

# Par-delà le *Brexit* : une nécessaire relance de la coopération

Alice Pannier

Chercheuse et responsable du programme « Géopolitique des technologies » à l'Institut français des relations internationales (Ifri).

Depuis 2010, la coopération franco-britannique de défense a connu des avancées importantes (programme Teutatès, force expéditionnaire conjointe, One MBDA, contre-terrorisme...), mais aussi des échecs, notamment dans le domaine capacitaire (porte-avions, système de combat aérien du futur, drones tactiques...). Depuis 2014, déjà, et les querelles sur la réforme de l'UE, et plus encore depuis 2016 et le vote du *Brexit*, le franco-britannique ne semble plus être une priorité, le soutien politique s'est évanoui de part et d'autre de la Manche. Or, cette relation reste essentielle : une coopération franco-britannique approfondie est indispensable à la sécurité des deux États et plus généralement à celle du continent.

L'importance de la relation de défense et de sécurité entre la Grande-Bretagne et la France découle, on le sait, de leurs capacités militaires importantes, de leur statut de puissances nucléaires ainsi que membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, et de leurs perspectives et cultures stratégiques semblables. De là, plusieurs besoins communs avaient amené Londres et Paris à sceller un ambitieux rapprochement en 2010 : la préservation d'arsenaux nucléaires sûrs et efficaces, la réalisation d'économies budgétaires par l'acquisition conjointe d'armement et l'intégration de leurs industries, ou encore l'amélioration de l'interopérabilité de leurs forces armées. Tout cela concordant à contribuer à la capacité de l'Europe à prendre davantage en main sa sécurité, alors que les États-Unis se tournaient vers l'Asie.

Tous ces arguments restent valables aujourd'hui. *A fortiori*, la coopération franco-britannique est rendue plus indispensable encore dans le contexte du *Brexit*, de la confirmation du désengagement américain du voisinage de l'Europe, de défis technologiques nouveaux et des menaces protéiformes que posent la Chine et la Russie. Si la France et le Royaume-Uni ne parviennent pas à relancer dès à présent leur partenariat bilatéral et à avancer de concert face à ces enjeux, cela pourrait avoir des effets à long terme, puisque des choix stratégiques structurants doivent être faits dès aujourd'hui. Un soutien politique clair de la part des deux partenaires et la poursuite de nouveaux projets en coopération sont nécessaires pour parer au risque d'une divergence stratégique durable entre les deux puissances européennes.

## L'importance du *leadership* politique et le défi du *Brexit*

Dans les relations bilatérales, le soutien des chefs d'État et de gouvernement préside à toute avancée significative. Les Sommets sont des moments-clés : ils sont l'occasion de faire des annonces ambitieuses et constituent des jalons essentiels pour lancer de nouveaux projets, et maintenir une dynamique qui se traduit aux échelons opérationnels. De là, un premier problème de la relation franco-britannique découle de l'asynchronisme des calendriers politiques nationaux : au cours de la dernière décennie, il y a eu des élections nationales d'un côté ou de l'autre de la Manche quasiment tous les deux ans, en 2010, 2012, 2015, 2017 et 2019. La remise en question des pouvoirs tend à mettre une limite structurelle au développement de la connaissance mutuelle entre les gouvernements français et britannique, et donc à la poursuite de projets qui nécessitent un soutien politique fort, tel que les grands programmes d'armement.

Cette tendance s'est aggravée avec le *Brexit*, puisqu'il en a résulté une instabilité politique accrue au Royaume-Uni. David Cameron, qui démissionna suite à la défaite du « *Remain* » au référendum de 2016, fut remplacé par Theresa May qui après moins de trois ans à Downing Street a cédé la place à Boris Johnson. Tous appartiennent au parti conservateur. Toutefois, chacun des trois Premiers ministres a tenu une position différente au sujet du *Brexit*, et par extension, à propos des relations qu'il souhaitait entretenir avec les partenaires européens, y compris dans la défense, ce qui a compliqué encore plus la poursuite de la coopération avec la France. En outre, quand bien même les gouvernements britanniques successifs auraient souhaité maintenir un cap ambitieux avec Paris au cours de cette période, ils ont été pris par l'énorme tâche que représente la sortie de l'Union européenne. Le *Brexit* a en effet été décrit par le secrétaire du Cabinet de Whitehall comme « le défi le plus grand et le plus complexe auquel la fonction publique [britannique] a été confrontée dans l'histoire, en temps de paix » <sup>(1)</sup>.

Ainsi, alors qu'après le vote de 2016, François Hollande et Theresa May avaient fait des déclarations allant dans le sens d'une préservation, voire d'un renforcement du partenariat, le doute et le désintérêt ont rapidement semblé l'emporter. Pis, le départ forcé du Royaume-Uni du programme de satellites Galileo a créé des tensions fortes avec Bruxelles et Paris, en dépit du fait qu'il s'agissait de la mise en œuvre d'une clause préexistante, que Londres avait validée, limitant l'accès des pays tiers à la production des éléments sécurisés du système comme à l'utilisation des données sensibles résultant de son usage.

Plus généralement, le processus du *Brexit* fait planer depuis quatre ans sur les échanges bilatéraux une incertitude concernant le statut futur du Royaume-Uni, sa santé économique et ses orientations politico-stratégiques, ce qui rend encore plus difficile les paris sur l'avenir de la coopération bilatérale. En principe,

<sup>(1)</sup> National Audit Office : « *Capability in the Civil Service* », communiqué de presse, 24 mars 2017 ([www.nao.org.uk/](http://www.nao.org.uk/)).

le *Brexit* renforce les arguments en faveur du bilatéralisme, mais en réalité, les gouvernements choisissent en partie sur la base de cadres institutionnels, juridiques et financiers favorables les pays avec lesquels collaborer. Cela vaut pour la France comme pour le Royaume-Uni. Côté britannique, par exemple, l'industrie pourra se trouver moins encline à se confronter aux contraintes juridiques imposées aux pays tiers souhaitant bénéficier d'un accès à certains programmes de l'UE tels que le Fonds européen de défense en cours de mise en œuvre. L'absence de tels cadres visant à faciliter la coopération fait du Royaume-Uni et de la France des partenaires moins attrayants l'un pour l'autre – quand bien même ils ont les capacités, la culture militaire et les orientations stratégiques les plus proches en Europe.

De fait, le Royaume-Uni hors de l'UE ne participe plus aux réunions ou projets de l'UE dans les domaines de la défense, de la sécurité et de la politique étrangère. À la veille de la fin de la période de transition, les espoirs sont faibles quant à la possible signature d'un accord suffisamment ambitieux sur la sécurité, la politique étrangère et la défense Royaume-Uni/UE, qui avait été récemment envisagé. En février 2020, le Premier ministre Boris Johnson a indiqué que le Royaume-Uni n'était pas disposé à aborder ces sujets dans le cadre des négociations sur la « relation future » avec l'UE. En outre, au moment de la rédaction de cet article, il existe encore un risque de *Brexit* « sans accord » sur le commerce. Une telle issue entraînerait d'énormes difficultés économiques, sociales et politiques pour le Royaume-Uni – ainsi qu'à la frontière franco-britannique – et potentiellement une plus grande instabilité politique et même des troubles sociaux, notamment en Irlande du Nord. Certains ont averti qu'il pourrait en résulter un nouveau référendum écossais, avec des conséquences pour les forces armées britanniques et la dissuasion nucléaire.

Quand bien même ces risques viendraient à être évités, il est certain que le *Brexit* oppose deux visions politiques : l'une où le Royaume-Uni cherche à tracer une voie nationale (« *Global Britain* »), et l'autre où la France construit son intérêt et son avenir dans le cadre du projet d'intégration régionale au sein de l'UE. En effet, sous le gouvernement Macron, la France a mis l'accent sur la défense européenne et a adopté une ligne stricte sur le *Brexit* pour préserver l'unité et la cohésion de l'UE. Il déclarait en 2018 : « La France veut maintenir une relation forte et privilégiée avec Londres, mais pas au prix de la dissolution de l'Union européenne. »<sup>(2)</sup> Ces deux choix politiques distincts vis-à-vis de l'intégration européenne ont exacerbé les différences historiques bien connues entre la France et le Royaume-Uni, qui avaient semblé moins prégnantes au cours de la décennie 2000.

Enfin, la combinaison du *Brexit* et de coupes significatives dans le budget du Foreign Commonwealth Office et du Ministry of Defence britanniques depuis les années 2000, ont mené le Royaume-Uni à être une force diplomatique plutôt en retrait depuis 2016. Les gouvernements de Theresa May puis de Boris Johnson,

<sup>(2)</sup> Emmanuel Macron : « Discours à la conférence des Ambassadeurs », Paris, 27 août 2018 ([www.elysee.fr/](http://www.elysee.fr/)).

ont eu des difficultés à définir à quoi pourrait ressembler la politique étrangère, de défense et de sécurité du Royaume-Uni après le *Brexit* – ce que devrait clarifier l'*Integrated Review*, un ambitieux livre blanc actuellement en préparation à Londres. Depuis 2016, les orientations de défense, étrangères et de sécurité du Royaume-Uni sont restées relativement alignées sur certains grands dossiers, qu'il s'agisse du *JCPOA* (*Joint Comprehensive Plan of Action*) ou de la Syrie. La France et le Royaume-Uni ont déployé ensemble des forces et des capacités au Sahel, et en Estonie. Or, un contraste est visible sur les dossiers où Londres s'est trouvé plus alignée avec les États-Unis de Trump qu'avec la France (détroit d'Ormuz, Chine, Russie). Or, il est probable que l'*Integrated Review*, pour des raisons politiques, ne mettra pas plus l'accent sur une coopération ambitieuse avec l'UE ni avec la France.

### **Vers un renouvellement des Accords de Lancaster House ?**

Au cours de la décennie écoulée, le résultat de ces revirements politiques successifs a été l'abandon de plusieurs projets capacitaires phares annoncés au Sommet de Lancaster House : la constitution d'un groupe aéronaval franco-britannique intégré, le développement du système de combat aérien du futur, ou encore l'acquisition conjointe de drones MALE et tactiques. Malgré ces difficultés et un affaiblissement relatif du soutien politique au cours des dernières années, l'évolution du contexte international a par ailleurs poussé Paris et Londres à élargir leur coopération à de nouveaux domaines, mais beaucoup restent à faire.

Le Sommet bilatéral de mars 2016 fut l'occasion d'annoncer une collaboration accrue dans le renseignement, la lutte contre le terrorisme ou le contrôle des frontières. Ensuite, au Sommet de 2018, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé de mettre en place un Conseil ministériel de la défense qui se réunirait trois fois par an pour assurer la supervision stratégique et la direction des relations bilatérales de défense, avec également un dialogue renforcé sur la politique de défense. Le Sommet a également été l'occasion de la première rencontre entre les chefs de cinq services de renseignement : le MI5, le MI6 et le GCHQ pour le Royaume-Uni, la DGSi et la DGSE pour la France. Ces efforts doivent se poursuivre.

À l'occasion du prochain Sommet marquant les dix ans des traités, les deux gouvernements pourraient valider l'achèvement de la force expéditionnaire conjointe (*CJEF*), procéder au lancement du programme Futur missile antinavire/ Futur missile de croisière, et ouvrir la voie à de nouveaux sujets de coopération. La cyberdéfense, la stratégie spatiale, l'intelligence artificielle et les menaces hybrides sont autant de sujets qui ont pris de l'ampleur au cours de la décennie écoulée, et qui doivent venir étoffer la coopération franco-britannique.

Au-delà du niveau bilatéral, Paris et Londres ont une occasion de renforcer leur coopération avec leurs partenaires communs. D'abord, s'il est un succès, le prochain Sommet bilatéral pourra s'accompagner d'effets au niveau européen,

alors qu'est négociée la relation future entre le Royaume-Uni et l'UE. Au-delà de l'UE, la France et la Grande-Bretagne participent toutes deux à l'Initiative européenne d'intervention (IEI), qui compte aujourd'hui dix pays participants. Londres est la première capitale vers laquelle Paris s'est tourné au moment d'élaborer ce projet, qui est une bonne illustration des alternatives qui peuvent être trouvées afin de maintenir un lien régulier entre les forces armées britanniques, françaises et d'autres partenaires, indépendamment du *Brexit*.

Des opportunités existent également du côté d'une coopération conjointe avec les États-Unis et plus généralement des « *Five Eyes* » et d'autres partenaires, notamment en Asie, même si à ce stade, Paris et Londres ont largement fait route à part. En parallèle du renforcement de sa coopération de renseignement avec le Royaume-Uni, la France a en effet développé des liens forts avec les États-Unis après 2015 dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Le « Comité Lafayette » siège depuis 2016 pour assurer la fluidité des échanges bilatéraux, qui se traduisent également par l'utilisation désormais régulière du format « *Five Eyes* + France »<sup>(3)</sup>. Le Royaume-Uni dans l'après-*Brexit*, veut augmenter le rôle diplomatique et stratégique joué par ce groupe d'États : une coordination stratégique accrue avec ces pays pourrait donc être envisagée de concert par Paris et Londres.

De la même manière, le Royaume-Uni semble être à la tête de l'initiative diplomatique dite « D10 », un groupe de démocraties qui, selon Londres, pourrait inclure les participants au G7 plus l'Australie, l'Inde et la Corée du Sud<sup>(4)</sup>. L'initiative vise à définir la législation et les normes éthiques encadrant l'intelligence artificielle et d'autres développements technologiques contemporains. Même si l'initiative n'est pas telle que la France l'envisage – en effet Paris, de son côté, a lancé en 2019, de concert avec l'Allemagne, une « Alliance pour le multilatéralisme », plus large, au sein de l'ONU – et même s'il était plus productif que Français et Britanniques lancent ce type d'actions de concert plutôt que de façon non coordonnée entre eux, ces initiatives ne sont pas incompatibles et il est à tout le moins nécessaire que Paris et Londres se soutiennent mutuellement dans leurs efforts.

## Éviter la dérive stratégique

Il est probable que le Royaume-Uni prendra à court terme des orientations stratégiques globalement proches de celles des partenaires européens dont la France, avec lesquels il partage un ensemble de valeurs et d'intérêts évidents. Toutefois, une dérive stratégique est possible sur le long terme, même en cas d'accord avec l'UE sur la sécurité et la défense. Le Royaume-Uni va devoir négocier des accords commerciaux avec les grandes puissances du monde, y compris la Chine,

<sup>(3)</sup> Célia Belin : « L'excellente relation de défense franco-américaine, à l'épreuve des turbulences transatlantiques », Institut Montaigne, *blog*, 11 juillet 2018.

<sup>(4)</sup> Erik Brattberg, Ben Judah : « Forget the G-7, Build the D-10 : The moment is right for a summit of democracies », *Foreign Policy*, 10 juin 2020.

les États-Unis et la Russie. Cela pourrait avoir un coût stratégique, si des pressions résultant de ces négociations venaient à affecter les orientations de politique étrangère britannique. Si tel était le cas, même en dépit de la bonne volonté des deux côtés de maintenir la relation de défense et de sécurité, dans l'ensemble, il existe bien des aspects liés au *Brexit* qui pourraient conduire la France et le Royaume-Uni tout simplement à ne pas partager une vision commune de leur défense et de leur sécurité, et diminuer leurs incitations à trouver des terrains d'entente, ce qui ferait stagner le partenariat.

Dans ce contexte, après plusieurs années de tensions et un affaiblissement relatif du lien franco-britannique, il est vital que les chefs d'État et de gouvernement des deux côtés de la Manche donnent un signal fort de leur implication dans la relation bilatérale. Les dix ans des traités de Lancaster House, sont l'occasion d'offrir un nouveau souffle à la coopération franco-britannique qui est actuellement limitée, notamment sur les grands dossiers capacitaires. Pour qu'une telle relance se concrétise, il faudra que les décideurs politiques français et britanniques réaffirment leur engagement dans la relation bilatérale de défense, s'engagent ensemble sur de nouveaux projets, que ceux-ci soient bilatéraux *via* l'Otan ou l'UE, ou supportés par des coalitions *ad hoc*.

La France et le Royaume-Uni ont une relation privilégiée ou « spéciale »<sup>(5)</sup>, et cela non parce qu'il est aisé pour les deux pays de collaborer et coordonner leurs politiques de défense, mais parce qu'ils présentent ensemble des caractéristiques stratégiques qu'aucun autre pays européen ne possède. Leur coopération sur les grands enjeux de sécurité, sur l'ensemble de l'éventail est donc inévitable. Dès lors, chaque année passée sans avancée véritable dans la coopération capacitaire, nucléaire, opérationnelle ou sur les enjeux de sécurité émergents, est un temps perdu qui devra être rattrapé. Attendre des jours meilleurs serait illusoire : plus la relance du partenariat est repoussée, plus l'effort devra être grand pour faire converger les politiques, et plus le déficit en termes de sécurité, à la fois pour la France, le Royaume-Uni, le continent européen et l'Alliance atlantique, sera grand. ♦

Courriel de l'auteur : [pannier@ifri.org](mailto:pannier@ifri.org)

<sup>(5)</sup> Déjà, en 1988, Yves Boyer, Pierre Lellouche et John Roper écrivaient : « If relations between two countries can be described as special, it would certainly be appropriate so to describe the relations between France and Great Britain ». Y. Boyer, P. Lellouche et J. Roper (dir.) : *Franco-British Defence Cooperation: A New Entente Cordiale?* ; Londres: Routledge/Royal Institute of International Affairs, 1988, p. XI.