette fin, le recours à l'abstention constructive est envisagé comme une piste pour « accroître la flexibilité de notre processus décisionnel, sans transiger sur la solidarité politique et financière »<sup>39</sup>. Sont de même évoquées, de manière abstraite et sans davantage de précision, de futures décisions sur les « modalités pratiques pour la mise en œuvre de l'article 44 TUE ». Jamais activée à ce jour, cette disposition permet à un groupe d'États membres de planifier et de mener une mission ou une opération dans le cadre de l'UE et sous le contrôle politique du Conseil.

Au-delà des seules missions et opérations hors du territoire de l'Union, sont également citées les dispositions « en veille » que sont la clause d'assistance mutuelle de l'article 42§7 TUE, qui n'a été activée qu'une fois par le passé<sup>40</sup>, et la clause de solidarité prévue à l'article 222 TFUE, jamais mise en pratique à ce jour<sup>41</sup>. Les moyens de rendre ces clauses plus aisément activables et donc plus efficaces en cas de besoin, restent relativement énigmatiques à la lecture du document, puisque sont simplement évoqués des « exercices fréquents »<sup>42</sup>, notamment des « exercices de cybersécurité réguliers à partir de 2022 »<sup>43</sup>.

Dans plusieurs domaines, la référence aux exercices à développer revient régulièrement, ce qui met en évidence l'importance de l'anticipation en matière de défense, *a fortiori* lorsque vingt-sept systèmes de défense différents doivent collaborer<sup>44</sup>. La multiplication des exercices réels, civils et militaires, vise ainsi à accroître l'interopérabilité des capacités mais également à renforcer les structures de commandement et de contrôle, qu'elles soient civile<sup>45</sup> ou militaire<sup>46</sup>. La principale innovation à ce sujet réside dans l'extension des compétences de la « Capacité militaire de planification et de conduite » à des opérations à mandat exécutif d'ici 2025, alors que ses compétences sont aujourd'hui cantonnées aux opérations dites « à mandat non-exécutif », par exemple les missions de formation ou d'observation<sup>47</sup>. Si la notion de « quartier-général » a soigneusement été évitée dans la Boussole, au risque d'évoquer une armée

---

<sup>36</sup> Depuis 2003, l'Union a lancé et géré 37 opérations et missions sur trois continents. À l'heure actuelle, 21 missions et opérations PSDC sont en cours, dont 12 civiles et 9 militaires.

<sup>37</sup> Politique de sécurité et de défense commune.

<sup>38</sup> « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense », *précit.*, p. 13.

<sup>39</sup> *Précit.*, p. 14.

<sup>40</sup> Cet article, qui prévoit l'aide et l'assistance de tous les États membres au cas où l'un d'entre eux serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, a été invoqué par la France à la suite des attentats du 13 novembre 2015 à Paris.

<sup>41</sup> Aux termes de cette disposition, 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.

<sup>42</sup> « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense », *précit.*, p. 17.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>44</sup> A ce titre, la Boussole stratégique fait état d'éléments pratiques, à l'instar par exemple de la nécessité d'un « tableau plus transparent et structuré du personnel civil et militaire disponible pour les missions et opérations PSDC », *précit.*, p. 17.

<sup>45</sup> Il s'agit de la Capacité civile de planification et de conduite (ou CPCC, selon l'acronyme anglais).

<sup>46</sup> Il s'agit de la Capacité militaire de planification et de conduite (ou MPCC, selon l'acronyme anglais), qui est intégrée à l'État-major de l'UE.

<sup>47</sup> Outre les missions militaires à mandat non exécutif, la Capacité militaire de planification et de conduite sera en mesure de prendre en charge, dans un premier temps (d'ici 2025), « deux opérations à mandat exécutif à petite échelle ou une opération à mandat exécutif à moyenne échelle », « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense », *précit.*, p. 19.

européenne dont certains États ne veulent pas, c'est bien d'un quartier-général des forces armées de l'UE que rapprocheraient un peu plus encore les futures compétences de la Capacité militaire de planification et de conduite, alliées à la perspective d'exercices communs<sup>48</sup>.

Dans le chapitre « Agir », sont ainsi évoquées diverses pistes pour renforcer l'efficacité de la gestion des crises par l'UE dans toutes ces dimensions, que le format de cette contribution ne permet pas de détailler : élargissement de la prise en charge des coûts commun au titre de la Facilité européenne pour la paix<sup>49</sup> afin que les contributions aux missions et opérations soient plus équitablement réparties entre les États membres, renforcement de la coopération entre l'Union et ses États en cas d'intervention sur un même théâtre d'opération, coordination et coopération dans les domaines maritime et aérien ainsi qu'en matière de justice et d'affaires intérieures... Mais la plus grande innovation, à la fois de ce chapitre et de la Boussole dans son ensemble, réside dans la mise en place d'une « Capacité de déploiement rapide de l'UE » (ci-après « la CDR »), qui devrait être opérationnelle d'ici 2025. Duale, cette « capacité »<sup>50</sup>, qui permettra de « déployer rapidement une force modulaire pouvant compter jusqu'à 5 000 militaires<sup>51</sup>, y compris des composantes terrestres, aériennes et maritimes, ainsi que les moyens stratégiques requis »<sup>52</sup>, sera composée à la fois des groupements tactiques « substantiellement modifiés » et/ou des forces et capacités militaires pré-identifiées des États membres. La modification substantielle des groupements tactiques s'impose en effet : ces « *Battlegroup* » – selon leur dénomination anglaise – susceptibles de se déployer pour la gestion d'une crise au-delà des frontières de l'Union dans un délai de 10 jours, pour une période de 30 à 120 jours, sont opérationnels depuis 2007. Toutefois, leur volume (1 500 à 2 000 soldats), leur caractère temporaire (rotation semestrielle), leur inadaptabilité aux crises qui surviennent ainsi que leur financement insuffisant, ne favorisent pas leur utilisation effective et expliquent qu'ils n'aient jamais été déployés. La Boussole envisage donc de les réformer afin de rendre leur utilisation « plus souple et plus flexible », de concevoir « différents niveaux de préparation opérationnelle », à partir « d'ensembles de forces sur mesures comprenant des composantes terrestres, maritimes et aériennes »<sup>53</sup>, avec une disponibilité plus longue (une période d'astreinte d'une année pour les participants a été évoquée)<sup>54</sup>. Les États membres s'engagent ainsi, avec la CDR, à accroître la préparation et la disponibilité des forces armées pour la gestion des crises, et uniquement à cette fin dès lors que la défense collective reste du ressort de l'OTAN pour la plupart des États membres<sup>55</sup>. La CDR pourrait être mobilisée dans les différentes phases d'une opération de l'UE « telles que l'entrée initiale ou le renforcement, ou en qualité de force de réserve pour sécuriser une sortie »<sup>56</sup>. Pour son commandement et son contrôle, les états-

---

<sup>48</sup> Voir l'interview du Haut représentant J. BORRELL, « Boussole stratégique : 2 ans de travail, 48 heures de rush. Mais le vrai travail commence maintenant. Il faut être capable d'agir seuls », *site B2*, 23 mars 2022.

<sup>49</sup> Mécanisme instauré par la décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2021, *JOUE L 102/14* du 24 mars 2021.

<sup>50</sup> Le terme a finalement été préféré à celui de « Force », initialement prévu. V. l'interview de J. BORRELL, *site B2*, *op. cit.*

<sup>51</sup> Comme le précisent N. GROS-VERHEYDE et A. PUGNET, « le chiffre de 5000 ne doit pas faire illusion. Il ne s'agit pas d'un déploiement de 5000 militaires, mais d'une capacité maximale de déploiement, modulable selon les envies et besoins », « La nouvelle capacité de déploiement rapide. Composition, décision, financement... », *site B2*, 21 mars 2022.

<sup>52</sup> « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense », *précit.*, p.14.

<sup>53</sup> *Précit.*

<sup>54</sup> N. GROS-VERHEYDE et A. PUGNET, *site B2*, 21 mars 2022, *précit.*

<sup>55</sup> Seuls six États membres sont non alliés à ce jour : l'Autriche, la Finlande, l'Irlande, la Suède, Chypre et Malte. L'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN est en cours. Certains États particulièrement atlantistes ont fait part de leur grande méfiance à l'égard de la CDR, à l'instar de la Lettonie. V. A. PUGNET « La boussole stratégique doit être conforme au concept stratégique de l'OTAN. La capacité de réaction rapide doit être supprimée (Artis Pabriks) », *site B2*, 18 janvier 2022.

<sup>56</sup> « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense », *précit.*, p.14.

majors d'opération nationaux pré-identifiés pourront être utilisés, ou bien la Capacité militaire de planification et de conduite de l'UE lorsqu'elle aura atteint sa pleine capacité opérationnelle<sup>57</sup>. L'un des principaux enjeux réside dans l'adaptabilité de la CDR à la « nature de la crise » – ce qui n'est pas le cas des groupements tactiques actuels – ainsi qu'aux « exigences et objectifs » décidés par le Conseil<sup>58</sup>. Cela implique, pour les États membres, une véritable volonté politique, non seulement de fournir les moyens et les capacités nécessaires au bon fonctionnement de la CDR, mais également de résoudre la problématique de son financement, puisqu'à l'heure actuelle le financement des missions et opérations, comme celui des groupements tactiques, est très largement assumé par les États qui y participent, ce qui constitue bien sûr un frein à leur déploiement. Or, cette question essentielle n'est pas réglée par la Boussole<sup>59</sup>, qui évoque toutefois, de manière générale pour les missions et opérations de l'UE, une utilisation plus large de la Facilité européenne pour la paix, laquelle pourrait également bénéficier à la CDR bien que ce ne soit pas expressément indiqué.

Le chapitre suivant, intitulé « Assurer la sécurité » couvre un champ beaucoup plus large que la seule gestion des crises. Il s'agit en effet, de manière très générale, de « nous préparer au mieux aux défis surgissant rapidement »<sup>60</sup>, dans divers domaines : menaces hybrides, activités de manipulation de l'information et d'ingérences menées depuis l'étranger, cybersécurité, domaine spatial<sup>61</sup>, domaine aérien, sûreté maritime<sup>62</sup>, lutte contre le terrorisme, non-prolifération et maîtrise des armements, mais aussi changement climatique et dégradation de l'environnement. L'objectif est ici de renforcer la résilience de l'Union européenne, c'est-à-dire sa capacité à résister aux chocs et à les surmonter. Or, ces chocs potentiels dépassent la seule sphère militaire, ce qui suppose d'avoir désormais une conception plus large de la sécurité et de la défense européennes que celle qui prévalait en 2016 dans la Stratégie globale, laquelle évoquait essentiellement la résilience des pays tiers. La perception de la menace ayant considérablement évolué entre les deux documents, c'est bien de la résilience *de l'Union européenne* qu'il est désormais question dans la Boussole stratégique. Les engagements concrets pris dans cette partie du document tendent à développer une culture stratégique commune et à renforcer l'autonomie décisionnelle de l'UE, grâce notamment à une amélioration de l'anticipation et de la détection des menaces. Au titre des réponses qui leur seront apportées, sont par exemple évoqués le renforcement des capacités de renseignement notamment dans le cadre de la capacité unique d'analyse du renseignement (SIAC) et du centre satellitaire de l'UE, une nouvelle législation sur la cyber-résilience ou encore une « boîte à outil hybride de l'UE », qui implique « la pleine mobilisation de tous les instruments civils et militaires » et qui regroupera à la fois des instruments existants et des moyens nouveaux comme la création d'équipes d'intervention rapide de l'UE afin d'aider les États membres en cas de menaces hybrides.

Les objectifs mentionnés dans les chapitres 2 (« Agir ») et 3 (« Assurer la sécurité ») de la Boussole ne peuvent évidemment être atteints sans un effort important visant à renforcer les capacités de l'Union, auquel est consacré le quatrième chapitre du document, intitulé « Investir ». Les lacunes capacitaires des Européens ne sont pas un secret. Le fait qu'elles découlent à la fois d'un manque d'investissement et d'une mauvaise utilisation de ces investissements n'en est pas un non plus. En effet, au-delà du sous-investissement

---

<sup>57</sup> *Précit.*

<sup>58</sup> *Précit.*

<sup>59</sup> Est simplement mentionné, « l'élargissement de la prise en charge des coûts communs (y compris les coûts des exercices) », *précit.*, p. 14.

<sup>60</sup> « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense », *précit.*, p. 21.

<sup>61</sup> V. D. FIOTT, « The Strategic Compass and EU Space-based defence capabilities », *Rapport pour la sous-commission SEDE du Parlement européen*, novembre 2022.

<sup>62</sup> D. FIOTT, « Naval Gazing ? The Strategic Compass and the EU's Maritime Presence », *EUISS*, 26 juillet 2021.

régulièrement souligné et malgré une augmentation des budgets de défense des États membres depuis quelques années<sup>63</sup>, c'est la fragmentation capacitaire qui peut être déplorée au sein de l'Union : les États ne dépensent pas suffisamment de manière collaborative<sup>64</sup>. Dans la Boussole stratégique, ils se disent donc résolus à « investir davantage et mieux dans les capacités de défense et les technologies innovantes », afin de « combler les insuffisances en matière de capacités critiques, de surmonter la fragmentation, de parvenir à une pleine interopérabilité de nos forces et de renforcer une base industrielle et technologique de défense européenne résiliente, compétitive et innovante dans l'ensemble de l'Union »<sup>65</sup>. L'intensification de la collaboration entre États membres passe essentiellement par le renforcement des instruments déjà existants, en particulier l'examen annuel coordonné en matière de défense, la coopération structurée permanente et le Fonds européen de défense, mais également par l'élaboration de mesures incitatives supplémentaires, qu'il est demandé à la Commission d'élaborer. Afin de parvenir à un meilleur usage du développement collaboratif des capacités, est également évoqué, sans plus de précision, le fait d'étudier « la question d'une spécialisation des tâches parmi les États membres »<sup>66</sup>, ce qui serait un pas à la fois vers l'interdépendance et vers une culture stratégique commune aux États membres, donc une avancée indéniable vers une défense européenne.

Il pourrait paraître paradoxal de consacrer la quatrième et dernière partie d'un document qui tend à renforcer l'autonomie stratégique de l'UE aux partenariats. C'est au contraire très cohérent dès lors que l'autonomie stratégique vise la « capacité à agir de manière autonome lorsque cela est nécessaire et avec des partenaires chaque fois que cela est possible »<sup>67</sup>. Dès la première ligne de ce chapitre dédié aux coopérations, il est ainsi affirmé que « les partenariats sont un instrument essentiel pour soutenir l'ambition qu'a l'UE d'être un acteur stratégique mondial »<sup>68</sup>. Fervente promotrice d'un multilatéralisme qui traverse une crise sans précédent depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'Union doit poursuivre ses efforts pour coopérer avec des partenaires qui partagent cette vision. Son premier partenariat stratégique est celui avec l'OTAN, dont le caractère essentiel est particulièrement mis en lumière par la guerre en Ukraine. On ne s'étonnera donc pas de lire que « l'UE reste pleinement résolue à renforcer encore ce partenariat clé afin également de renforcer le lien transatlantique »<sup>69</sup>, ce qui a par la suite été confirmé par la troisième déclaration conjointe UE-OTAN<sup>70</sup>. Le renforcement de ce

---

<sup>63</sup> Les États membres (sans le Danemark) ont dépensé environ 214 milliards d'euros pour leur défense en 2021 (240 milliards d'euros par an avec le Danemark et la Norvège). Il s'agit de la septième année de croissance consécutive, avec une augmentation de 6 % par rapport à 2020. Ce budget est équivalent à celui de la Chine, quand celui des États-Unis atteint 768 milliards d'euros. V. le rapport de l'Agence européenne de la défense « Defence DATA 2020-2021 – Key findings and analysis », publié le 8 décembre 2022, [<https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/eda---defence-data-2021---web---final.pdf>]. Depuis le début de la guerre en Ukraine, les États membres ont fait part de leur volonté d'augmenter encore leurs budgets de défense, qui devraient atteindre 70 milliards d'euros supplémentaires d'ici 2025.

<sup>64</sup> Bien qu'en 2021 les États membres aient alloué deux fois plus de fonds aux projets européens collaboratifs pour l'acquisition d'équipements de défense par rapport à 2020 – à savoir 7,9 milliards en 2021 au lieu de 4,1 milliards en 2020 – les dépenses liées à ces achats collaboratifs n'ont représenté que 18 % du total des achats d'équipements de défense. Or, en 2007, les États membres se sont fixés l'objectif de 35 % d'achats collaboratifs, qui est aussi un engagement des États participants à la coopération structurée permanente. En ce qui concerne les dépenses en matière de recherche et technologie de défense, en 2021, les États membres ont consacré 7 % de leurs dépenses totales dans ce domaine à des projets européens alors qu'ils se sont engagés à atteindre un seuil de 20 %, v. « Defence DATA 2020-2021 – Key findings and analysis », *précit.*, figure 15.

<sup>65</sup> « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense », *précit.*, p. 30.

<sup>66</sup> *Précit.*, p. 31.

<sup>67</sup> Selon les termes employés dans les conclusions du Conseil sur la mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense, novembre 2016.

<sup>68</sup> « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense », *précit.*, p. 39.

<sup>69</sup> « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense », *précit.*, p. 39.

<sup>70</sup> Déclaration conjointe sur la coopération entre l'UE et l'OTAN, 10 janvier 2023.

partenariat et son extension à de nouveaux domaines passe notamment par des exercices conjoints et inclusifs entre l'UE et l'OTAN – et non pas uniquement des exercices parallèles et coordonnés tels qu'ils existent à l'heure actuelle – incluant en particulier davantage la mobilité militaire. Si l'OTAN n'est pas la seule organisation internationale mentionnée<sup>71</sup>, elle a évidemment une place à part pour la sécurité et la défense de l'Europe<sup>72</sup>. Outre ces partenariats multilatéraux et régionaux, sont également évoqués les partenariats bilatéraux, au premier rang desquels celui avec les États-Unis, qui « revêt une importance stratégique », *a fortiori* depuis que Joe Biden a succédé à Donald Trump à la présidence de ce pays et a montré, dans le contexte de la guerre en Ukraine, son engagement en faveur de la défense de l'Europe. Sans que les détails sur le renforcement des collaborations ne soient donnés, d'autres États tiers sont évoqués au titre de ces partenariats, du plus proche en termes géographique et stratégique (le Royaume-Uni), aux plus éloignés<sup>73</sup>. Cette volonté de renforcer les partenariats s'est traduite par le premier « Forum Schuman » sur la sécurité et la défense qui a réuni à Bruxelles, les 20 et 21 mars 2023, sous l'autorité du Haut représentant, des personnalités d'une cinquantaine de pays partenaires de l'UE (politiques, décideurs, représentants militaires, etc.), ainsi que des représentants d'organisations internationales et régionales avec lesquelles l'Union coopère dans le domaine de la sécurité et de la défense<sup>74</sup>.

On le voit, les ambitions de la Boussole stratégique sont grandes et les échéances fixées sont aussi courtes que nombreuses. Sur plus de quatre-vingt actions concrètes listées, une cinquantaine était à réaliser fin 2022. Une année après son adoption, diverses questions se posent sur la mise en œuvre d'une Boussole dont on sait qu'elle n'a d'intérêt que si le cap qu'elle montre est suivi.

### III. – LA MISE EN ŒUVRE DE LA BOUSSOLE STRATÉGIQUE : UNE AMBITION EN PÉRIL ?

La Boussole stratégique témoigne d'une ambition des États membres d'avancer vers l'autonomie stratégique européenne et vers une Union de la défense. Toutefois, d'une part, la Boussole occulte un sujet aussi sensible qu'essentiel et, d'autre part, le contexte géopolitique dans lequel elle doit être mise en œuvre laisse craindre un net amoindrissement de cette ambition. Un suivi de l'évolution du document au gré des différentes versions adoptées permet de constater qu'un « tabou »<sup>75</sup>, qui semblait pourtant vouloir être levé au début de l'élaboration de la Boussole stratégique, persiste toujours. En effet, si la volonté d'investir « davantage et

---

<sup>71</sup> Les Nations Unies, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'Union africaine, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, la ligue des États arabes et le Conseil de coopération du Golfe sont également mentionnés.

<sup>72</sup> Rappelons que le TUE indique lui-même 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'Organisation du traité de l'Atlantique Nord » (article 42 § 2, second alinéa) et que « 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 » (article 42 § 7, second alinéa).

<sup>73</sup> Malgré les divergences diplomatiques, la Turquie est considérée comme un partenaire avec lequel l'UE souhaite continuer de coopérer « mais cela nécessite un engagement équivalent de la part de la Turquie afin de progresser sur la voie de la coopération et d'une désescalade durable et de répondre aux préoccupations de l'UE », *précit.*, p. 42. Sont également mentionnés les partenaires que sont les Pays des balkans, ceux du voisinage méridional, ceux de la région indopacifique (tels que le Japon, la République de Corée, l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan et le Viêt Nam), ou encore les partenaires africains.

<sup>74</sup> Ce nouveau forum, qui vise à faciliter le dialogue et la réflexion stratégique sur la sécurité et la défense internationales doit avoir lieu tous les deux ans.

<sup>75</sup> A. PUGNET, « Un objectif de dépenses de défense. Sujet toujours sensible, même tabou, pour les Européens », *site B2*, 28 avril 2022.

mieux »<sup>76</sup> est largement affichée, aucune donnée concrète n'est avancée en termes de dépense. L'objectif otanien des 2% du PIB affectés aux budgets nationaux de la défense n'est pas rappelé (alors qu'il s'agit également d'un objectif affiché par la coopération structurée permanente<sup>77</sup>), l'évocation de la préparation du « prochain cycle budgétaire en 2028 » a été biffée<sup>78</sup> et la très sensible question de la prise en compte des dépenses militaires dans la discipline budgétaire est passée sous silence. La seule référence à l'augmentation des dépenses de défense concerne les « objectifs nationaux » et il est rappelé que les échanges à ce sujet se font « dans le plein respect des prérogatives nationales »<sup>79</sup>. Cela laisse d'autant plus sceptique quant aux ambitions affichées que les États membres ne se sont pas emparés de cette question essentielle lors des sommets qui ont suivi l'adoption de la Boussole. Dans son premier « rapport annuel sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Boussole stratégique », le Haut représentant rappelle par ailleurs qu'avec l'augmentation des dépenses de défense, le risque d'une fragmentation de l'industrie de la défense de l'Union et donc d'un affaiblissement de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) s'accroît<sup>80</sup>. Il est donc toujours nécessaire, selon lui, de renforcer la coordination des dépenses de défense et de canaliser les investissements vers la BITDE<sup>81</sup>. Pour avancer dans cette voie, plusieurs actions prévues par la Boussole ont déjà été entreprises<sup>82</sup>. La Commission notamment, a été particulièrement active à plusieurs titres.

Le 18 mai 2022, grâce au travail de sa direction générale de l'industrie de la défense et de l'espace (« DG DEFIS»), la Commission fournissait au Conseil européen l'analyse, sollicitée pour « la mi-mai », concernant les déficits d'investissement dans la défense et présentait, comme cela le lui avait également été demandé dans la Boussole, « toute initiative supplémentaire nécessaire pour renforcer la BITDE »<sup>83</sup>. Une *task-force* sur les acquisitions conjointes dans ce domaine a été établie par la Commission et le Haut représentant et, le 19 juillet 2022, la Commission a proposé un instrument à court terme – actuellement en cours d'adoption par le Parlement européen et le Conseil – pour renforcer les capacités industrielles européennes de défense grâce à l'acquisition conjointe<sup>84</sup>. Pour le plus long terme, est envisagé un règlement européen relatif aux investissements dans le domaine de la défense – dit « EDIP »<sup>85</sup> – prévoyant notamment la constitution d'un consortium pour les capacités européennes de défense, qui servirait de base pour l'exonération de la TVA lors des acquisitions conjointes. Cette proposition de règlement, qui devait être formulée avant la fin de l'année 2022, a pris du retard et est désormais attendue pour juin 2023.

---

<sup>76</sup> « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense », *précit.*, pp. 4 et 30.

<sup>77</sup> Décision (PESC) 2017/2315 du Conseil du 11 décembre 2017, JO L 331/57 du 14 décembre 2017.

<sup>78</sup> *Ibidem.*

<sup>79</sup> « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense », *précit.*, p. 36.

<sup>80</sup> Pour augmenter leurs capacités et renflouer leurs stocks, les États membres ont tendance à acheter en ordre dispersé à des États-tiers (États-Unis, Corée du Sud,...) plutôt que de favoriser l'industrie européenne. Cette dernière n'est d'ailleurs pas nécessairement apte à les fournir dans les mêmes délais et aux mêmes prix que les industries d'États tiers.

<sup>81</sup> « Annual Progress Report », *op. cit.*, p. 15.

<sup>82</sup> Par exemple, la réunion annuelle des ministres de la défense des États membres sur les capacités de défense de l'UE qui est prévue par la Boussole, s'est tenue en novembre 2022.

<sup>83</sup> Commission européenne, « Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, sur l'analyse des déficits d'investissement dans le domaine de la défense et sur la voie à suivre », JOIN(2022) 24 final, 18 mai 2022.

<sup>84</sup> Proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif à la mise en place de l'instrument – dit « EDIRPA » pour « *European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act* » – visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes, COM (2022) 349 final, 19 juillet 2022.

<sup>85</sup> Pour « *European defence investment program* ».

Peuvent également être mentionnées la publication, par la Commission et le Haut représentant, de la première stratégie spatiale pour la défense et la sécurité<sup>86</sup>, d'un plan d'action sur la mobilité militaire<sup>87</sup>, des propositions en matière de cyberdéfense<sup>88</sup>, de résilience des infrastructures critiques<sup>89</sup>, de sûreté maritime<sup>90</sup> ou encore de matières premières critiques<sup>91</sup>. Dans divers domaines évoqués par la Boussole, les multiples compétences de la Commission européenne – qui doit, selon sa présidente, s'ériger en institution géopolitique<sup>92</sup> – lui permettent ainsi de lancer les initiatives préconisées, en dépit de son incompétence dans le domaine de la PSDC.

Dans le domaine de la PSDC – hors compétence de la Commission, donc – certains engagements de la Boussole stratégique ont été mis en œuvre, comme la création, au sein de l'Agence européenne de défense, d'un pôle d'innovation visant à « stimuler, faciliter et soutenir » la coopération entre les États membres en matière d'innovation de défense<sup>93</sup>. Selon le premier rapport annuel du Haut représentant, des exercices ont par ailleurs été menés sur l'article 42 paragraphe 7 TUE, dans des scénarios impliquant des menaces cybernétiques, hybrides et spatiales. Aux termes de ce même rapport, il peut désormais être permis à un groupe d'États membres, désireux et capables, de planifier et de mener une mission ou une opération dans le cadre de l'UE sur le fondement de l'article 44 TUE<sup>94</sup>. Plusieurs nouvelles missions/opérations ont été lancées à l'instar de la mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine (EUMAM Ukraine) déclarée opérationnelle en décembre 2022 ou des deux missions respectivement mises en place au Niger<sup>95</sup> et en Arménie<sup>96</sup> en février 2023. En ce qui concerne la CDR, le Haut représentant constate également des avancées dans

---

<sup>86</sup> Communication conjointe de la Commission et du Haut Représentant au Parlement européen et au Conseil, Stratégie spatiale de l'Union européenne pour la sécurité et la défense, JOIN(2023) 9 final, 10 mars 2023. V. également le communiqué de presse de la Commission européenne « Une stratégie spatiale de l'UE en matière de sécurité et de défense pour une UE plus forte et plus résiliente », 10 mars 2023. Ont par ailleurs été adoptés le règlement (UE) 2023/588 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2023 établissant le programme de l'Union pour une connectivité sécurisée pour la période 2023-2027, et la décision (PESC) 2023/598 du Conseil du 14 mars 2023 modifiant la décision (PESC) 2021/698 en vue d'y inclure le programme de l'Union pour une connectivité sécurisée, *JOUE L 79/1* du 17 mars 2023.

<sup>87</sup> Communication conjointe de la Commission et du Haut représentant au Parlement européen et au Conseil « Plan d'action sur la mobilité militaire 2.0 », JOIN(2022) 48 final, 10 novembre 2022.

<sup>88</sup> V. la communication conjointe de la Commission et du Haut représentant sur la politique de l'UE en matière de cyberdéfense du 10 novembre 2022, JOIN(2022) 49 final, ainsi que la directive (UE) 2022/2555 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union, *JOUE L 333/80* du 27 décembre 2022.

<sup>89</sup> Le sabotage des gazoducs Nord Stream a notamment mis en évidence les menaces pesant sur les infrastructures critiques de l'Union. V. les nouvelles règles proposées par la Commission le 18 octobre 2022, [[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_22\\_6238](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_6238)], ainsi que la directive 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques, *JOUE L 333/164* du 27 décembre 2022.

<sup>90</sup> Proposition conjointe du Haut représentant et de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil sur la mise à jour de la stratégie de sûreté maritime de l'UE et le plan d'action « Une stratégie de sûreté maritime de l'UE renforcée pour faire face à l'évolution des menaces maritimes », JOIN(2023) 8 final, 10 mars 2023.

<sup>91</sup> Une proposition de règlement et une communication de la Commission ont été présentées le 16 mars 2023, [[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_23\\_1661](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_1661)].

<sup>92</sup> V. le discours prononcé à la séance plénière du Parlement européen le 27 novembre 2019.

<sup>93</sup> Il s'agit de l'HEDI, le « Hub for EU Defence Innovation ».

<sup>94</sup> « Annual Progress Report », *op. cit.*, p. 9.

<sup>95</sup> « EU Military partnership mission in Niger » (EUMPM Niger) est une petite mission de partenariat militaire au Niger qui vise à soutenir le renforcement des capacités des forces armées nigériennes, à accroître leur capacité à contenir la menace que représentent les groupes armés terroristes et à protéger la population du Niger.

<sup>96</sup> « EU Mission in Armenia » (EUMA) est une mission civile qui devra contribuer à la diminution du nombre d'incidents dans les zones de conflit et zones frontières en Arménie et à la normalisation des relations entre Arménie et Azerbaïdjan.

son rapport annuel<sup>97</sup>, mais le rappel que « l'engagement des États membres est impératif pour que la CDR de l'UE soit un succès »<sup>98</sup> laisse entendre que les actions menées en la matière ne sont peut-être pas encore à la hauteur des ambitions de la Boussole. D'autres actions sont attendues dans les prochains mois, comme le premier exercice réel de l'UE permettant la préparation de la Capacité militaire de planification et de conduite à ses nouvelles tâches et la préparation à l'interopérabilité des troupes, qui devrait avoir lieu en octobre 2023<sup>99</sup>. Si, d'autre part, les projets soutenus par le Fonds européen de défense donnent satisfaction, tel n'est pas totalement le cas de la coopération structurée permanente, qui selon le Haut représentant n'est toujours pas utilisée à son plein potentiel<sup>100</sup>, ou du contrôle des investissements directs étrangers dans l'industrie européenne de la défense encore jugé insuffisant<sup>101</sup>.

Ainsi, en une année, de multiples mesures ont été adoptées qui sont certes prévues par la Boussole stratégique mais qui sont plus sûrement encore dues à la guerre en Ukraine, laquelle a déclenché une prise de conscience brutale quant à la nécessité de renforcer la défense de l'Europe (on pense par exemple au recours accru à la Facilité européenne pour la paix et à la récente décision relative à l'augmentation de son plafond<sup>102</sup>, ou à l'accord politique, en voie d'adoption au moment où nous écrivons ces lignes, sur la livraison et l'achat conjoint de munitions pour l'Ukraine). Le fait que des réflexions étaient déjà menées au niveau européen, notamment en vue de l'élaboration de la Boussole stratégique, a sans doute contribué à une adoption plus rapide de certaines mesures. Il ne fait pas de doute cependant que les décisions récemment adoptées en matière de sécurité et de défense européennes doivent davantage à la détérioration de l'environnement sécuritaire de l'Europe – et plus particulièrement à l'invasion russe de l'Ukraine – qu'à l'adoption de la Boussole stratégique. Une situation de crise et de menace effective est indéniablement un meilleur catalyseur d'action qu'un document formalisant des engagements.

Toutefois, si ce contexte géopolitique crée l'effervescence nécessaire au renforcement d'une Union de la défense, il met aussi en péril les ambitions de la Boussole, et notamment le cap qu'elle est censée montrer vers l'autonomie stratégique européenne. En effet, cette guerre signe le retour en force de l'OTAN et des États-Unis pour assurer la défense et la sécurité de l'Europe. La propension très atlantiste de certains États européens a encore été renforcée par ce conflit et deux États membres jusqu'alors non alliés – la Finlande et la Suède – sont en passe de le devenir. La troisième déclaration conjointe UE-OTAN rappelle, si besoin en était, que l'OTAN « reste le fondement de la défense collective de ses membres » et que l'organisation « demeure essentielle pour la sécurité euro-atlantique »<sup>103</sup>. S'il est précisé que les deux parties reconnaissent l'intérêt d'une défense européenne plus forte qui complète l'action de l'OTAN, la situation actuelle montre une dépendance accrue de l'Europe aux États-Unis et à l'OTAN

---

<sup>97</sup> « We have advanced with its conceptual development, work continues on the substantially modified EU Battlegroups and on pre-identifying Member States' military forces and capabilities. We are now able to do advance planning more systematically following the agreement on the first two operational scenarios for the EU RDC (on rescue and evacuation and on the initial phase of stabilisation) », « Annual Progress Report », *précit.*, p. 9.

<sup>98</sup> *Précit.*

<sup>99</sup> *Précit.*

<sup>100</sup> Le Haut représentant souligne à ce titre que « l'engagement politique continu et solide des États membres est essentiel pour que la PESCO atteigne ses objectifs et soutienne la mise en œuvre du cadre stratégique », « Annual Progress Report », *précit.*, p. 16.

<sup>101</sup> Seuls 18 États membres disposent actuellement de mécanismes de contrôle et « la Commission invite tous les autres États membres à mettre en place d'urgence de tels mécanismes ». *Précit.*, p. 17.

<sup>102</sup> À ce jour (22 mars 2023), ce sont 3,6 milliards d'euros de matériel militaire qui ont été fournis à l'Ukraine par l'intermédiaire de la Facilité européenne pour la paix.

<sup>103</sup> Déclaration conjointe sur la coopération entre l'UE et l'OTAN, *précit.*

pour sa sécurité, que ce soit au plan opérationnel ou au plan industriel<sup>104</sup>. Bien que les rôles respectifs de l'UE et de l'OTAN puissent être « complémentaires, cohérents et se renforcent mutuellement au service de la paix et de la sécurité au niveau international »<sup>105</sup>, cette dépendance, alliée à l'engagement marqué de l'administration Biden en Europe, fait légitimement craindre un défaut d'intérêt pour l'autonomie stratégique de l'Union, voire un accroissement de la méfiance à son encontre, de la part de certains États membres fortement atlantistes. Or, en tout état de cause, l'élaboration d'une défense commune reste soumise à la seule volonté des États membres<sup>106</sup> et, dans sa quête de pragmatisme, la Boussole stratégique ne répond pas aux questions matricielles à ce sujet : les États membres souhaitent-ils cette défense commune, et le cas échéant, cette défense doit-elle être un projet coopératif ou au contraire un projet intégrationniste menant à une véritable Union européenne de la défense<sup>107</sup> ? Dans ce contexte, la Boussole ne doit pas être « juste un autre papier »<sup>108</sup> sur la défense européenne. Ce risque est atténué par le fait qu'elle montre une voie en proposant « une série de propositions, petites et grandes, couvrant l'ensemble du spectre »<sup>109</sup> dont certaines ont commencé à être appliquées, et qu'elle a par ailleurs été endossée par les États membres. Eux seuls peuvent désormais décider, soit de se montrer déterminés à suivre le cap fixé par la Boussole et à avancer ainsi vers une défense commune, complémentaire de celle de l'OTAN, soit de remettre la sécurité de l'Europe entre les mains des États-Unis, avec les risques que cela comporte<sup>110</sup>, en attendant, dans quelques années, un prochain document, un nouveau plan, une Stratégie supplémentaire qui soulignerait, une fois de plus, la nécessité de renforcer l'autonomie stratégique de l'Union pour garantir sa sécurité.

23 mars 2023

---

<sup>104</sup> À défaut de marché commun de la défense, les États membres agissent encore de manière dispersée pour l'achat d'armement et se tournent plus facilement vers l'industrie de défense des États-Unis que vers l'industrie de défense européenne. Comme le constatent M. BERGMAN et S. BESCH, « efforts by Europe to get its industrial act together are met by stiff resistance by American administrations, which channel the concerns of U.S. companies about being locked out of the European market » : « Why European Defense Still Depends on America », *Foreign Affairs*, 7 mars 2023.

<sup>105</sup> Déclaration conjointe sur la coopération entre l'UE et l'OTAN, *précit.* Cette potentielle complémentarité est réelle. V. M. BERGMAN et S. BESCH, pour qui la mission fondamentale de l'OTAN est de faire en sorte que les différentes armées de l'alliance s'organisent pour combattre ensemble, tandis que l'UE est parfaitement adaptée pour intégrer, coordonner et compléter les dépenses de défense européennes, tout comme elle l'a fait dans d'autres secteurs économiques européens, *op. cit.*

<sup>106</sup> Rappelons qu'aux termes de l'article 42 § 2 TUE, la PSDC « conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi ». C'est également ce que souligne le Haut représentant en conclusion de son premier rapport annuel : « nous devons continuer à mobiliser notre volonté politique ainsi que toutes les ressources et tous les outils à notre disposition. Les États membres resteront aux commandes de cette entreprise », *précit.*, p. 22. Nous soulignons.

<sup>107</sup> V. F. SANTOPINTO, « La Boussole stratégique de l'UE répond-elle aux énigmes existentielles de la défense européenne ? », *Rapport du GRIP*, 11 juillet 2022, [<https://www.grip.org/la-boussole-strategique-de-lue-repond-elle-aux-énigmes-existentielles-de-la-defense-europeenne/>].

<sup>108</sup> N. KOENIG, « The EU's Strategic Compass for Security and Defence: Just another paper? », *Policy Paper, Hertie School/Jacques Delors Centre*, 10 juillet 2020.

<sup>109</sup> V. l'avant-propos personnel de J. BORRELL à la Boussole stratégique, *op. cit.*

<sup>110</sup> Il est impossible de miser sur une implication pérenne des États-Unis dans la défense de l'Europe. Celle-ci dépend à la fois des futurs présidents au pouvoir et de la menace dans l'Indopacifique, qui pourrait rapidement les détourner de la sécurité de l'Europe, quel que soit par ailleurs le président au pouvoir.