



# UNE BOUSSOLE STRATÉGIQUE POUR FAIRE DE L'EUROPE UN ACTEUR DE SÉCURITÉ



© European Union

**Avant-propos du HR/VP Josep Borrell**

## Le réveil géopolitique de l'Europe

La guerre contre l'Ukraine prouve que l'Europe est encore plus menacée qu'on ne le pensait il y a quelques mois à peine, lors de la présentation de la première ébauche de cette Boussole Stratégique. Ce qui est en jeu, ce sont les principes mêmes sur lesquels reposent les relations internationales, notamment ceux de la Charte des Nations Unies et de l'Acte final d'Helsinki. L'histoire s'accélère.

Cette crise a montré encore plus clairement qu'auparavant que nous vivons dans un monde façonné par des politiques de puissance brutale, où tout peut être utilisé comme une arme et où nous sommes confrontés à une féroce bataille des récits. On observait déjà toutes ces tendances avant la guerre d'Ukraine mais celle-ci les accentue.

Cela implique que nous devons également amplifier notre réponse et cela a été le cas. Nous avons pris rapidement des mesures dans tous les domaines et brisé plusieurs tabous en le faisant : nous avons adopté des sanctions sans précédent, décidé un soutien massif à l'Ukraine, y compris, pour la première fois, la fourniture des équipements militaires à un pays attaqué et constitué une large coalition pour soutenir l'Ukraine et restaurer la légalité internationale. Nous devons faire en sorte maintenant que le réveil géopolitique de l'UE se transforme en une posture stratégique plus permanente. Car nous devons faire beaucoup plus encore.

Ce que l'UE a réussi à faire face à l'invasion de la Russie, c'est avant tout d'utiliser de façon cohérente l'ensemble des politiques et des leviers dont elle dispose comme instruments de puissance. Nous avons démontré que nous étions prêts à payer le prix fort pour défendre notre sécurité et celle de nos partenaires – le prix de la liberté. Nous devons poursuivre dans cette voie dans la période qui vient, en Ukraine mais également ailleurs.

Dans toute l'UE, il existe une volonté claire de tirer toutes les leçons de cette crise et de l'utilisation comme arme des différentes interdépendances à laquelle nous sommes confrontés. Cela implique que nous prenions enfin au sérieux les menaces à nos intérêts stratégiques dont nous étions souvent conscients mais auxquelles nous n'avons pas toujours réagi.

Prenons le cas de l'énergie. Nous savons depuis des années que l'énergie joue un rôle disproportionné dans les relations entre l'Union Européenne et la Russie et que la Russie utilise régulièrement l'énergie comme arme politique. Nous sommes maintenant pleinement mobilisés pour réduire notre dépendance excessive vis-à-vis des importations énergétiques russes.

De la même manière, la guerre contre l'Ukraine rend urgente la nécessité de changer radicalement notre approche de la sécurité et de la défense de l'UE. Cela aussi, nous le savons depuis des années mais nous n'avons pas toujours agi en conséquence. Aujourd'hui, personne ne nie que nous avons besoin de capacités suffisantes et de la volonté de les utiliser contre l'ensemble des menaces auxquelles nous sommes confrontés. Comment y parvenir en pratique, c'est tout l'objet de la Boussole Stratégique.

Soyons clairs : la Boussole Stratégique n'est pas la seule réponse à la guerre contre l'Ukraine car cette réponse va bien au-delà de la seule dimension de sécurité et de défense, mais elle fait partie de cette réponse. De même, la Boussole Stratégique porte sur bien d'autres sujets que la guerre contre l'Ukraine dans la mesure où il s'agit d'aborder l'ensemble des menaces auxquelles nous devons faire face. L'objectif principal de cette Boussole Stratégique est en effet de guider l'indispensable développement de la sécurité et de la défense de l'UE pendant les dix prochaines années.

Nous constatons chaque jour que davantage d'États membres sont prêts à investir plus dans la sécurité et la défense et c'est une bonne nouvelle. Nous devons cependant veiller à ce que ces investissements supplémentaires bienvenus soient effectués de manière coopérative et non de manière purement nationale et fragmentée. Nous devons profiter de ce nouvel élan pour nous assurer, enfin, de nous doter de l'état d'esprit, des moyens et des mécanismes nécessaires pour défendre notre Union, nos citoyens et nos partenaires.

Ce faisant, l'UE contribuera également à renforcer l'OTAN en devenant un partenaire transatlantique plus fort et donc plus à même de partager la charge du maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'agression de la Russie contre l'Ukraine a montré à la fois combien l'OTAN est essentielle pour la défense collective de ses membres et combien le rôle que joue l'UE est important dans l'environnement complexe de sécurité et de défense d'aujourd'hui.



## Un nouveau monde menaçant

La guerre contre l'Ukraine est la crise de sécurité la plus grave à laquelle nous ayons été confrontés en Europe depuis des décennies, mais les menaces à la sécurité européenne proviennent de divers horizons, à la fois en Europe et au-delà. Nos intérêts de sécurité sont également en jeu dans les Balkans occidentaux, au Sahel, dans le Moyen-Orient élargi et dans l'Indo-Pacifique.

N'oublions pas que le monde regorge de situations où nous sommes confrontés à des tactiques hybrides et à des dynamiques où se mêlent la concurrence, l'intimidation et la coercition. En effet, en Ukraine comme ailleurs, les outils de la puissance ne sont pas seulement des soldats, des chars et des avions, mais aussi les sanctions financières ou les interdictions d'importer et d'exporter, ainsi que les flux d'énergie ou encore les opérations de désinformation et d'ingérence étrangère.

On a également observé ces dernières années l'instrumentalisation des migrants, la privatisation des armées ou encore la politisation du contrôle des technologies sensibles. Ajoutez à cela les États faillis, le recul des libertés démocratiques, ainsi que les attaques contre les "communs mondiaux" du cyberspace, de la haute mer et de l'espace extra-atmosphérique, et la conclusion est claire : la défense de l'Europe nécessite un nouveau concept global de sécurité.

En Europe la conscience est plus grande aujourd'hui et l'accord plus large sur la nature des menaces auxquelles nous sommes confrontés, tout comme nous convergeons de plus en plus sur ce qu'il faut faire pour y faire face. Les Européens continueront à privilégier le dialogue plutôt que la confrontation ; la diplomatie plutôt que la force; le multilatéralisme plutôt que l'unilatéralisme. Mais il est clair que si on veut que le dialogue, la diplomatie et le multilatéralisme réussissent, on doit mobiliser la puissance. C'est tout le sens d'« apprendre à parler le langage de la puissance », comme je le dis depuis plus de deux ans.

## Il nous faut de l'ambition et des résultats

Le travail sur cette Boussole Stratégique avait commencé bien avant l'invasion de l'Ukraine. En effet, pour diverses raisons, le débat sur la défense européenne s'était déjà accéléré tout au long de l'année 2021. Cela avait conduit à reconnaître que nous avons besoin de passer un cap en la matière. C'est pourquoi les dirigeants de l'UE m'avaient chargé de traduire cette ambition commune en propositions concrètes.

Tout au long de l'exercice, j'ai été convaincu qu'il faut être ambitieux, car notre environnement stratégique de plus en plus dégradé nous oblige à agir. Mais également que nous devrions être axés sur les résultats et éviter la tentation européenne habituelle aux discussions conceptuelles ou institutionnelles. Il est souvent plus facile de parler - et d'être en désaccord - en termes abstraits, que d'agir et de s'entendre sur la façon de faire les choses en termes concrets. Cette attitude, nous ne pouvons plus nous la permettre.

Dans tout ce travail, il est important cependant de se rendre compte qu'en matière de sécurité et de défense, nous ne partons pas de zéro. En effet, ces dernières années, l'UE s'était déjà dotée d'un certain nombre d'instruments afin d'introduire plus de cohérence dans ce domaine. La Boussole Stratégique s'appuie sur ces acquis. Ce n'est ni une boule de cristal pour prédire l'avenir, ni une solution miracle qui permettra à l'Europe, comme par magie, de développer du jour au lendemain une politique de défense commune. Il s'agit d'un guide pour nous préparer, pour décider et pour agir.

La Boussole Stratégique propose des pistes d'action concrètes dans les quatre volets suivants :

- **Agir** plus rapidement et avec plus de détermination face aux crises ;
- **Assurer** la sécurité de nos concitoyens face à des menaces qui évoluent rapidement ;
- **Investir** dans les capacités et technologies dont nous avons besoin ; et
- **Coopérer** avec d'autres pour atteindre des objectifs communs.

Pour renforcer notre capacité d'action, nous consoliderons nos missions et opérations de gestion de crise et nous développerons une Capacité de Déploiement Rapide de l'UE qui nous permettra de déplacer rapidement jusqu'à 5 000 hommes pour faire face à différents types de crises. Nous améliorerons l'état de préparation de nos forces en organisant régulièrement des manoeuvres (ce qui n'a jamais été fait auparavant au niveau de l'UE), nous renforcerons nos dispositifs de commandement et de contrôle et nous favoriserons une prise de décision plus rapide et plus souple. Nous développerons notre capacité à lutter contre les menaces cyber, la désinformation et l'ingérence étrangère. Et nous accroîtrons les investissements dans les technologies stratégiques nécessaires et les capacités de nouvelle génération. L'UE deviendra ainsi un acteur de sécurité plus performant pour ses citoyens, mais aussi un partenaire mondial plus fort, capable d'œuvrer pour la paix et la sécurité internationales.

Davantage que les documents que nous produisons habituellement à Bruxelles, la Boussole Stratégique définit des actions concrètes, assorties d'échéances précises pour mesurer les progrès accomplis. Il s'agit d'un document que les États membres ont construit et qui est maintenant adopté également par le Conseil. Tout au long du processus, les États membres ont joué en effet un rôle moteur. En l'approuvant, ils s'engagent à le mettre en œuvre. Un solide processus de suivi sera mis en place pour garantir cette mise en œuvre. Il s'agit là de différences majeures avec la stratégie de sécurité de l'UE adoptée en 2003 et la stratégie globale de 2016.



## Si on ne le fait pas maintenant, alors quand?

L'histoire de l'intégration européenne regorge de plans et d'initiatives visant à renforcer la politique de sécurité et de défense de l'UE. La plupart de ces plans ont été présentés puis oubliés. C'est la raison pour laquelle on me demande parfois pourquoi cette fois-ci cela devrait être différent.

A mon sens, la principale différence réside dans la vitesse à laquelle le contexte géopolitique évolue aujourd'hui. Cela rend la nécessité d'agir plus urgente et plus convaincante. Cela est particulièrement vrai avec la guerre en Ukraine et ce qu'elle implique plus largement la menace d'une Russie révisionniste pour la sécurité européenne.

Mais cela va plus loin: toutes les menaces auxquelles nous sommes confrontés dans le monde s'intensifient et la capacité de chaque État membre à y faire face est insuffisante et décline. C'est pourquoi nous, Européens, devons investir davantage dans notre capacité à penser, décider et agir en termes stratégiques. Et cela avec nos partenaires quand c'est possible et seuls en cas de besoin.

Je me sens encouragé par le nouveau sens de sérieux et d'urgence stratégique qui s'est installé en Europe. Les menaces augmentent et le coût de l'inaction - de la "non-Europe" - apparaît de plus en plus clairement. Je suis convaincu que nous avons besoin de passer un seuil en matière de sécurité et de défense, à l'instar des autres seuils que nous avons franchis dans l'histoire de l'intégration européenne.

J'espère ardemment que cette Boussole Stratégique nous aidera enfin à faire face à nos responsabilités en matière de sécurité, pour nos concitoyens et le reste du monde. Si nous ne le faisons pas maintenant, quand pourrions-nous le faire ?