



GRUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

Bâtiment Mundo-Madou
Avenue des Arts 7-8,
1210 Bruxelles, Belgique.
Tél. : +32 (0) 0484 942 792
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

ÉCLAIRAGE – 11 juillet 2022

SANTOPINTO Federico. « La Boussole stratégique de l'UE répond-elle aux énigmes existentielles de la défense européenne ? », *Éclairage du GRIP*, 11 juillet 2022, Bruxelles.

<http://www.grip.org/la-boussole-strategique-repond-elle-aux-enigmes-de-la-defense-europeenne>



Éclairage

La Boussole stratégique de l'UE répond-elle aux énigmes existentielles de la défense européenne ?

Federico Santopinto

11 juillet 2022

Le 21 mars 2022, après d'intenses discussions et d'après négociations, l'Union européenne (UE) a finalement réussi à adopter sa nouvelle Boussole stratégique¹. Présentée tantôt comme un livre blanc de la défense, tantôt comme une simple feuille de route, la Boussole stratégique est un document d'une cinquantaine de pages censé donner un cap à la défense européenne, dans le but notamment de la réanimer.

Ce n'est pas la première fois que l'Union s'essaye à ce genre d'exercice théorique. Au cours des vingt dernières années, les États membres ont tenté à plusieurs reprises de relancer leur projet de défense commune via la rédaction de textes stratégiques, sans par la suite consentir d'efforts dans la mise en œuvre. On pourrait citer, à titre d'exemple, la doctrine Solana en 2003², la stratégie globale en 2016³, la Coopération structurée permanente en 2017⁴, mais également les conclusions du sommet de Cologne en 1999⁵ ou le traité de Lisbonne lui-même, entré en vigueur en 2009⁶.

Les textes produits à ces occasions étaient tous destinés à identifier les priorités de la politique de défense de l'UE, dans le but de la relancer. Qu'est qui permettrait de croire que cette fois-ci serait la bonne ?

Un problème existentiel que la Boussole ne résoudra pas

Avant de répondre à cette question, un bref rappel historique s'impose. Le besoin de rédiger un document stratégique devant orienter l'action de l'Union est apparu pour la première fois en 2003, dans le sillage de l'invasion américaine en Irak. À cette occasion, alors qu'ils venaient de lancer leur nouvelle politique de sécurité et de défense commune (PSDC), les Européens s'étaient profondément divisés face au bellicisme de Washington. La guerre en Irak venait leur rappeler que sans vision géopolitique partagée, la PSDC était destinée à devenir un mort-né. C'est donc dans l'espoir de remettre leurs idées en place que les Européens ont décidé de négocier entre eux une stratégie commune.

L'idée d'adopter un tel document, paradoxalement, leur était venue de là où était parti le problème, c'est-à-dire de Washington. En 2002, le président américain de l'époque, Georges W. Bush, avait rendu publique une nouvelle stratégie nationale, la « National Security Strategy » (NSS), qui avait fait grand bruit et qui annonçait les intentions politico-militaires de son administration⁷. Les Européens ont été inspirés par cet exercice théorique et, en 2003, ils ont voulu eux-aussi, comme leur partenaire d'Outre-Atlantique, adopter leur propre stratégie, la première du genre au niveau de l'Union.

Lorsque Washington a présenté sa nouvelle NSS en 2002, toutefois, elle poursuivait une finalité complètement différente que celle que devait poursuivre Bruxelles l'année suivante. À l'époque, en effet, les Européens devaient avant tout surmonter leurs divisions sur le dossier irakien, et pour le faire ils devaient comprendre et négocier entre eux quel rôle ils souhaitaient conférer à l'UE dans le monde. Les Américains, au contraire, avaient les idées très claires au sujet de leur place et de leur rôle dans le monde. Leur but n'était certainement pas d'identifier des objectifs. Ceux-ci avaient déjà été fixés par l'administration George W. Bush. Les États-Unis voulaient plutôt communiquer à leurs alliés et à leurs adversaires leurs intentions, afin qu'ils en prennent bonne note et qu'ils se positionnent en conséquence.

Cette différence d'approche entre les États-Unis et l'UE demeure à ce jour encore d'actualité. Si les NSS américaines poursuivent généralement un objectif de communication, l'Union rédige des stratégies pour comprendre ce qu'elle veut et ce qu'elle doit faire. Or, depuis le début des années 2000, les Européens n'ont pas cessé de chercher un sens et une finalité partagée à leur politique de défense commune, sans toutefois réussir à en résoudre les énigmes existentielles. Hier comme aujourd'hui, ils sont toujours à la recherche d'une identité à conférer à l'Union sur la scène internationale. Et c'est justement lorsqu'ils sont confrontés à de nouvelles surprises stratégiques qui accentuent leur confusion que les Européens se mettent à écrire de nouvelles stratégies, dans l'espoir d'y voir plus clair.

Avant de se demander ce que l'Union doit faire et ce qu'elle ne doit pas faire, toutefois, encore faut-il que les Européens s'accordent sur ce qu'elle est censée être et ce qu'elle doit devenir. Or, ce n'est certainement pas la nouvelle Boussole stratégique qui le dira.

Bref aperçu de la Boussole stratégique de l'UE

La Boussole stratégique se divise en cinq parties :

1. Dans son introduction, la Boussole expose une lecture partagée des menaces auxquelles l'Europe doit faire face, une lecture qui a été intensément négociée entre les États membres.
2. Ensuite, l'Union annonce un renforcement de sa capacité d'action, notamment en créant une force multinationale de réaction rapide de 5 000 hommes. Structurellement, celle-ci présente les mêmes inconvénients des Groupements tactiques disponibles depuis 2007 et jamais déployés. Un renforcement des capacités de commandement et de contrôle est également évoqué.
3. Troisièmement, l'Union dit vouloir renforcer sa coopération face aux menaces hybrides, en renforçant son action dans des domaines tels que le renseignement, le cyber, l'espace ou la lutte contre la désinformation.
4. Le quatrième chapitre est sans doute le plus intéressant. Il aborde la question des investissements communs en matière de capacités militaires, en rappelant à ce sujet que l'UE dispose de nouveaux outils pour les promouvoir (comme le Fonds européen de la défense ou la coopération structurée permanente). L'idée de dépenser mieux et plus pour la défense est également mentionnée dans le texte, tout comme celle de renforcer la planification militaire des États membres au niveau de l'Union.
5. Enfin, le dernier chapitre est destiné aux partenariats stratégiques de l'Union avec l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et les Nations unies, mais également entre l'UE et d'autres organisations régionales ainsi qu'au niveau bilatéral.

La Boussole établit une feuille de route qui s'apparente à une véritable « *to do list* », sans toutefois répondre aux questions existentielles qui tourmentent la défense européenne depuis sa naissance. Une nouvelle fois, les États membres ont pris le soin d'esquiver ces questions. Celles-ci sont pourtant sous leurs yeux : quelle est la place des politiques militaires menées au niveau de l'Union dans le cadre du plus vaste processus d'intégration européenne ? Doivent-elles être considérées comme une étape de ce processus que l'UE est censée incarner, ou visent-elles plus simplement à coordonner les politiques militaires des pays de l'UE, appelés à rester souverains et distincts entre eux ? En d'autres termes, la défense européenne doit-elle être considérée comme un projet visant la coopération ou l'intégration ?

Ces interrogations ne sont pas anodines. Tant que les Européens ne clarifieront pas, en premier lieu pour eux-mêmes et en second lieu pour leurs alliés, ce que leur politique de défense commune est censée représenter au sein de la

construction politique européenne, ils ne seront pas en mesure de comprendre ce que l'Union doit faire et ce qu'elle ne doit pas faire. Et, ils ne seront pas non plus davantage en mesure de départager les attributions respectives de l'UE et de l'OTAN.

L'incapacité de trancher une telle question existentielle porte un nom : celui d'« ambiguïté constructive ». Henry Kissinger avait défini ce concept comme la volonté délibérée, de la part des acteurs diplomatiques impliqués dans une négociation, de rester vague sur la finalité ultime de l'initiative, afin que celle-ci puisse avancer malgré les divergences qu'elle suscite. Cette notion a eu indéniablement son utilité dans le passé. Sans elle, les États membres de l'UE n'auraient sans doute jamais pu lancer la défense européenne en 1999. Toutefois, l'ambiguïté constructive qui habite la défense européenne ne pourra durer éternellement. Tôt ou tard elle devra être levée. À long terme, en effet, ce qui est politiquement ambigu finit toujours par alimenter des malentendus qui, eux, n'ont rien de constructif, mais deviennent bien au contraire paralysants.

Activité administrative courante ou réforme politique ?

Une autre limite de la Boussole stratégique réside dans l'importance qui lui a été attribuée et dans les attentes qui en découlent. Cela fait plusieurs années que l'Europe est confrontée à des surprises stratégiques qui la chamboulent, et qui l'obligent à courir derrière les événements, plutôt qu'à les anticiper. Ainsi, lorsque les États membres ont lancé le processus devant aboutir à l'adoption de la Boussole le 19 novembre 2019, le regard de la plupart d'entre eux n'était que partiellement tourné vers Moscou.

Depuis le 24 février 2022, par contre, après que Vladimir Poutine a déclenché les hostilités contre l'Ukraine, tous les regards se sont unanimement rivés vers le Kremlin. Il a fallu en conséquence amender la Boussole en toute urgence, alors qu'elle n'avait même pas encore été adoptée. Objectif : acter la nouvelle donne géopolitique et assumer un langage plus explicite vis-à-vis de la Russie, élevée au rang de principale menace sécuritaire du continent.

La guerre en Ukraine est ainsi emblématique du principal problème auquel font face les Européens dans leur démarche théorique. L'idée de figer un document stratégique dans le marbre, en attendant la prochaine surprise stratégique, risque en effet d'être un exercice stérile. Hier le doigt était pointé contre le terrorisme islamiste. Aujourd'hui contre Moscou. Et demain ?

L'imprévisibilité des relations internationales ne signifie pas que l'Union doive se priver d'une réflexion de fond sur la direction qu'elle entend se donner, loin de là. Cependant, un tel exercice ne peut être présenté comme « la » grande réforme qui va finalement donner le coup d'envoi au développement d'une politique de défense commune sérieuse. Il devrait plutôt être présenté pour ce qu'il est, c'est-à-dire une activité politico-administrative courante, appelée à alimenter un dialogue constant entre les décideurs européens.

La Boussole stratégique, pourtant, n'a pas été présentée ainsi. Elle a été annoncée en grande pompe comme étant l'initiative phare destinée à débloquer une défense européenne stagnante depuis plus de vingt ans.

Lorsqu'elle se trouve dans l'impasse, l'Union a cette fâcheuse habitude de vouloir draper une activité politico-administrative des plus banales dans les habits d'une grande réforme politique. À court terme, cette façon de faire est sans doute payante, puisqu'elle peut calmer une opinion publique en quête de réponses rassurantes. Toutefois, à plus long terme, créer des attentes qui seront déçues risque d'avoir un effet boomerang, qui finalement alimentera davantage le sarcasme et le scepticisme envers la défense européenne.

Auteur

Federico Santopinto est analyste au GRIP. Il est spécialisé dans le processus d'intégration européenne en matière de défense et de politique étrangère.

-
1. Conseil de l'UE, « [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](#) », 7371/22, 21 mars 2022.
 2. [European Security Strategy: A secure Europe in a better world](#), 8 décembre 2003.
 3. [Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne](#), 22 juin 2016.
 4. [Décision PESC 2017/2315 du 11 décembre 2017 établissant la coopération structurée permanente](#).
 5. [Conclusions du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999](#).
 6. Traité sur l'Union européenne.
 7. [The National Security Strategy of the United States of America](#), septembre 2002.