



Brexit et défense européenne : vers un *deal* ambigu ?

Jolyon Howorth

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2018/4 Hiver , PAGES 49 À 60

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365678193

DOI 10.3917/pe.184.0049

Date de mise en ligne : 04/12/2018

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2018-4-page-49?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2018-4-page-49?lang=fr).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Brexit et défense européenne : vers un *deal* ambigu ?

Par **Jolyon Howorth**

Jolyon Howorth est *Visiting Professor of Public Policy* à la Kennedy School of Government à l'université de Harvard et professeur émérite de politique européenne à l'université de Bath.

L'héritage des positions du Royaume-Uni sur la défense européenne est contrasté, marqué par un attachement inconditionnel et exclusif à l'Alliance atlantique et, depuis vingt ans, une adhésion mesurée aux progrès européens. La proclamation de la volonté de Londres de garder, après le Brexit, un haut niveau de coopération s'accompagne cependant de la demande d'un statut spécial, qui dépendra largement des résultats de la négociation globale. Et plusieurs dossiers concrets restent en suspens.

politique étrangère

Avec le retrait du Royaume-Uni, l'Union européenne (UE) perdrait l'un de ses deux acteurs militaires les plus conséquents. Elle perdrait également l'un de ses deux sièges permanents au Conseil de sécurité des Nations unies, ainsi que l'une de ses deux puissances nucléaires. Le Royaume-Uni perdrait, pour sa part, son rôle clé dans la définition et la mise en œuvre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE, et risquerait de perdre son accès à des banques de données sécuritaires, et à des projets militaires industriels cruciaux.

De part et d'autre, les parties déclarent vouloir maintenir dans le domaine stratégique un «partenariat ambitieux», sauvegardant pour le long terme l'essentiel de leur coopération. À la différence, pourtant, des autres grands domaines de politique publique autour desquels les négociations sur le Brexit s'accroissent – y compris celui de la sécurité intérieure – les discussions sur la défense demeurent dans le flou artistique. Alors que la date butoir du 29 mars 2019 se rapproche rapidement, le «partenariat ambitieux» entre Londres et Bruxelles reste largement hypothéqué par les négociations sur le commerce, la libre circulation des personnes, et la question irlandaise.

Alors que, partout sur « le continent », le débat autour de l'Europe de la défense semble quelque peu décoller, depuis 2016 et la publication du document sur la stratégie globale de l'Union¹, l'absence de discussions de fond sur l'avenir de la relation stratégique entre Londres et l'UE relève du paradoxe. C'est d'autant plus étonnant que les défis sécuritaires auxquels l'UE fait face depuis plusieurs années ne cessent de s'accroître : déstabilisation des frontières orientales et méridionales, confrontation grandissante entre acteurs principaux au Moyen-Orient ; crise des migrants, menaces terroristes, crise des budgets de la défense au vu des besoins futurs en matière d'armements, menaces nouvelles (cyber, intelligence artificielle...), interrogations sur l'avenir de l'Alliance atlantique à l'heure de Donald Trump ; essor du populisme et remise en cause, un peu partout en Europe, de l'acquis communautaire et du principe même de l'intégration.

Londres et la défense européenne : un héritage tumultueux

Le rôle du Royaume-Uni dans l'histoire tumultueuse de l'Europe de la défense a toujours été pour le moins ambigu. La défaite de la Communauté européenne de défense (CED) en 1954 fut, certes, provoquée par le vote négatif de l'Assemblée nationale française². Mais ce vote fut en partie impulsé par le refus absolu des Britanniques de s'associer à cette initiative européenne pourtant soutenue par les Américains³. Par la suite, pendant plus de 40 ans, ce fut essentiellement le veto britannique qui empêcha toute perspective de coopération intra-européenne en matière militaire. Pour Londres, seule l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) était habilitée à s'occuper de défense : et la discussion s'arrêtait là.

En juin 1997, la première décision prise en matière de sécurité et de défense par le nouveau Premier ministre Tony Blair, au sommet européen d'Amsterdam, fut d'opposer le veto britannique à la proposition franco-allemande de fusionner l'Union de l'Europe occidentale (UEO) dans l'UE. Pourtant, par la suite, lors du lancement de ce qui deviendra la PSDC au sommet franco-britannique de Saint-Malo (décembre 1998), et dans les premiers balbutiements du projet au tournant du siècle, les Britanniques jouèrent un rôle majeur. Les premiers documents de réflexion (*food for*

1. European Union Global Strategy, « Vision partagée, action commune : une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne », juin 2016, disponible sur : <<https://europa.eu>>.

2. E. Fursdon, *The European Defence Community: A History*, Londres, Macmillan, 1980.

3. M. Trachtenberg, *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement 1945-1963*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

thought) furent rédigés à Londres. À l'origine, Blair semblait soutenir le projet avec conviction. Mais à partir de 2003, avec l'invasion de l'Irak les Britanniques se sont distancés de la PSDC pour se rallier inconditionnellement à la stratégie globale américaine. Le paradoxe apparent s'explique, Blair s'était rallié à la PSDC parce que le message de Washington à Londres à la fin des années 1990 était sans appel : si les Européens ne se ressaisissaient pas militairement et ne s'occupaient pas de la stabilisation de leur environnement, l'OTAN aurait vécu. Pour les Britanniques, le sort de l'OTAN dépendait donc alors de l'essor de la PSDC.

Mais les progrès relativement rapides de la PSDC, et surtout le « sommet des chocolatiers » qui regroupait à Bruxelles en avril 2003 France, Allemagne, Belgique et Luxembourg⁴, consternaient Blair, qui en déduisait que, loin de renforcer l'Alliance atlantique, la PSDC risquait d'y mettre fin. À compter de ce moment, les Britanniques ont joué un rôle de trouble-fête dans la PSDC, refusant d'avaliser le projet d'un état-major opérationnel, s'opposant au financement optimal de l'Agence européenne de défense (AED), bref jouant sur le projet d'Europe de la défense du frein plutôt que de l'accélérateur.

D'un récit plutôt sombre surnagent pourtant deux moments positifs : la présidence britannique de l'UE en 2005, où furent lancées plusieurs nouvelles missions PSDC ; et le soutien ferme de Londres à la mission anti-piraterie Atalanta, au large de la Somalie, dirigée dès son lancement par l'état-major britannique de Northwood. Le rôle du Royaume-Uni dans l'Europe de la défense a donc toujours été d'une lecture compliquée pour les Européens.

Pour certains d'entre eux, la perspective du Brexit semblait prometteuse, indirectement, d'une relance de la PSDC. Cependant, même après le référendum de juin 2016, le ministre britannique de la Défense – siégeant toujours dans les instances décisionnelles de l'UE – continuait de s'opposer aux initiatives « autonomistes » de la PSDC, dénonçant haut et fort le spectre d'une soi-disant « armée européenne » et renchérissant sur la valeur irremplaçable de l'OTAN⁵. Cette attitude plus que frileuse de Londres pèse inévitablement sur les conversations actuelles entre Britanniques et Européens sur les questions de défense posées par le Brexit.

4. Cette réunion faisait figure de riposte de l'« Europe » à l'invasion de l'Irak le mois précédent. Elle préconisait la mise en place d'une « Union européenne de défense » avec son propre état-major opérationnel.

5. N. Gros-Verheyde, « Le non-sujet de l'armée européenne », *Bruxelles2*, 27 septembre 2016.

Brexit : positions britanniques et réponses européennes

Il a fallu attendre le 12 septembre 2017, soit 15 mois après le référendum, pour que Londres laisse filtrer ses premières réflexions sur la défense. Dans un court document proposant un « partenariat futur⁶ », le Royaume-Uni affichait son « engagement inconditionnel » pour la sécurité européenne, et pour bâtir « un partenariat neuf, profond et spécial » avec l'UE. Ces affirmations, nettes et fermes, se retrouveront dans tous les textes ultérieurs britanniques sur la dimension « défense » du Brexit. Trait marquant, la quasi-totalité du document du 12 septembre consistait en une mise en valeur des atouts considérables que Londres estimait avoir déjà apportés à l'Europe de la défense – atouts vus comme incontournables pour l'avenir. Le message était clair : le Royaume-Uni était l'acteur militaire le plus important en Europe, et l'UE ne pourrait donc se passer de lui.

Pour l'heure cependant, nulle proposition concrète n'accompagnait ce constat d'autosatisfaction. Un commentateur averti pouvait en conclure que le document du 12 septembre semblait plus provenir d'un État candidat à rejoindre l'UE plutôt que d'un État cherchant à la quitter⁷... Dix jours plus tard, dans un discours attendu à Florence, Theresa May se contentait, sur la défense, d'évoquer un « traité bilatéral » entre Londres et Bruxelles, sans donner la moindre indication sur son possible contenu⁸. En filigrane des propos feutrés des Britanniques pointait encore l'idée que l'UE avait plus à perdre que Londres à un divorce contentieux.

Dans une série de discours et documents⁹ du printemps 2018, les principaux acteurs britanniques plaidaient pour la mise en place d'un régime spécial donnant au Royaume-Uni un statut exceptionnel, allant bien au-delà des rapports actuels existant, en matière de défense, entre l'UE et d'autres « pays tiers ». Au moment du lancement du projet PSDC en 1999, la question du rapport avec les tiers se posait surtout sur le plan juridique.

6. HM Government, « Foreign Policy, Defence and Development: A Future Partnership Paper », 12 septembre 2017, disponible sur : <<https://assets.publishing.service.gov.uk>>.

7. S. Smith, « Defence: Can Britannia Ride the Waves in Choppy European Seas? », *The Conversation*, 15 septembre 2017, disponible sur : <<http://theconversation.com>>.

8. J. Howorth, « EU Defence Cooperation after Brexit: What Role for the UK in the Future EU Defence Arrangements? », *European View*, vol. 16, n° 2, p. 191-200.

9. Discours de Theresa May à la Conférence sur la sécurité de Munich, 17 février 2018 ; HM Government, « Framework for the UK-EU Security Partnership », 9 mai 2018 ; Chambre des Lords, « Proposed UK-EU Security Treaty », 23 mai 2018 ; HM Government, « The Future Relationship Between the United Kingdom and the European Union », 12 juillet 2018 (chapitre 2, « Sécurité et Défense »). Federico Santopinto souligne le dialogue de sourds qui sous-tend les discussions entre les deux parties sur les questions de défense : « Le Brexit et la défense européenne », Bruxelles, Les Rapports du GRIP, n° 5, 2018, disponible sur : <www.grip.org>.

Des pays comme la Turquie ou la Norvège, membres de l'OTAN mais non de l'UE, et qui avaient autrefois participé pleinement aux discussions sur la sécurité européenne dans l'UEO, se voyaient du jour au lendemain exclus des instances communautaires, alors que les États membres neutres (Irlande, Suède, Finlande, Autriche), qui s'étaient hier tenus à l'écart de ces discussions, s'y trouvaient désormais inclus. Dès lors, la Turquie et la Norvège demandaient à siéger au tout nouveau Comité politique et de sécurité (COPS) et dans d'autres instances communautaires. Pour les juristes, défenseurs de la souveraineté de l'UE, cette exigence n'était pas recevable. Il faudrait donc, pour la participation d'un pays voulant s'associer aux missions européennes de gestion des crises, négocier un partenariat spécifique, le plus souvent « sur mesure ». Ainsi, l'UE a-t-elle conclu avec pas moins de 25 pays tiers (y compris les États-Unis) – lesquels ont contribué à 16 missions PSDC – des partenariats de ce type¹⁰. L'UE a, de plus, signé avec 18 de ces pays un accord-cadre de participation (*Framework Participation Agreement*) qui régleme de façon formelle leur participation aux opérations¹¹.

Le Royaume-Uni veut se maintenir dans la décision

Le gouvernement de Theresa May a longtemps cherché, par des formules diverses, à maintenir le rôle et la participation du Royaume-Uni dans les instances de prise de décision de la défense européenne. Dans son discours de Munich, le 17 février 2018, le Premier ministre fustigeait les « restrictions institutionnelles rigides », l'esprit « de doctrine et d'idéologie », qui excluraient la participation de Londres à cette prise de décision, exigeant des négociateurs de l'UE « de la vraie créativité et de l'ambition » pour lui permettre de peser de son vrai poids. Ce plaidoyer bénéficiait du discret soutien de la quasi-totalité des *think tanks* internationaux, qui publiaient alors de solides rapports sur la question¹². Tous reconnaissaient le sérieux des moyens militaires britanniques, la valeur ajoutée potentielle de la contribution britannique à l'industrie de défense européenne, les valeurs partagées entre les deux parties dans un monde de plus en plus instable (défense du multilatéralisme, état de droit). Ils soulignaient que la sagesse consisterait à rechercher ensemble une forme d'association allant

10. European External Action Service, « CSDP Structure, Instruments and Agencies », juillet 2016.

11. T. Tardy, « Revisiting the EU's Security Partnerships », Institut d'études de sécurité de l'UE, Brief Issue, n° 1, 2018, janvier 2018. Voir également sur ce sujet F. Santopinto, « Le Brexit et la défense européenne », *op. cit.*, p. 26-30.

12. J. Black *et al.*, « Defence and Security After Brexit », RAND, décembre 2017 ; B. Giegerich et C. Mölling, « The United Kingdom's Contribution to European Security and Defence », IISS & DGAP, février 2018 ; M. Dassu *et al.*, « Keeping Europe Safe After Brexit », European Council on Foreign Relations, 20 mars 2018 ; S. Besch, « Plugging in the British: EU Defence Policy London », Centre for European Reform & Konrad Adenauer Stiftung, avril 2018 ; P. Taylor, « Safer Together: The United Kingdom and the Future of European Security and Defence », Friends of Europe, été 2018.

plus loin que les partenariats existants entre l'UE et les pays tiers, en même temps que les liens historiques entre le Royaume-Uni et l'UE, et le point de départ remarquable qui encadraient les négociations.

Le plaidoyer britannique en faveur d'un statut privilégié ne heurtait donc pas à de sourdes oreilles. Selon quelques bruits officieux, plusieurs États-membres de l'UE (pays scandinaves, Pologne, pays baltes) auraient été plutôt favorables à un partenariat exceptionnel avec Londres dans le domaine précis de la défense. La France, par contre, semblait vouloir privilégier son rapport bilatéral avec Londres¹³. Chypre et la Grèce redoutaient les implications d'un partenariat exceptionnel UE-Royaume-Uni pour les relations futures entre l'Union et la Turquie, l'Allemagne exprimant des soucis similaires.

À Bruxelles, Londres semblait rencontrer dans un premier temps une fin de non-recevoir. La première réaction lisible de l'UE fut diffusée le 24 janvier 2018 sous forme d'une série de fiches préparées par la « Task Force Brexit Article 50 » de la Commission européenne¹⁴. Celles-ci, tout en reconnaissant le statut majeur du royaume comme acteur militaire, n'en insistaient pas moins sur les « lignes rouges » des instances communautaires. Pour l'UE, le Brexit pouvait représenter une menace existentielle : accorder au Royaume-Uni, après sa sortie de l'UE, les mêmes bénéfices et avantages qu'auparavant (fût-ce dans ce seul domaine) équivaldrait à une abdication *de facto* de son autonomie décisionnelle. De plus, tout statut exceptionnel attribué à Londres risquerait de perturber les relations entre l'UE et les autres pays tiers, surtout la Turquie et la Norvège. Le Royaume-Uni n'étant plus un pays membre, il ne pourrait donc plus bénéficier d'aucun des droits liés à l'adhésion (participation au COPS, au Comité des représentants permanents, à l'AED) ni exercer de commandement, ni fournir d'état-major à une quelconque mission PSDC¹⁵. Selon une note du Secrétariat général du Conseil du 23 mars 2018¹⁶, le Royaume-Uni aura, à compter du 29 mars 2019, le même statut, par rapport à l'UE, que tout autre « pays tiers ». L'UE semblait donc refuser d'entrée tout régime ou arrangement « créatif », ou « imaginatif », permettant à Londres de continuer à peser dans la prise de décision européenne.

13. P. Ricketts, « National Security Relations with France after Brexit », RUSI Briefing Paper, janvier 2018.

14. Commission européenne, « Internal EU27 Discussions on the Framework for the Future Relationship. Security, Defence and Foreign Policy », 24 janvier 2018, disponible sur : <<https://ec.europa.eu>>.

15. De fait, le 29 mars 2019, l'état-major de l'opération Atalanta passera de Northwood au Royaume-Uni à Rota (Espagne) et à Brest, et le commandant britannique sera remplacé par l'espagnol vice-amiral Antonio Martorell Lacave. Les Britanniques devront également céder le commandement militaire de l'opération Althéa, et renoncer à préparer un Groupement tactique prévu pour le second semestre 2019.

16. European Council, Guidelines, EUCO XT 20001/18, disponible sur : <www.consilium.europa.eu>.

De plus, durant la période de transition du 29 mars 2019 au 31 décembre 2020, les Britanniques resteraient liés par les décisions du Conseil européen dans le domaine de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) (notamment pour les sanctions – voir *infra*), demeureraient contributeurs aux missions PSDC et au financement des coûts communs (mécanisme Athena), et continueraient de financer les activités d'agences communes comme l'AED, le Centre satellitaire de l'Union européenne (SATCEN) et l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (EUISS) – tout en quittant la gestion de celles-ci. Le négociateur bruxellois, Michel Barnier, tout en déclarant souhaiter un accord à l'amiable sur la défense, donnait néanmoins l'impression de ne vouloir céder sur aucun point sensible.

Cependant, dans ces mêmes textes européens du printemps 2018, quelques signes d'assouplissement se faisaient jour. Ils prévoyaient des « mécanismes appropriés de dialogue, de consultation, de coordination, d'échanges d'information et de coopération » dans le domaine de la défense. S'agissait-il de ces cadres « créatifs » et « imaginatifs » souhaités par Madame May ? Les commentateurs s'empressaient de le croire. L'on évoquait – peut-être prématurément – une « entente cordiale » entre Londres et Bruxelles¹⁷, voire un « *deal* rapide¹⁸ ».

Mais en dépit de signes avant-coureurs d'un « arrangement spécifique » – dont les détails dépendaient largement du choix de mots ambigus, ou flous¹⁹ –, les lignes rouges de l'Union restaient fermes. Il ne pourrait y avoir, comme le souhaitait Londres, de dialogue structuré entre des observateurs britanniques et les instances décisionnelles comme le COPS ou le Comité des représentants permanents. La proposition britannique de réunions « informelles » de ces instances, auxquelles participeraient des diplomates de Sa Majesté, fut également écartée. Du principe fondamental de la « souveraineté décisionnelle » de l'UE en matière de défense découlait que toute discussion ou consultation avec Londres ne pourrait avoir lieu qu'*après* la prise de décision collective des 27. Toute participation britannique en amont était mise hors-jeu. Quant à la participation – même à distance – du Royaume-Uni

Les lignes rouges de l'Union restent fermes

17. N. Gros-Verheyde, « Entre Londres et Bruxelles : l'entente cordiale sur la défense ? », *Bruxelles2*, 11 avril 2018. Du même auteur, voir « "Défense et sécurité" : les 27 veulent une "coopération ambitieuse" avec le Royaume-Uni », *Bruxelles2*, 28 janvier 2018.

18. A. Barker, « EU and UK Seek Speedy Brexit Deal on Defence and Security », *The Financial Times*, 4 février 2018, disponible sur : <www.ft.com>.

19. La meilleure étude de la réaction de l'Union aux propositions de Londres reste celle de Federico Santopinto (cf. note 9). Il y souligne l'importance du flou artistique de termes comme « évolutif », « extensible » ou « scalable ».

aux procédures ou activités du Service européen pour l'action extérieure, de l'AED, du Comité militaire, de l'état-major, voire de la Coopération structurée permanente (PESCO), celle-ci ne serait avalisée par l'UE, que « sur invitation » et « en cas de besoin ». Autrement dit, tout restait (et reste) à jouer.

La PESC et la PSDC relèvent d'accords spécifiques intergouvernementaux. Ce statut remonte au « troisième pilier » du traité de Maastricht, maintenu dans l'esprit du traité de Lisbonne où la sécurité et la défense sont considérées comme relevant toujours de la souveraineté nationale, et où les décisions sont prises à l'unanimité. Que se passera-t-il dans ce domaine dans la période de transition (29 mars 2019-31 décembre 2020), durant laquelle les Britanniques pourraient continuer à bénéficier de l'accès au Marché unique, le temps d'adapter leurs entreprises et pratiques commerciales aux termes juridiques de l'accord sur le Brexit (si tant est qu'il y en ait un), tout en étant exclus des processus décisionnels ?

La transition, dans le domaine des « quatre libertés » (biens, capitaux, services, personnes) du Marché unique, est vue comme une concession au royaume. Mais dans le domaine de la défense, Londres se trouvera exclue de la prise de décision sans nul avantage, et contrainte de respecter ses obligations y compris financières. L'UE a pourtant accepté que, si les deux parties se mettaient d'accord, dans la période de transition, sur un partenariat stratégique, les obligations et contraintes du Royaume-Uni en matière de PESC et de PESD prendraient immédiatement fin. Il est donc manifestement dans l'intérêt de Londres de conclure aussi rapidement que possible un accord définitif avec l'UE dans ce domaine. Mais les éléments clés d'un tel accord restent difficiles à cerner dans le détail.

À l'heure où ces pages sont rédigées, le document clé britannique – *White Paper* connu comme « plan de Chequers²⁰ » – , sur une centaine de pages n'en consacre que cinq (pages 63 à 68) aux questions de défense proprement dites. Fait révélateur, le chapitre intitulé *Security Partnership* tourne essentiellement autour des questions de sécurité intérieure – lutte contre le terrorisme, l'extrémisme et la criminalité, crise des migrants, banques et échanges de données, coopération policière et transfrontière (Europol et Eurojust), ADN, empreintes digitales, mandats d'arrêt et extraditions, etc.

20. Document issu de la réunion du cabinet britannique, le 6 juillet 2018, à la demeure officielle du Premier ministre britannique (Chequers, dans le Buckinghamshire). Cette réunion, où Madame May a imposé sa vision d'un « Brexit doux » a provoqué le départ de plusieurs ministres « durs », dont Boris Johnson des Affaires étrangères, et David Davis, ministre chargé de négocier le Brexit. HM Government, « The Future Relationship Between the United Kingdom and the European Union », 12 juillet 2018. Ce document a été fermement rejeté par les autorités européennes.

Ces dossiers relèvent plutôt de la coopération en matière de Justice et Affaires intérieures, sur lesquels le Royaume-Uni risque de se trouver en position fort défavorisée sans un accord positif²¹. Sur les questions proprement militaires et stratégiques, on en reste à l'ambiguïté.

Les dossiers cruciaux en suspens

Les sanctions relèvent plus de la politique étrangère que de la politique de défense, mais le Royaume-Uni considère cet instrument comme partie d'un ensemble d'outils allant de la diplomatie à la guerre. En 2018, Londres imposait des sanctions à 30 pays et plus de 2 000 personnes, dont la moitié dans le cadre des Nations unies, l'autre dans le cadre de l'UE²². À ce titre, les Britanniques, qui ont en la matière une expertise et des renseignements de premier ordre, souhaitent maintenir avec l'UE une coordination et une coopération quasi-structurelles : échange d'informations, soutien technique, discussions sur les mesures restrictives appropriées à adopter dans le futur. Pour l'heure, l'UE semble ne pas vouloir se prononcer de façon claire sur ce dossier.

Le dossier des capacités militaires présente des enjeux immenses. Londres se targue d'être le seul pays de l'UE à non seulement dépasser la cible otanienne des 2 % du produit national brut consacré à la Défense, mais à atteindre celle des 20 % de cette somme consacrés à la recherche et à la technologie (R&T). Londres affirme dépenser actuellement 40 % de la totalité des budgets des 28 consacrés à la R&T. Parmi les neuf plus grosses compagnies européennes du secteur défense, quatre sont britanniques, y compris la première, BAE Systems, qui se situe au troisième rang mondial, et dont les revenus représentent le double du deuxième européen, Airbus Industries. Le Royaume-Uni a participé activement à des projets d'armement européens comme l'Eurofighter *Typhoon*, le missile air-air *Meteor* et nombre d'autres.

Dans la foulée du référendum, les experts du monde de l'armement ont peiné « à discerner une quelconque dimension positive » du Brexit pour l'Europe de l'armement – pour le Royaume-Uni ou pour l'UE²³. Depuis la fin de la guerre froide et la rationalisation massive des industries de l'armement, tout l'enjeu pour les pays européens a consisté à consolider leur position face aux États-Unis, face à la percée du marché américain.

21. C. Mortera-Martinez, « Plugging in the British. EU Justice & Home Affairs », Londres, Centre for European Reform, mai 2018.

22. Chambre des Lords, European Union Committee, « Brexit Sanctions Policy: 8th Report », décembre 2017.

23. O. de France *et al.*, *The Impact of Brexit on the European Armament Industry*, Paris, ARES Group, Report 19, août 2017.

Dans ce domaine – là encore –, le rôle joué par Londres a été pour le moins ambivalent, ses industries de défense s'étant toujours considérées comme partenaires privilégiés autant des États-Unis que de l'UE.

Le rapport entre les bases industrielles britannique et européenne est asymétrique, le Royaume-Uni dépendant plus de l'UE que le contraire²⁴. Pour les Britanniques, les deux inquiétudes les plus graves sont, d'une part l'incertitude quant à l'accès aux sommes disponibles du nouveau Fonds européen de Défense (FEDEF), et le danger de se trouver exclus des grands

La question de la base industrielle

projets d'armement européens du futur. Londres semble relever ces défis de curieuse manière. Alors qu'il est possible que le pays, pour prouver un « engagement inconditionnel à la défense euro-

péenne » inlassablement professé, rallie le programme franco-allemand SCAF (Système de combat aérien futur) concrétisé au salon aéronautique de Berlin en juin 2018²⁵, Londres a au contraire choisi, lors du salon aérien de Farnborough, le mois suivant, de lancer son propre projet de futur avion *Tempest*²⁶.

Une autre pierre d'achoppement – de taille – s'est dressée autour du projet Galileo (navigation par satellite et signal *Public Regulated Service* – PRS). Ce programme, où le Royaume-Uni a toujours joué un rôle scientifique et industriel important, est dirigé par l'UE. Les détails du contentieux sont complexes mais peuvent se résumer en deux grands éléments. L'UE a décidé d'interpréter à la lettre la réglementation sur l'accès des pays-tiers aux appels d'offre de la partie cryptée de Galileo. Du coup, le Royaume-Uni, qui a déjà investi des milliards dans le programme, se trouve sur la touche industrielle. De plus, la Commission exige la signature d'accords formels entre Londres et Bruxelles sur l'échange de données classifiées, et même sur l'accès des Britanniques au signal PRS²⁷. Haussant nettement le ton, Londres a non seulement réclamé le remboursement de plusieurs milliards d'euros investis dans ce programme, mais a aussi menacé de lancer son propre système concurrent²⁸. La dimension la plus sensible de ce dossier est sans doute celle de l'usage militaire de Galileo. Alors que la

24. B. Giegerich et C. Mölling, *The United Kingdom's Contribution to European Security and Defence*, IISS & DGAP, février 2018.

25. L. Lagneau, « Le projet d'avion de combat franco-allemand franchit une nouvelle étape », *Zone Militaire*, 20 juin 2018.

26. N. Gros-Verheyde, « Tempest : Londres se pose en concurrent de l'avion du futur franco-allemand », *Bruxelles2*, 18 juillet 2018.

27. E. Albert, « Brexit : le satellite européen Galileo s'éloigne de l'orbite britannique », *Le Monde*, 23 juin 2018, disponible sur : <www.lemonde.fr>.

28. G. Parker et al., « UK Explores Producing Own Satellite System after EU's Galileo Snub », *The Financial Times*, 24 avril 2018, disponible sur : <www.ft.com>.

France a, dès l'origine, cherché à exploiter au maximum cette dimension, Londres s'y était opposée, privilégiant pour la défense européenne le système américain GPS²⁹. On est ici au cœur de la problématique de la relation future entre les deux parties en matière de défense.

À l'heure de l'administration Trump, et de l'« autonomie stratégique » européenne, le Royaume-Uni, qui a choisi de sortir de l'UE au moment même où son allié transatlantique semble mettre en cause son engagement militaire sur le Vieux Continent, doit enfin répondre à la question qu'il refuse de se poser depuis 74 ans : dans quelle mesure peut-il, (ose-t-il ?) imaginer que l'Europe de la défense pourrait progressivement assumer une responsabilité « autonome » pour la stabilisation de son voisinage et pour la défense du continent ? Dans le *White Paper* de juillet 2018, il est spécifié en toutes lettres que « l'OTAN restera la clé de voûte de la défense et de la sécurité européennes [...] L'UE a un rôle important *complémentaire* à jouer, assistant dans la prévention des crises, repoussant les menaces hybrides, rehaussant la résilience, et stabilisant les situations post-conflit ». Dans le même texte, l'aspiration britannique à une participation à une coopération structurée (PESCO) est assortie d'une mise en garde : celle-ci doit se développer « en cohérence avec l'OTAN ».

Ces observations semblent fort en retrait, par exemple des propos d'Emmanuel Macron devant la Conférence des ambassadeurs du 28 août 2018 : « L'Europe ne peut plus remettre sa sécurité aux seuls États-Unis. C'est à nous aujourd'hui de prendre nos responsabilités et de garantir la sécurité et donc la souveraineté européennes » ; d'Angela Merkel dans son discours d'Aachen le 10 mai 2018 : « Il ne faut plus compter sur les États Unis d'Amérique pour nous protéger simplement ; l'Europe doit prendre elle-même son destin en main » ; voire de Jean-Yves Le Drian, le 29 août 2018 : « Il s'agit de réintroduire en Europe une véritable culture stratégique, fondée sur la compréhension des menaces militaires qui pèsent sur le continent [...] Cette culture stratégique, ce que j'avais appelé l'an dernier une "culture du rapport de forces", doit en outre être assise sur des moyens. » Avant le référendum de juin 2016, le Royaume-Uni avait signé le document sur la Stratégie Globale de l'UE, qui affichait l'ambition de l'autonomie stratégique. Mais qu'entendent les deux parties par cette ambition ?

Le dossier « défense » du Brexit repose sur une ambiguïté qui persiste depuis la Seconde Guerre mondiale. Les Européens souhaitent que les Britanniques s'engagent pleinement dans la sécurité, et même la défense

29. Sur cet aspect, voir F. Santopinto, « Le Brexit et la défense européenne », *op. cit.*, p. 44-46.

collective, du continent. Les Britanniques, qui ne souhaitent pas jouer à fond la carte sécuritaire européenne, préfèrent s'en remettre, apparemment à perpétuité, aux Américains pour cette garantie. Au moment où les négociations sur le Brexit entrent dans la phase finale, on ne peut se faire d'illusion sur le choix historique que Theresa May essaie de concrétiser.

Dans un discours au Parlement européen du 10 octobre 2018, Michel Barnier, évoquant le « plan Chequers », disait : « Ce *White Paper* est utile, puisqu'il nous permet de faire un *benchmarking* entre nos propositions et les propositions britanniques, et d'identifier des points de convergence. Nous en avons trouvé beaucoup. Par exemple dans le domaine de la sécurité intérieure, de la politique étrangère et de la coopération militaire. » Vraiment ?

PE

Mots clés

Union européenne

Royaume-Uni

Brexit

Coopération de défense