

L'intégration de la défense européenne : moteur de la solidarité transatlantique ?

Kurt ENGELEN

Après trois années comme officier d'action à la Représentation permanente de la Belgique auprès du Comité militaire de l'OTAN, le capitaine de frégate Kurt ENGELEN devient, en mars 2018, chef de la section Union européenne au département Stratégie de l'état-major de la Défense. À partir d'avril 2020, il exerce la fonction de conseiller militaire au sein de la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne. Il est également chargé de cours en politique internationale à la Riga Graduate School of Law et chercheur associé au Center for Security and Strategic Studies de l'Académie nationale de Défense de Lettonie où il se focalise sur les politiques étrangères russe et chinoise.

Voorbij zijn de dagen waarop een verwijzing naar “Europese defensie” op zijn best de glimlach van eurosceptici opwekte en in het slechtste geval virulente kritiek uitlokte bij de meest militante “Atlantisten”. Nochtans, voor een waarnemer die niet behoort tot de kring van insiders blijft deze Europese defensie, niettegenstaande er meer en meer over gedebatteerd wordt sinds de activering van de permanente gestructureerde samenwerking (beter bekend onder de Engelse afkorting PESCO) alsnog een vaag begrip, dat aanleiding geeft tot verwarring en het ontstaan van een reeks misverstanden.

De verwarring ontstaat vaak uit een al te simplistische vergelijking tussen de NAVO en de Europese Unie en de werkwijzen waarop beide organisaties hun veiligheids- en defensiebeleid gestalte geven. Vele misverstanden zijn toe te schrijven aan vaak minder goed gekende evoluties in onze veiligheidsomgeving, zoals de opkomst van een aantal bedreigingen van een heel ander aard en daarnaast de “hybride” oorlogsdoctrines van potentiële vijanden.

In het eerste deel van mijn betoog verwijs ik naar de absolute noodzaak om te komen tot een Europese Defensie die stoelt op een doorgedreven integratie om aldus een substantiële Europese bijdrage te kunnen aanleveren aan een gemeenschappelijke defensie-inspanning, voornamelijk binnen de NAVO, maar ook in andere samenwerkingsverbanden.

In het tweede deel zal de aandacht gaan naar deze integratiemechanismen die de Europese Unie toelaten om de nodige structuren uit te bouwen opdat de politieke ambities vooropgesteld in de Globale Europese Veiligheidsstrategie van 2016 ook daadwerkelijk worden behaald.

In het derde deel schets ik een nieuw defensieparadigma om vervolgens vooruit te blikken naar noodzakelijke evoluties in onze internationale veiligheidsarchitectuur om over te stappen van een collectieve defensielogica naar die van "geïntegreerde veerkracht".

L'Union européenne et l'OTAN : comparaison n'est pas raison

Reconnaissons-le d'emblée, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord a parfaitement rempli le rôle pour lequel elle a été fondée en 1949. Pendant plus de quarante ans et jusqu'à la dissolution de l'Union soviétique et du Pacte de Varsovie en 1991, l'OTAN aura garanti la sécurité de ses membres contre la menace extérieure par une double dissuasion conventionnelle et nucléaire. Mais ce succès n'en aura pas moins laissé quelques stigmates dans notre vécu collectif. L'ampleur des forces militaires déployées le long de la ligne de contact et l'appréhension d'un emploi de l'arme nucléaire dans une confrontation apocalyptique entre l'Est et l'Ouest, le tout dans un contexte de traumatisme psychologique hérité de la Seconde Guerre mondiale, auront fortement et durablement marqué les esprits.

L'intégration européenne qui, de traité en traité, a façonné notre sécurité intérieure et qui aura réussi à faire de l'Union européenne l'endroit le plus sûr et le plus prospère de la planète sans jamais recourir à l'emploi de la force, ne reçoit malheureusement que peu d'égards quand on évalue aujourd'hui sa contribution à notre sécurité dans un contexte géopolitique en totale rupture avec notre passé, même récent.

Lorsqu'en 1992 les tâches de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) sont décrites dans les missions de Petersberg, l'OTAN est encore exclusivement focalisée sur son objectif de défense collective. Les missions de projection de force en dehors du territoire de l'Union à des fins humanitaires, de maintien de la paix et de gestion de crise dévolues à l'UEO ne constituent donc pas, à proprement parler, une duplication par rapport à l'emploi de forces dans un contexte de défense au sein de l'OTAN. Malheureusement, d'année en année, la réduction des moyens militaires disponibles, résultat d'un désinvestissement justifié de manière simpliste par les fameux dividendes de la paix, fait naître la crainte que les moyens engagés sous un commandement européen pour les missions de Petersberg priveraient l'alliance des forces nécessaires à la réalisation de ses missions de dissuasion et de défense collective. Cette perception sera, par ailleurs, encore accrue par une stratégie de communication américaine, systématique et immuable, qui réussira à convaincre une partie non négligeable des alliés européens que la mise en œuvre d'une politique de sécurité et de défense européenne risque d'affaiblir l'alliance transatlantique.

Cette conviction persistante d'une concurrence fratricide entre l'OTAN et l'Union européenne, pour absurde qu'elle soit, entrave malheureusement encore aujourd'hui la réalisation d'une collaboration synergétique pourtant indispensable entre deux organisations fondamentalement complémentaires dans leurs capacités et objectifs respectifs.

Les pays membres de l'Alliance atlantique qui sont également États membres de l'Union européenne (à savoir vingt-deux des trente alliés) n'ont jamais envisagé et n'envisagent toujours pas de transférer la mission première de l'OTAN vers l'UE. Le déploiement de forces sous le drapeau européen reste limité aux missions déjà décrites en 1992. Ce n'est donc pas dans la capacité de fournir les structures de commandement pour les opérations de défense collective dans le haut du spectre de la force militaire qu'il faut chercher la valeur ajoutée de l'Union européenne pour la construction de notre sécurité. Le déploiement multinational de nos militaires sous le drapeau européen, bien que pertinent et même indispensable à l'approche intégrée de gestion de crise de l'UE, ne représente par ailleurs qu'un des aspects de l'effort d'intégration de la défense européenne dont la dimension capacitaire, industrielle et économique est primordiale, non seulement dans un contexte européen mais aussi dans une logique de partage du fardeau entre les alliés européens et nord-américains de l'OTAN.

Les critiques américaines quant au manque d'empressement des alliés européens à assumer leur part des dépenses de défense n'ont jamais été aussi acerbes qu'aujourd'hui. Le style de communication est devenu plus confrontant mais la teneur et la pertinence du message n'ont pas fondamentalement changé.

Les pays européens doivent apporter une plus grande contribution à l'effort de défense commun ; c'est là une évidence que l'évolution récente de notre environnement sécuritaire immédiat ne peut que renforcer. Pourtant, même si l'on fait abstraction du chiffre fétiche – et tout aussi arbitraire – des deux pourcents du produit intérieur brut, force est de constater que cette nécessité de prendre notre défense plus au sérieux, pour incontestable qu'elle soit, ne se traduit pas par un dimensionnement capacitaire à la hauteur de l'objectif. Les ambitions régulièrement exprimées collectivement par les États membres n'équivalent malheureusement pas à la somme des efforts individuels que ces mêmes États membres sont disposés à consentir. L'apparente conviction politique ne se suffira donc pas à elle-même pour rétablir un équilibre transatlantique dans l'effort de défense. La solution devra nous venir, une fois de plus, de la logique économique qui a fait le succès de l'intégration européenne depuis la création de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) jusqu'à nos jours. Il faut transformer notre industrie de défense pour que son modèle, à l'échelle de l'Union, devienne durable et macro-économiquement rentable. L'intégration de la base industrielle et technologique de la défense européenne, actuellement encore très fragmentée, est une condition indispensable pour inverser la logique financière qui suscite les réticences politiques actuelles à investir dans plus de capacités militaires.

La rationalisation de l'offre industrielle en fonction des besoins et, par conséquent, de la demande, doit permettre une diminution de coûts fixes de recherche, de développement, de prototypage et de mise en production par unité produite. Les économies d'échelle générées par une production mutualisée résultant d'une collaboration entre entreprises de plusieurs pays européens se traduira, en fin de chaîne de production, par un prix unitaire plus concurrentiel qui, à budget constant, permettra l'acquisition par les États de davantage de capacités. Les armées disposeront alors également, dans une large mesure, d'équipements identiques, ce qui permettra la mutualisation des formations et de la maintenance. Le modèle qui sera, à ce stade, économiquement plus viable, devra toutefois encore transformer l'essai et séduire la classe politique. Pour y arriver, il faudra démontrer que le modèle permet de passer d'une logique de dépense budgétaire à une logique d'investissement macro économiquement rentable pour les États. Chaque euro

investi dans l'achat de capacités militaires issues de l'industrie de défense européenne sera utilisé, en partie, pour la recherche et le développement des nouvelles générations d'équipements. Une autre partie sera utilisée pour payer les salaires des ouvriers, des techniciens et des cadres des entreprises européennes, dont une partie retournera vers les États sous forme d'impôts sur le revenu ou de TVA. Une autre partie encore ira accroître le chiffre d'affaires des entreprises et les profits génèreront à leur tour des recettes pour les États européens sous la forme d'impôts sur le résultat. Les emplois générés par une activité industrielle de défense plus concurrentielle contribueront à la réduction du chômage et donc des coûts sociaux pour les États. La position plus concurrentielle des entreprises européennes attirera aussi plus de clients non européens et le chiffre d'affaire supplémentaire généré viendra encore renforcer l'attrait économique du modèle pour les décideurs politiques. Débarrassé du poids économique que représentent aujourd'hui les dépenses en équipements militaires, les gouvernements européens seront, il faut l'espérer, plus enclins à rééquiper leurs armées et ainsi apporter une contribution plus grande à l'effort de défense en général et au sein de l'Alliance atlantique en particulier.

L'intergouvernemental devra faire plus de place au supranational

Tant que les États garderont le contrôle de sa mise en œuvre, l'intégration de la base industrielle de défense européenne restera tributaire du consensus politique et ne progressera qu'à la vitesse imposée par les plus réticents. Son niveau d'ambition sera, de fait, jugulé par les intérêts nationaux et les réflexes protectionnistes. Il ne faudra donc pas compter sur une vision partagée des décideurs politiques européens pour transférer d'emblée vers un niveau supranational communautaire – pourtant plus efficace – l'ensemble des prérogatives liées à l'établissement et au fonctionnement d'une industrie de défense européenne intégrée. Souvenons-nous que l'approche fédéraliste, qui avait permis la création de la CECA en 1952, n'avait pas résisté aux réflexes souverainistes lors de la ratification du traité de la Communauté européenne de défense, deux ans plus tard. Depuis, les États membres ont toujours considéré la politique de sécurité et de défense commune comme devant rester intergouvernementale, et c'est bien là son plus grand problème. Le salut ne pourra donc venir que d'un autre mécanisme d'intégration que le mécanisme « fédéraliste ».

L'article premier du traité sur l'Union européenne évoque « une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ». L'idée d'une avancée par étapes vers un but ultime d'intégration procède d'une logique « néo-fonctionnaliste » qui progresse inexorablement au gré de la démonstration de ses succès. Le mécanisme néo-fonctionnaliste compte sur l'effet d'émulation ou de débordement (*spillover*) pour permettre à la gouvernance supranationale de s'étendre aux domaines d'activité connexes à ceux dont elle a déjà permis les succès. À cet égard, la mise en place, au sein de la nouvelle Commission européenne, d'une Direction générale « Industrie de Défense et Espace » peut être vue comme la manifestation d'une telle émulation ou d'un tel débordement néo-fonctionnaliste au départ de la Direction générale « Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME ». Le montant des quelque dix milliards d'euros du fonds européen de défense qu'elle investira dans les projets industriels multinationaux n'est certes pas dimensionnant à ce stade mais introduit néanmoins un élément de gouvernance supranationale dans le domaine de la défense qui était jusqu'à ce jour exclusivement intergouvernemental. L'influence de la Commission s'en trouvera donc accrue et elle pourra dans le futur, au gré des débordements néo-fonctionnalistes successifs, mettre en œuvre les mécanismes économiques découlant des traités pour réaliser au niveau supranational ce que les États n'ont pas réussi au niveau intergouvernemental.

Pour évoluer plus rapidement vers l'objectif commun d'intégration qui bénéficiera en fin de compte aux États membres, il faudra donc arriver rapidement à un partage des prérogatives entre le niveau intergouvernemental et le niveau supranational. Les grands principes de gouvernance pourront être décidés au niveau politique dans les institutions intergouvernementales mais l'implémentation ne pourra se faire efficacement qu'à l'abri des velléités nationales ou protectionnistes au sein d'une institution qui applique de manière cohérente et impartiale les méthodes économiques qui ont fait leurs preuves par le passé. Cet abandon progressif du contrôle intergouvernemental sera bénéfique pour tous, mais il garantira surtout un partage plus équitable des moyens communs pour les industries des petits pays membres, à l'abri des pressions politiques qui immobilisent aujourd'hui le processus d'intégration.

L'évolution de la défense collective vers la résilience intégrée sera surtout européenne

La contribution que l'intégration de la défense européenne peut apporter à la solidarité transatlantique ne s'arrêtera toutefois pas à une plus grande contribution à l'effort capacitaire au sein de l'OTAN. L'intégration de l'industrie européenne de la défense n'est elle-même jamais qu'un épisode néo-fonctionnaliste dans un processus d'intégration beaucoup plus vaste qui doit faire évoluer la doctrine de défense collective vers une stratégie de résilience intégrée. Celle-ci devra englober non seulement les aspects militaires mais répondre également aux autres types de menaces qui résultent des doctrines de guerre hybride employées par nos adversaires. Sémantiquement, le qualificatif « hybride » suggère que la menace qu'il définit contient des caractéristiques empruntées à plusieurs domaines d'activité. La réalité est que la menace résulte plutôt de l'utilisation systématique et simultanée de l'ensemble de ces domaines d'activité. Le qualificatif « intégré » semble dès lors plus pertinent quand il s'agit de définir la menace à laquelle nous devons faire face.

C'est donc dans la mise en œuvre de la résilience intégrée contre l'ensemble des menaces militaires et non militaires que l'Union européenne pourra apporter la plus grande valeur ajoutée à l'effort de défense commun. Elle pourra, dans sa démarche, s'inspirer de son approche intégrée en matière de gestion de crise. En application de sa stratégie globale de 2016, l'Union européenne devra faire la synthèse entre les dimensions extérieures et intérieures de sa sécurité. Dans ce processus, l'architecture institutionnelle européenne – et plus particulièrement la diversité des compétences présentes au sein des directions générales de la Commission – offre un avantage déterminant pour réaliser rapidement et à moindre coût l'intégration des outils nécessaires à l'élaboration de cette résilience intégrée. Tant au niveau de ses ressources humaines qui possèdent les compétences et l'expertise nécessaire à l'analyse des divers types de menaces qu'au niveau des outils législatifs dont elle dispose, la Commission est, de loin, la mieux placée pour réaliser ce vaste chantier d'intégration.

Cela nous amène naturellement à envisager un nouveau paradigme de collaboration entre l'Union européenne et l'OTAN. Selon le principe désormais bien établi de non-duplication superflue, les deux organisations doivent évoluer vers une répartition plus efficace de leurs responsabilités. Si les membres européens de l'OTAN ont déjà

compris que cette dernière restera la clé de voûte de leur défense collective, il leur faut encore reconnaître qu'ils n'ont aucun intérêt, par ailleurs, à dupliquer au sein de l'OTAN les moyens dont ils disposent déjà au sein de l'Union européenne.

S'il n'y a rien de tel que la vertu de l'exemple pour se convaincre du bien-fondé de la méthode, le prochain exercice de gestion de crise ferait bien de réunir en même temps les deux organisations et leurs membres respectifs autour d'un même scénario d'une attaque hybride de grande envergure en Europe. Ce n'est que de cette manière qu'on pourra tirer les leçons de cet indispensable partage des responsabilités qui rendra caduques, espérons-le, les critiques de duplication superflue des uns comme des autres.

Mots clés : EU, NATO, European Security and Defence Policy