



LE BREXIT ET LA DÉFENSE EUROPÉENNE

Federico Santopinto



© Groupe de recherche
et d'information
sur la paix et la sécurité

Chaussée de Louvain, 467
B-1030 Bruxelles
Tél.: (32.2) 241.84.20
Courriel: admi@grip.org
Site 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 une association sans but lucratif.

La reproduction est autorisée,
moyennant mention de la source et de l'auteur
Photo de couverture : *Brexit | UKinbound*

Prix : 8 euros

ISSN : 2466-6734
ISBN : 978-2-87291-133-2

Version PDF :
www.grip.org/fr/node/2622



Les rapports du GRIP sont également
diffusés sur www.i6doc.com,
l'édition universitaire en ligne.



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

Avec le soutien de la



Wallonie

Ce rapport est publié dans le cadre du programme « Cellule de veille sur la production et les transferts d'armes dans le monde » subventionné par la Région wallonne. Les informations délivrées et les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que leur auteur et ne sauraient refléter une position officielle de la Région wallonne.

Le GRIP remercie la Direction générale Relations Extérieures du Parlement européen (Département Thématique) pour lui avoir fourni l'opportunité de travailler de manière approfondie sur ce sujet, et produire une étude intitulée « CSDP after BREXIT : The way forward » publiée en mai 2018 (<https://www.grip.org/en/node/2573>).

Ce rapport est une version révisée et mise à jour de cette étude, et nous remercions donc également le Parlement européen d'avoir autorisé le développement de cette nouvelle version.

Federico Santopinto

**LE BREXIT
ET
LA DÉFENSE
EUROPÉENNE**

LES RAPPORTS DU GRIP 2018/05

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
--------------	---

I. CE QUE LONDRES PROPOSE POUR LE FUTUR ET CE QU'ELLE ESPÈRE	5
1. Des premières requêtes prononcées à demi-mot	5
2. Des documents officiels pour tester le terrain	9
3. Les documents de 2018 et le 2 ^e Livre blanc : cartes sur la table	12

II. CE QUE RÉPOND BRUXELLES	17
1. Des lignes rouges nettes et le problème d'une relation « un à un »	17
2. Un dialogue politique susceptible de s'intensifier	18
3. La dimension opérationnelle de la PSDC	20
4. La dimension capacitaire de la PSDC	21
5. La relation UE-RU sera-t-elle finalement spéciale et unique ?	23
6. L'accord de transition	24

III. CE QUE DISENT LES TEXTES ET LA PRATIQUE SUR LES PAYS TIERS	26
1. L'association des pays tiers dans les politiques de défense de l'UE	26
2. L'exemple de l'OTAN et ses limites pour l'UE	30

IV. L'INDUSTRIE DE DÉFENSE ET LE FEDEF QUI SE DESSINE	31
1. Contexte et défis posés par le Brexit	31
2. La PADR et l'EDIDP durant la phase de transition (2019-2020)	35
3. Le FEDEF (2021-2027) et la porte entrouverte	37

V. LA PESCO : DÉFIS ET OPTIONS	42
--------------------------------	----

VI. GALILEO ET COPERNICUS	44
1. La participation actuelle du Royaume-Uni	44
2. Les enjeux du Brexit	45

CONCLUSION	47
------------	----

INTRODUCTION

Dans un passé qui n'est pas si lointain, la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union européenne (UE) était considérée comme l'une des principales sources de tensions entre Londres et les autres grandes capitales de l'Union. À chaque nouvelle proposition visant à approfondir ce domaine d'action tourmenté de l'UE, les grognements britanniques retentissaient en bruit de fond dans les couloirs et les salles de réunions bruxelloises. Toute avancée en la matière devait ainsi être systématiquement édulcorée afin de ne pas butter sur le véto du Royaume-Uni.

Depuis que ce pays a signifié son intention de quitter l'UE, par contre, les appels du pied venant de Londres pour maintenir son rôle au sein de la PSDC se sont multipliés. Outre-Manche, l'attitude vis-à-vis de la défense européenne n'aura jamais été aussi constructive, et donc paradoxale. Car si le Royaume-Uni devait vraiment sortir du Marché unique et de l'Union douanière tout en restant arrimé à la PSDC, cela mériterait d'être gravé dans les annales des paradoxes de l'histoire. Aussi, pour comprendre quelle est la relation future que les Britanniques souhaitent établir avec l'UE dans le domaine de la défense, il ne suffit pas d'examiner ce qu'ils proposent officiellement. Il faut avant tout se demander pourquoi ils paraissent soudainement aussi élogieux vis-à-vis de cette politique.

Comment expliquer ce regain d'intérêt pour celle qui fut leur bête noire pendant toutes ces années ? La réponse à cette question est simple, mais elle est arrivée trop tard. Elle se résume à un nom propre, celui de Donald Trump. L'élection-surprise du milliardaire américain aura succédé de quatre mois et demi seulement au fatidique référendum britannique sur l'UE, en remettant en cause la pertinence de son résultat, qui fut tout aussi surprenant.

En accédant au pouvoir, Trump a miné le postulat sur lequel se base l'opposition historique du Royaume-Uni à la PSDC, qui repose sur une confiance inébranlable dans la fiabilité du partenariat transatlantique et de la *special relationship* entre Londres et Washington. Et par ricochet, il a validé une bonne fois pour toutes la thèse opposée, française à l'origine, selon laquelle l'UE doit impérativement développer une autonomie stratégique propre à travers une politique de défense commune.

L'Histoire aura incontestablement joué un mauvais tour aux Britanniques en livrant ce verdict juste après que ces derniers ont décidé de quitter l'UE. L'attitude de Washington dans des dossiers tels que le nucléaire iranien leur a d'ailleurs permis de s'en rendre compte. Paradoxe supplémentaire, le Royaume-Uni semble aujourd'hui avoir besoin de la PSDC comme jamais depuis que cette politique a été créée, en décembre 1998.

Le Brexit doit-il pour autant être forcément considéré comme un drame ? Globalement, il sera certainement une très mauvaise affaire pour le Royaume-Uni et une mauvaise affaire pour l'Union et ses membres. Il s'agit d'une opération « perdant-perdant », ou plutôt « super perdant-perdant ». Mais pour ce qui concerne plus spécifiquement la défense, cette règle générale pourrait ne pas valoir. Premièrement parce que le Brexit pourrait finir par prouver, à l'opinion publique non seulement britannique mais aussi continentale, combien l'intégration européenne est précieuse dans ce monde d'ogres, où les nouvelles et anciennes menaces ainsi que les (mauvaises) surprises stratégiques sont devenues monnaie courante.

Et deuxièmement parce qu'il pourrait curieusement améliorer la coopération euro-britannique dans ce domaine. Certes, hors UE, le Royaume-Uni risque de perdre une partie de son influence. Mais pour compenser cette perte d'influence, Londres pourrait être amenée à coopérer avec Bruxelles davantage et mieux qu'avant le Brexit. Les Européens pourraient ainsi bénéficier d'un partenaire plus constructif et engagé, de surcroît dépourvu de son droit de veto. Cette étude tentera de comprendre quelles sont les conditions pour qu'un tel scénario puisse se réaliser.

I. CE QUE LONDRES PROPOSE POUR LE FUTUR ET CE QU'ELLE ESPÈRE

La perception britannique vis-à-vis de la défense européenne a radicalement changé depuis que le Brexit a été activé. Le Royaume-Uni est passé de la posture sceptique et désintéressée de celui qui hausse les épaules face à ses partenaires à celle du demandeur qui tente de regagner leur confiance. La relation future que ce pays voudrait négocier avec l'UE en est la conséquence : Londres souhaite rester impliquée autant que possible dans la PSDC et dans ses politiques connexes, notamment industrielles et capacitaires, comme si de rien n'était.

1. Des premières requêtes prononcées à demi-mot

Ce n'est pourtant que petit à petit, avec pudeur, que les Britanniques ont commencé à dévoiler leurs cartes. Discrets et vagues dans un premier temps, les messages subliminaux du Royaume-Uni adressés à l'UE à ce sujet se sont fait plus explicites au fil des mois.

Le discours de Lancaster House du 17 janvier 2017 et son intonation « churchillienne »

Ils étaient cependant encore absents du très attendu premier discours d'envergure sur le Brexit prononcé par Theresa May le 17 janvier 2017 à Lancaster House. À cette occasion, les questions liées à la politique étrangère et de défense n'ont été abordées que marginalement. Plus que pour son contenu, le discours de Lancaster House est surtout intéressant à signaler pour l'intonation « churchillienne » avec laquelle il a été prononcé.

C'est à cette occasion, en effet, que la Première ministre a lancé officiellement le slogan de « *Global Britain* », en expliquant que le peuple britannique, lors du référendum sur le Brexit, a choisi de quitter l'UE pour s'ouvrir au monde (« *...to leave the European Union and embrace the world* »)¹, comme si ces deux éléments étaient en contradiction. La similitude avec l'image du « grand large » que son illustre prédécesseur Winston Churchill avait opposé au Vieux Continent lors de ses disputes légendaires avec Charles de Gaulle n'est sans doute pas fortuite.

1. « The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech », Discours de la Première ministre britannique, Theresa May, à Lancaster House le 17 janvier 2017.

Le Livre blanc de février 2017 jette les bases de la position britannique

Deux semaines après avoir prononcé ces mots, le gouvernement du Royaume-Uni a adopté un premier Livre blanc, lui aussi très attendu, sur le Brexit². La vision britannique se précisera quelque peu à cette occasion. Le point 11.9 de ce texte affirme que Londres entend utiliser sa « (...) position privilégiée dans les affaires internationales afin de continuer à travailler étroitement avec l'UE dans les domaines de la politique étrangère, de sécurité et de défense ».

Cette phrase peut paraître creuse et inconsistante. Cependant, elle contient déjà les bases de ce qui sera la stratégie de négociation britannique : Londres estime avoir une position privilégiée dans le monde, et tout particulièrement à l'ONU, et demande en conséquence une relation privilégiée avec l'UE. Implicitement, cela signifie que si les Européens espèrent bénéficier des avantages dont dispose le Royaume-Uni (notamment de leur poids au sein du Conseil de sécurité), ils devront en contrepartie leur offrir un accès spécial et unique à la PESC et à la PSDC.

Le position paper du 12 septembre 2017 insiste sur le poids de Londres dans le monde

Ce n'est que le 12 septembre 2017 que le gouvernement du Royaume-Uni publiera, pour la première fois depuis le Brexit, un document politique officiel étalant sa vision des futures relations avec l'UE en matière de relations étrangères, de défense et de coopération au développement³. Dans ce document, Londres annonce qu'elle souhaite continuer à être associée, d'une manière ou d'une autre, à la PSDC. Elle voudrait établir à ce propos une **relation spéciale et approfondie** avec l'UE, qui aille au-delà des formes de coopération actuelles entre Bruxelles et les pays tiers. L'enjeu pour les Britanniques étant de rester impliqués dans les différents processus relatifs à la prise de décision politique de la PSDC.

Si les négociations sur le Brexit devaient être comparées à une partie de poker, les cartes que les Britanniques entendent jouer dans la manche concernant la PSDC se retrouveraient en bonne partie dans le document du 12 septembre 2017. Pour justifier le traitement spécial et unique souhaité, en effet, le Royaume-Uni ne manque pas de rappeler les atouts qu'il pourrait apporter à l'Union et à ses membres. Des 22 pages que composent le document en question, les 17 premières sont destinées à énumérer la contribution de Londres dans les affaires du monde, en particulier militaires. La liste est impressionnante et considère, entre autres, le siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU et le fait que le Royaume-Uni soit le seul pays européen à respecter à la fois l'engagement de dépenser 2 % du PIB pour la défense (OTAN) et 0,7 % du PIB pour l'aide au développement (ONU).

-
2. HM Government, Department for Exiting the European Union, The United Kingdom's exit from, and new partnership with the European Union, White Paper, 2 février 2017.
 3. HM Government, Department for Exiting the European Union, « Foreign policy, defence and development: a future partnership paper », Policy Paper, 12 septembre 2017.

Incontestablement, Theresa May aura voulu s'assurer que ses interlocuteurs européens comprennent bien de quoi elle parle. Ce n'est en effet qu'après cette longue mise au point que, dans les cinq dernières pages du document, elle énumère les principes fondamentaux sur lesquels devraient reposer la future relation entre le Royaume-Uni (RU) et l'UE. Mais si, dans leur document, les Britanniques se montrent très précis lorsqu'ils doivent exhiber leurs attributs en matière d'affaires étrangères et de défense, ils se montrent nettement plus timorés lorsqu'ils doivent décrire ce qu'ils veulent. Le document se limite à demander que le Royaume-Uni reste étroitement associé à tous les aspects de la PESC et de la PSDC, sans préciser quelles seraient les modalités de cette association qui, rappelons-le, devrait être approfondie et unique en son genre.

Le discours de Florence du 22 septembre 2017 et la demande de « créativité »

Ce n'est ni à Florence le 22 septembre 2017 ni à la Conférence sur la sécurité de Munich du 17 février 2018 que Theresa May apportera des éclaircissements supplémentaires. La Première ministre britannique prononcera dans ces villes deux nouveaux discours remarquables sur le Brexit, mais restera avare en détails : aucune suggestion concrète ne sera fournie quant au fonctionnement de la relation euro-britannique en matière de sécurité et de défense. Malgré cette omission persistante, la sémantique utilisée par Mme May est en mesure d'apporter quelques indications intéressantes au sujet des aspirations ainsi que de l'état d'esprit britanniques.

À Florence, Mme May s'est concentrée sur la nécessité de trouver des solutions à la fois « créatives » et « pratiques ». Le terme « créatif » apparaît cinq fois dans son texte. Elle demande à ce propos de « penser différemment » (« *open our minds to new thinking* ») et d'avoir l'esprit « imaginaire » (terme utilisé deux fois)⁴.

Ces expressions, répétées à plusieurs reprises, semblent masquer une certaine angoisse quant à la requête de fond adressée par les Britanniques aux négociateurs impliqués dans le Brexit. Une requête de fond qui pourtant n'apparaît jamais explicitement, et qui pourrait être résumée ainsi : trouvez une formule pour associer le RU, ne fut-ce que partiellement, à la prise de décision de la PESC/PSDC. Une formule que personne n'a été en mesure d'avancer jusque-là.

Le discours de Munich et le souhait d'un accord transitoire spécifique

À Munich, Theresa May s'est limitée à énoncer une nouvelle fois les principes généraux élaborés dans le *position paper* du 12 septembre 2017. Elle a affirmé que l'autonomie décisionnelle de l'UE et la souveraineté du RU doivent être respectés. Mais elle a ensuite insisté, toujours à demi-mot, sur le principe selon lequel Londres soit intégrée à la prise de décision de l'UE lorsqu'elle souhaite s'associer à son action (« ... *the UK must be able to play an appropriate role in shaping our collective actions ...* »)⁵.

4. « A new era of cooperation and partnership between the UK and the EU », Discours de la Première ministre britannique, Theresa May, prononcé à Florence le 22 septembre 2017.

5. « PM speech at Munich Security Conference », Discours de la Première ministre britannique, Theresa May, à la Conférence de sécurité de Munich le 17 février 2018.

Dans la capitale bavaroise, Theresa May a en outre insisté pour que les questions de PESC/PSDC fassent l'objet d'un accord distinct qui soit adopté le plus vite possible, afin d'entrer en vigueur avant ou durant la phase transitoire⁶. Étant donné que durant cette phase transitoire le Royaume-Uni sera contraint de respecter les choix politiques de l'UE sans participer à la prise de décision, le chef du gouvernement britannique a tout intérêt à conclure au plus vite un accord dans ce domaine.

Enfin, tout comme à Florence, une petite curiosité sémantique mérite ici aussi d'être signalée. À Munich, Theresa May a demandé que son pays et l'UE, après leur divorce, puissent trouver la manière de préserver le niveau de coopération préexistant en matière de sécurité intérieure et de défense, voire de l'approfondir (« ...to retain the co-operation that we have built and go further... »)⁷. Selon la Première ministre britannique, cet objectif ne peut être remis en cause par des « rigidités institutionnelles » ou « idéologiques » qui finiraient par compromettre la sécurité des citoyens.

Au regard de ces mots, et notamment du terme « préserver » (« to retain »), on pourrait en déduire que Mme May souhaite maintenir presque intact l'accès du Royaume-Uni aux politiques de sécurité intérieure et extérieure de l'UE. Et dans ce dernier cas, on pourrait presque supposer que Londres voudrait, de fait, rester un acteur à part entière de la PSDC.

Le discours de Mansion House et la question du « cherry-picking »

Le 2 mars 2018, Theresa May formulera une quatrième allocution magistrale sur la relation post-Brexit⁸. Bien que cette fois-ci la Première ministre britannique se soit focalisée essentiellement sur des questions économiques et commerciales, elle a affiché à cette occasion un arsenal argumentaire destiné à être mobilisé aussi dans les négociations concernant la sécurité et la défense.

À Mansion House, Theresa May s'est défendue de vouloir faire du « cherry-picking », c'est-à-dire de vouloir respecter les dispositions de l'UE qu'elle choisirait à la carte, sans respecter celles qui ne lui conviendraient pas. Elle a fait remarquer que, depuis toujours, les accords signés par l'UE avec les pays tiers ont été élaborés sur mesure. Elle évoque à ce propos les relations différentes que l'Union entretient avec le Canada, la Norvège, la Corée du Sud et l'Ukraine, et se demande pourquoi cette même approche flexible ne serait pas adoptée vis-à-vis de son pays qui, à son départ de l'UE, deviendra l'État tiers le plus proche et le plus intégré à l'Union.

Ce même argument se retrouve dans les négociations concernant la sécurité et la défense. Les officiels britanniques font valoir que les dispositions de l'UE associant les pays-tiers à la PESC et à la PSDC actuellement en vigueur varient selon les pays⁹. Dans ce domaine il y aurait, selon eux, autant de cadres juridiques qu'il y a de pays tiers associés.

6. HM Government, « Draft text for discussion: Implementation period », 21 février 2018.

7. « PM speech at Munich Security Conference », *op. cit.*

8. « PM speech on our future economic partnership with the European Union », Discours de la Première ministre britannique, Theresa May, prononcé à Mansion House (Londres) le 2 mars 2018.

9. C'est le cas notamment des Framework Participation Agreement et des accords administratifs de l'Agence européenne de défense, qui seront examinés plus en avant dans cette étude.

Donc, à nouveau, pourquoi l'Union ne pourrait-elle pas concéder au Royaume-Uni un accord spécial et spécifique en matière de défense, qui reflète l'importance de ce pays dans les affaires sécuritaires de ce monde ?

2. Des documents officiels pour tester le terrain

L'objectif des Britanniques de rester arrimés à la PSDC et à ses politiques est tout compte fait inscrit dans la nature des choses et, surtout, de leurs intérêts. Le problème n'est pas tant de comprendre ce qu'ils veulent à ce propos, mais plutôt de comprendre comment ils comptent l'obtenir. Sur ce dernier point, malgré les nombreux discours prononcés par le cabinet de Theresa May et les quelques documents adoptés, aucun élément officiel ne sera explicité avant le printemps 2018. En revenant en arrière de quelques mois, cependant, des pistes intéressantes, quoiqu'officieuses, avaient déjà été esquissées.

Le 26 avril 2017, lors d'une conférence interparlementaire de l'UE qui s'est tenue à Malte¹⁰, des éléments plus concrets venant de Westminster sont apparus. Crispin Blunt, alors président de la commission des Affaires étrangères de la Chambre des communes britannique, un partisan de la première heure du Brexit, avait fait circuler à cette occasion un document énumérant des propositions relatives aux formes de coopération possibles entre l'UE et le Royaume-Uni en matière de défense¹¹.

D'emblée, le texte de Crispin Blunt précise clairement que les suggestions présentées dans son papier ne sont pas celles du gouvernement ni de son parti : il ne s'agit que d'une simple contribution parlementaire à un débat qui devait tôt ou tard être amorcé. Toutefois, le fait que Blunt ait été à l'époque le président de la commission Affaires étrangères du Parlement britannique, et qu'il soit membre des Tories, et de surcroît, qu'il ait été le candidat heureux à sa propre succession lors des législatives de juin 2017, sont autant d'éléments qui laissent à supposer qu'il ne devait pas être complètement déconnecté du gouvernement britannique lorsqu'il a formulé ses propositions. L'homme ne semble en effet pas être complètement étranger aux formulations et positions officielles que le gouvernement May adoptera par la suite. Quoi qu'il en soit, le papier de Blunt représente, à la date à laquelle il est rédigé, le seul exercice déclinant concrètement les principes généraux et abstraits évoqués à maintes reprises par les autorités britanniques.

Les propositions de Blunt vont loin. Sans doute trop loin même au regard des contraintes légales des traités européens. Il propose trois arrangements pour associer étroitement son pays aux missions PSDC, aux travaux du COPS et aux prises de position et de décision de l'UE.

10. Inter-Parliamentary Conference on Common Foreign and Security Policy and on Common Security and Defence Policy (CFSP/CSDP), 28/04/2017, Valletta, Malta.

11. « Post-Brexit EU-UK Cooperation on Foreign and Security Policy », Document de discussion de Crispin Blunt à la Conférence interparlementaire sur la PSDC de Malte du 28 avril 2017.

Les missions PSDC

En premier lieu, Blunt suggère que le Royaume-Uni et l'UE stipulent un accord-cadre dans le domaine des missions PSDC (gestion civile et militaire des crises). En réalité, il propose quelque chose de plus qu'un simple accord-cadre. Pour le comprendre, il faut revenir brièvement sur ce que sont les accords-cadres de l'UE en matière de défense (*Framework Participation Agreements – FPA*), comme d'ailleurs Blunt le fait.

Les missions de gestion civile et militaire des crises menées au titre de la PSDC sont ouvertes aux contributions d'autres États non membres de l'UE. Ainsi, à ce jour, une bonne vingtaine de pays non membres ont contribué à des missions PSDC. Pour établir les modalités de coopération en la matière, l'UE a signé plusieurs accords-cadres avec les pays susceptibles de s'associer à elle (notamment avec le Canada, le Monténégro, la Norvège, l'Ukraine, la Turquie mais aussi les États-Unis). Ces accords prévoient que les pays non-UE participant à une mission soient associés à la gestion quotidienne des opérations.

Toutefois, ils ne prévoient pas qu'ils puissent participer à la prise de décision politique et à la définition des modalités d'intervention en amont. Lorsqu'un pays non membre de l'UE ayant signé un FPA décide de soutenir une mission de l'UE, il s'y joint a posteriori. Le commandement est systématiquement attribué à un pays de l'UE, et ce ne sont que les pays de l'UE participant à la mission qui décident de la répartition des postes au sein de celle-ci.

Ces conditions sont évidemment difficilement acceptables pour un pays de la taille et du rang du Royaume-Uni. Blunt suggère donc que le Royaume-Uni et l'UE signent un accord-cadre spécial et approfondi (qu'il nomme *Enhanced Framework Participation Agreement*), afin de permettre à Londres d'être partie prenante dans la prise de décision politique et dans la planification stratégique des opérations auxquelles elle souhaiterait participer. Il suggère en outre que le Royaume-Uni puisse même, le cas échéant, assumer le commandement d'une mission PSDC. Il cite à ce propos le cas de la mission navale ATALANTA au large des côtes somaliennes, à l'époque sous commandement britannique, en évoquant la possibilité qu'elle le demeure après le Brexit. Blunt aspire en outre à ce que le RU puisse, le cas échéant, mettre à disposition des actions PSDC le quartier-général de Northwood, comme c'est le cas pour la mission ATALANTA. Enfin, il propose que le Service extérieur de l'UE puisse accueillir du personnel britannique afin d'assumer le rôle de son pays dans la gestion militaire des crises de l'UE.

Le COPS

La deuxième proposition de Blunt concerne le COPS, le Comité politique et de sécurité de l'UE. Blunt désire qu'un représentant britannique puisse y siéger en qualité

d'observateur afin d'influencer les prises de décision, sans néanmoins y participer « ... *to shape, but not make decisions* »¹². Selon lui, ce droit ne devrait pas être attribué aux autres pays tiers qui participent aux missions PSDC : il s'agirait là d'une prérogative exclusivement britannique, au regard de la relation spéciale que ce pays entretiendrait avec l'UE et de son rôle privilégié dans les affaires mondiales. Blunt voudrait que l'ambassadeur britannique qui devrait y siéger puisse avoir un droit de parole et puisse proposer des sujets à l'ordre du jour, sans toutefois détenir de droit de vote. Il reconnaît en outre que, face à certaines thématiques à définir en accord entre le Royaume-Uni et l'UE, l'ambassadeur soit tenu de ne pas assister à certaines réunions.

Les prises de position et de décision au titre de la PESC

Enfin, le document Blunt aborde l'épineuse question des positions communes et des décisions adoptées au titre de la PESC par le Conseil de l'UE. Plus que les affaires militaires à proprement parler, c'est le domaine des sanctions qui inquiète les Britanniques à ce propos. L'idée que l'UE puisse adopter ou lever des sanctions vis-à-vis d'un pays comme la Russie sans prendre en compte la position de Londres est évidemment difficile à digérer. Blunt propose ainsi un dialogue régulier et de haut niveau entre les deux rives de la Manche. Sur ce point, l'homme politique britannique n'entre pas dans les détails et montre même une certaine méconnaissance du fonctionnement des institutions européennes, ou du moins une confusion entre les rôles du COPS, du COREPER (qu'il ne mentionne pas) et du Conseil. L'objectif demeure néanmoins clair : il s'agit de trouver une formule pouvant associer le Royaume-Uni à la prise de décision politique.

Un éclairer pour le Royaume-Uni ?

À travers son document, Blunt a-t-il fait office d'éclairer pour Theresa May ou a-t-il offert une simple contribution personnelle au débat ? Au-delà de la réponse (qu'on ne pourra pas donner à cette question), signalons que son texte a le mérite d'entrer, finalement, au cœur du débat. Car la déclinaison concrète des principes évoqués par Theresa May passe forcément par des demandes qui, dans les faits, doivent ressembler à celles qui ont été formulées par Blunt.

L'idée que des représentants du Royaume-Uni puissent être présents dans les instances politiques de la PSDC est d'ailleurs bel et bien présente dans les esprits des négociateurs d'Outre-Manche. Si ces derniers semblent avoir pris conscience des contraintes légales existantes en la matière, ils espèrent néanmoins que des solutions « créatives » puissent être trouvées à ce propos, comme Theresa May l'avait souhaité à Florence¹³. Aussi, Crispin Blunt n'aura été que le premier à tenter d'exercer cette imagination invoquée par le Premier ministre britannique dans la ville natale de Michel-Ange.

12. « Post Brexit EU-UK cooperation on foreign and security policy », Discours prononcé par Crispin Blunt lors de la Conférence interparlementaire sur la PSDC qui s'est tenue à Malte le 28 avril 2018.

13. Entretiens avec des officiels britanniques et européens impliqués dans les négociations.

3. Les documents de 2018 et le 2^e Livre blanc : cartes sur la table

Les solutions « créatives » annoncée par Theresa May apparaîtront enfin officiellement au cours des mois de mai, juin et juillet 2018. Elles font suite à la publication d'une série de documents et de déclarations de responsables de l'UE, qui ont coupé court à toute velléité britannique de maintenir des représentants ou des observateurs au sein des instances dirigeantes de l'UE (voir le chapitre II).

L'UE n'a pas retenu cette option pour diverses raisons qui seront abordées dans le deuxième chapitre. Mais la principale tient au fait qu'elle est tout simplement illégale au sens du droit européen. Or, c'est bien le prétendu formalisme affiché par Bruxelles que Londres conteste le plus. Le discours de Theresa May à Florence invoquant plus de « créativité » et critiquant l'attitude jugée figée et bureaucratique des négociateurs européens avait bel et bien en ligne de mire ce que le gouvernement britannique considère comme un manque de flexibilité et, surtout, de bonne volonté à son égard.

Aussi, il ne faut guère s'étonner du fait que, durant les mois de mai, de juin et de juillet 2018, le Royaume-Uni publiera cinq nouveaux documents¹⁴, dont un deuxième Livre blanc¹⁵, qui évoquent en substance des solutions ressemblent à celles qui furent présentées officieusement par Crispin Blunt en avril 2017 et qui, à de maintes reprises, ont été évoquées à demi-mot par Theresa May dans ses discours. Seules les formulations et les termes employés dans ces textes sont différents, sans doute afin de contourner le formalisme juridique supposé de la Commission européenne.

Ces documents britanniques auront toutefois le mérite de ne plus être vagues et abstraits : ils contiennent en effet des propositions concrètes, ou du moins les premières propositions concrètes formulées par le gouvernement britannique en matière de politique étrangère et de défense depuis que ce pays a embauché le chemin du Brexit.

Un dialogue périodique, des actes communs et de véritables institutions

Dans ces documents du printemps et de l'été 2018, Londres reconnaît que sa souveraineté, ainsi que l'autonomie de l'UE, doivent être respectées (Londres ne fait jamais référence au concept de « souveraineté européenne », mais seulement d'« autonomie décisionnelle » de l'UE). Le Livre blanc, en outre, reconnaît explicitement que le Royaume-Uni ne pourra formellement plus accéder à la prise de décision bruxelloise. Pourtant, comme on le verra ci-dessous, de manière informelle, ce pays espère toujours ne pas être mis sur la touche.

14. HM Government, « Framework for the UK-EU Security Partnership », 9 mai 2019.
HM Government, « Technical note : consultation and cooperation on external security », 24 mai 2018.
HM Government, « Technical note on the UK's participation in Galileo », 24 mai 2018.
HM Government, « Technical note on coordination of external security », 21 juin 2018.

15. HM Government, « The future relationship between the United Kingdom and the European Union », 12 juillet 2018.

À un niveau global et général, Londres suggère que la relation UE-RU (et le dialogue qui doit en découler) soit encadrée par des structures de gouvernance qui s'apparentent quasiment à de véritables institutions. Le Livre blanc, en particulier, propose de créer un « *governing body* » qui réunisse le leadership politique au moins deux fois par an, dont une au niveau des chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'UE et pas seulement des présidents de la Commission et du Conseil européen. Le Livre blanc propose ensuite de créer un « *Joint Committee* » qui se réunisse régulièrement au niveau administratif et diplomatique afin de gérer la relation au quotidien.

Au niveau plus spécifique des relations étrangères et de la défense, le Royaume-Uni propose ici aussi de structurer un dialogue périodique et continu avec l'UE à tous les niveaux (politique, diplomatique, administratif). Rien de plus normal jusque-là : l'UE entretient ce type de relation avec la plupart de ses partenaires. Toutefois, Londres demande que ce dialogue soit le plus fréquent possible, évoquant des contacts journaliers non précisés, et en demandant en outre que ceux-ci puissent s'intensifier face à une crise ou aux exigences particulières imposées par le contexte international (le concept d'une relation évolutive, ou « *scalable* » selon le terme anglais utilisé, apparaît aussi dans la position de l'UE qui sera examinée dans le chapitre suivant, bien que son sens ne soit pas exactement le même).

Surtout, Londres demande que, aux niveaux politique et diplomatique, ce dialogue se fasse dans le cadre de sessions informelles du Conseil, du COPS et des autres structures impliquées dans les questions de défense, comme par exemple les comités devant gérer les programmes de recherche militaire. Bref, si les Britanniques ne peuvent dépêcher d'observateurs au sein des organes décisionnels officiels de l'UE, Londres suggère que ces derniers se réunissent informellement pour qu'ils puissent réintégrer ses représentants.

Les réunions informelles du Conseil et du COPS intégrant les représentants du Royaume-Uni devraient en outre être en mesure de produire des actes communs, et plus précisément des déclarations communes, des positions communes et des démarches communes. On notera que ces trois actes proposés par les Britanniques correspondent peu ou prou à ceux que l'UE produit dans le cadre de la PESC (notamment les « déclarations » de la Haute Représentante et les « décisions » adoptées au titre de la PESC, qui définissent une position de l'UE ou des actions qu'elle entend mener)¹⁶.

Le Royaume-Uni demande enfin que ces consultations soient particulièrement intenses lorsqu'elles concernent l'adoption ou la levée de sanctions. Londres propose ainsi que, quand le RU et l'UE manifestent l'intention de sanctionner un même pays, ils puissent se coordonner afin de définir ensemble les détails des mesures restrictives à prendre, en suivant le même tempo. Elle souhaiterait en outre que, lorsque Bruxelles et Londres conviennent qu'une liste de sanctions doit être revue, cela puisse se faire en coordination.

Enfin, ce dialogue périodique et structuré proposé par le Royaume-Uni ne devrait pas se tenir seulement à Bruxelles, mais aussi dans les différents forums internationaux tels que l'ONU ou les réunions du G7 et du G20, et ce tant aux niveaux politique et

16. Art. 25 TUE.

diplomatique qu'au niveau administratif, notamment avec la constitution de groupes de travail informels. À ce propos, le RU souhaiterait intégrer les réunions périodiques que les ambassadeurs des États membres de l'UE tiennent entre eux dans les pays tiers.

La coopération dans le domaine de la PSDC et de ses structures

Dans le domaine plus spécifique de la PSDC, le Royaume-Uni propose à nouveau d'établir un dialogue régulier au travers de sessions informelles du Conseil des Affaires étrangères et du COPS, mais aussi au niveau du Comité militaire de l'UE, de l'état-major de l'UE et du INTCEN (*Intelligence and Situation Centre*). Pour faciliter ce dialogue, le Royaume-Uni demande que des fonctionnaires britanniques puissent être détachés au sein du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), et notamment au sein de l'état-major et du INTCEN. La possibilité d'effectuer un échange de fonctionnaires constitue peut-être la principale nouveauté des documents publiés en mai, juin et juillet 2018.

Concernant les missions de gestion civile et militaires des crises au titre de la PSDC, de fait la position de Londres reste particulièrement proche de celle qu'a exposée Crispin Blunt. Le Royaume-Uni voudrait avoir accès aux documents de planification de ces missions afin de pouvoir fournir ses *inputs* durant le processus de prise de décision de l'UE. Et dans le cas où le RU serait intéressé à contribuer à une mission, il souhaiterait que ses officiers puissent intégrer le quartier-général des opérations, bien qu'il semble avoir renoncé à l'idée d'obtenir le commandement d'une mission ou à pouvoir fournir le quartier-général d'opération (le document de Blunt évoquait explicitement ces possibilités, notamment pour la mission ATALANTA, alors que les documents de mai, juin et juillet 2018 ne disent rien à ce sujet).

Les capacités militaires : la PESCO, le FEDEF et l'AED

Au regard des nouvelles politiques lancées par l'UE pour développer des capacités militaires communes, la coopération dans le domaine industriel apparaît comme une priorité pour les Britanniques. Avant qu'ils ne décident de quitter l'Union, le principal outil en la matière était l'Agence européenne de défense (AED), qui n'a jamais réellement bien fonctionné (notamment à cause des réticences de Londres). Depuis que le Brexit a été acté, deux nouveaux outils ont été mis en place à ces fins : la coopération structurée permanente (PESCO selon l'acronyme anglais) et le Fonds européen de défense (FEDEF). Or, le FEDEF en particulier pourrait représenter un véritable tournant pour la PSDC, notamment au regard des budgets qu'il pourrait drainer en faveur de projets industriels planifiés dans une optique européenne.

Inévitablement, ces nouveautés apparues au cours des deux dernières années ont ouvert l'appétit au Royaume-Uni, qui ne veut pas rester exclu d'initiatives pouvant, à terme, changer le visage de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE). Pour cela, les Britanniques voudraient accéder aux processus d'identification des déficits capacitaires existants au niveau de l'UE, tels que le Catalogue des forces, le Plan de développement des capacités et le futur CARD (*Coordinated Annual Review on Defence*). Ces outils seront en effet déterminants dans l'identification des projets qui seront financés par le FEDEF ou encadrés par la PESCO et l'AED.

Dans le domaine du FEDEF et de la PESCO, les Britanniques voudraient accéder aux projets qui seront lancés par ces initiatives. À ce stade, ils demeurent toutefois encore évasifs sur la manière dont ils désirent être associés aux politiques capacitaires européennes. Dans certains passages des documents qu'ils ont publiés en mai, juin et juillet 2018, ils évoquent leur souhait de participer aux Comités de programme des deux initiatives précurseurs du FEDEF, l'Action préparatoire sur la recherche de défense (« *Preparatory Action on Defence Research* » – PADR) et le Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (« *European Defence Industrial Development Program* » – EDIDP). Ces Comités étant préposés à la gestion politique et stratégique desdits programmes, y accéder signifierait atteindre la salle des commandes. Dans d'autres passages des documents précités, toutefois, les autorités londoniennes semblent conscientes que leur coopération avec les États membres dans ce domaine se fera essentiellement projet par projet et que leur influence sur la direction des programmes en question sera tout au plus limitée.

Pour ce qui concerne l'AED, les Britanniques continuent d'espérer influencer ses instances dirigeantes, notamment pour participer aux processus de standardisation et de certification des équipements militaires. Ils désirent à ce propos signer un Accord administratif taillé sur mesure. Le RU demande plus précisément de pouvoir être invité à des réunions *ad hoc* au niveau des directeurs mais aussi au niveau du conseil d'administration de l'Agence, qui est composé des ministres de la Défense. Et cette même requête est formulée pour ce qui concerne les services de la Commission compétents en matière d'industries militaires et dans le domaine du marché de défense (DG Growth).

Le cas Galileo

L'accès des Britanniques aux programmes capacitaires stratégiques de l'UE est probablement un des sujets les plus délicats des négociations sur le Brexit, du moins dans le domaine de la défense. Le cas de la constellation satellitaire Galileo en est la preuve. Ce dossier particulièrement sensible sera examiné dans un chapitre à part. Il convient toutefois ici de résumer brièvement la position britannique, telle qu'exprimée dans un document publié par le gouvernement de Sa Majesté en mai, juin et juillet 2018¹⁷.

Le Royaume-Uni veut à tout prix continuer à participer au programme Galileo, en accédant à son signal crypté (le fameux *Public Regulated Service* – PRS), dont l'usage militaire est, entre autres, très important pour les systèmes de guidage de missiles. Les Britanniques voudraient en outre que leurs entreprises puissent exploiter les potentialités économiques que ce programme offre et, surtout, qu'elles puissent participer aux appels d'offres qui seront lancés dans le futur pour compléter la constellation. C'est essentiellement sur ce dernier point que l'UE a tracé une de ses lignes rouges les plus controversées : elle ne veut pas que des entreprises appartenant à des pays tiers participent aux futurs appels d'offre concernant la partie cryptée de Galileo.

17. HM Government, « Technical note on the UK's participation in Galileo », 24 mai 2018.

Elle entend en outre déplacer sur le continent les deux infrastructures terrestres du programme spatial européen qui sont basées en Angleterre (la salle de contrôle du système satellite est située à Portsmouth alors que le site de sauvegarde des données de Galileo a déjà été déplacé de Swanwick à Madrid).

Bruxelles est pourtant prête à signer un accord avec Londres pour que cette dernière puisse accéder au PRS (elle fait de même avec les États-Unis d'ailleurs), mais elle refuse que des parties essentielles de ce signal soient construites et contrôlées par une entité d'un État non membre. Elle considère qu'il s'agit là d'un enjeu relatif à son autonomie stratégique.

Dans son document de mai 2018, le Royaume-Uni s'est montré à première vue très ferme, et a rudement contesté ces limites. Le message à ce sujet est clair : le dossier Galileo est considéré à Londres comme un test qui impactera le degré de confiance et la qualité de la coopération en matière de sécurité entre les deux rives de la Manche. Le RU menace en outre de construire un système alternatif s'il n'obtient pas gain de cause.

Mais dans les faits, Londres semble prise à la gorge et s'est vue contrainte de faire des concessions. Dans sa deuxième partie, le document adopte en effet un ton beaucoup plus réaliste. Le RU accepte ainsi explicitement d'être considéré comme un pays tiers dans la gestion de Galileo, ce qui est une véritable nouveauté dans le cadre des négociations sur la PSDC. Le pays prend note qu'il pourra accéder au PRS mais demande des assurances pour qu'il ne soit pas dépendant du bon vouloir de l'UE en la matière. Londres reste par contre intransigeante quant à la participation de ses entreprises aux appels d'offre à venir.

II. CE QUE RÉPOND BRUXELLES

En Europe continentale, nombreuses sont les voix qui se sont levées pour réclamer une coopération étroite entre l'UE et le Royaume-Uni en matière de défense. « *Trade can be transactional; security is not* » disaient Wolfgang Ischinger et Stefano Stefanini dans un document préparatoire de l'édition 2018 de la Conférence de sécurité de Munich. Ils rappelaient par la suite que les capacités militaires britanniques représentent entre 25 % et 30 % des capacités totales de l'UE : « *too little for the UK to stand alone; (...) too much for the EU to do without it* ». Et souhaitaient enfin que l'UE fasse une offre généreuse au Royaume-Uni¹⁸.

Depuis que Londres a décidé d'orienter la barre vers le « grand large », les appels venants de *leaders d'opinion*, de *think tanks* et d'industriels de la défense pour que l'UE se montre généreuse et clémente ne se comptent plus. Ils sont toutefois moins nombreux à préciser comment une coopération aussi étroite pourrait se concrétiser. Apparemment, Theresa May et son gouvernement ne sont pas les seuls à être évasifs sur ce point.

1. Des lignes rouges nettes et le problème d'une relation « un à un »

Cette offre généreuse est peut-être nécessaire, mais elle est plus facile à invoquer qu'à détailler. Les obstacles à surmonter sont importants, et ils sont parfois de nature juridique (Crispin Blunt l'aura compris). Toutefois, ce sont les obstacles politiques qui restent les plus difficiles à surmonter, surtout lorsqu'ils masquent des divergences d'intérêts difficilement conciliables entre eux. Or, dans le cadre du Brexit, les intérêts divergents et inconciliables entre l'UE et le Royaume-Uni sont nombreux et, pour ce qui concerne l'Union, ils sont de nature existentielle.

Les États membres, en effet, ne peuvent se permettre de voir le Royaume-Uni façonner leurs politiques communes une fois le divorce accompli. Sinon de quoi seraient-ils membres ? Il en va de la survie même des institutions européennes et, avec elles, du projet d'intégration qu'elles incarnent. Ce principe d'ordre général est désormais reconnu par tous les acteurs de la négociation, y compris par Londres. Mais comme on vient de le voir, un doute subsiste néanmoins : les secteurs de la sécurité et de la défense ne devraient-ils pas faire exception à ce principe ? C'est en tout cas ce que suggèrent Ischinger et Stefanini, lorsqu'ils affirment que si le commerce peut être sujet à des tractations, la sécurité ne devrait pas être négociable.

18. ISCHINGER Wolfgang, STEFANINI Stefano, « There is more at stake in Brexit than just trade », Monthly Mind, décembre 2017, Munich Security Conference. Wolfgang Ischinger est président de la Munich Security Conference. Stefano Stefanini est un ancien conseiller de la présidence de la République italienne.

Le principal argument favorable à l'exception de la PESC/PSDC réside dans la puissance militaire et l'influence politique du Royaume-Uni dans le monde, comme le gouvernement de Theresa May n'aura pas manqué de le souligner dans ses discours et documents officiels. Plusieurs États membres, tels que les Pays-Bas, la Suède, la Pologne et les pays baltes, semblent être sensibles à ce raisonnement. D'autres pays ayant une position plus rigide sur les enjeux du Brexit (l'Allemagne et la France, outre que la Commission) ont reconnu, eux aussi, la spécificité et la particularité du secteur de la défense.

La nature des requêtes formulées par Londres pose néanmoins un problème de fond qui les rendent difficilement recevables. Un problème qui reflète finalement toutes les difficultés du divorce euro-britannique. Si, en tant que pays tiers, ils devaient rester associés d'une manière ou d'une autre aux instances décisionnelles de la PESC/PSDC, comme ils le demandent dans les faits, les Britanniques finiraient par acquérir un statut équivalent à celui de l'UE toute entière. Ce qui veut dire que Londres compterait pour 27 capitales. Au fond, Theresa May n'a rien dit d'autre que cela lorsqu'elle a affirmé, dans son discours de Florence, que son pays voulait travailler main dans la main avec l'UE plutôt qu'en tant que membre de l'UE (« *...we want to work hand in hand with the European Union, rather than as part of the European Union* »).

Cela voudrait dire que la situation de Londres hors de l'Union serait plus avantageuse qu'en tant que membre. Or, le mandat de négociation conféré par le Conseil à la Commission européenne ne fait aucune concession sur ce point : la position d'un pays tiers doit être moins intéressante que celle d'un membre. Et le corollaire de ce principe est qu'aucun État ne peut choisir à la carte les politiques de l'Union auxquelles il souhaite adhérer sans participer à l'ensemble du projet¹⁹.

À la lumière de ces considérations, on comprendra pourquoi l'« offre généreuse » évoquée au début de ce chapitre est difficile à formuler. Les négociateurs de l'UE ont ainsi été contraints de se montrer moins sensibles que d'autres aux vœux pieux en la matière, lorsqu'ils ont fixé leurs lignes rouges examinées dans chacun des paragraphes suivants.

2. Un dialogue politique susceptible de s'intensifier

La première ligne rouge de l'UE concerne son autonomie décisionnelle, qui ne peut être remise en cause. Le RU ne pourra disposer de représentants ou d'observateurs

19. European Parliament, « Resolution on negotiations with the United Kingdom following its notification that it intends to withdraw from the European Union », (2017/2593(RSP)), of 5 April 2017 ; European Council, « Guidelines », 29 April 2017 ; European Parliament, « Resolution on the state of play of negotiations with the United Kingdom », (2017/2964(RSP)), of 13 December 2017 ; European Council, « Guidelines on Phase 2 », 15 December 2017 ; European Commission (TF50), « Internal EU27 preparatory discussions on the framework for the future relationship: Security, Defence and Foreign Policy », TF50 (2018) 25, Commission to EU, 11 January 2018 ; Council of the European Union, « Draft guidelines », 7 March 2018 ; European Parliament, « Draft of the resolution adopted the 13 March 2018 ».

permanents au sein des instances de gouvernance de la PESC/PSDC (Conseil européen, Conseil de l'UE, COPS, COREPER, autres comités, Agence...). Theresa May a d'ailleurs renoncé à formuler une requête officielle allant dans ce sens. Il ne faut pas oublier à ce propos que les organes tels que le Conseil et le COPS fonctionnent, dans le domaine PESC/PSDC, par consensus. Les États membres ne votent quasiment jamais en leur sein. Si le Royaume-Uni devait y dépêcher des observateurs, ceux-ci finiraient par acquiescer, de fait, presque le même poids qu'un membre de plein droit. Un scénario inenvisageable pour l'UE.

Conscients de ces réalités, et après avoir sondé le terrain, les Britanniques ont demandé à ce qu'un dialogue régulier puisse se faire à travers des sessions informelles du Conseil et du COPS, et que des actes communs puissent être adoptés dans ce cadre (voir le chapitre I). Cette requête est ambiguë car, par définition, des réunions informelles ne peuvent être prévues dans un accord ou dans un traité ... sinon elles ne seraient plus informelles. Pour qu'elles soient telles, elles doivent se tenir occasionnellement et ne peuvent certes générer d'actes formels.

Aussi, il n'est pas à exclure que les Britanniques soient occasionnellement associés à des réunions informelles. Le problème est toutefois de comprendre quelle serait la périodicité de ce dialogue. Sur ce point des frictions risquent de persister entre Londres et Bruxelles, car l'UE voudrait éviter d'être soumise à trop de contraintes dans ce cadre. Le processus décisionnel d'une Union de 28 membres est déjà très compliqué tel qu'il est actuellement. Si avant chaque réunion du Conseil, du COPS ou même du COREPER, les États membres devaient se consulter informellement avec un représentant britannique, et éventuellement avec ceux d'autres pays tiers, la prise de décision de l'UE deviendrait totalement ingérable²⁰. Bref, si le RU pourrait être occasionnellement convié à des sessions informelles du Conseil et du COPS, cela ne se produira certainement pas avec la périodicité souhaitée par Londres (qui a évoqué des réunions hebdomadaires au niveau du COPS). Et ces réunions ne produiront pas d'actes communs.

L'UE est en effet bien décidée à empêcher que le Royaume-Uni intervienne dans ses procédures de prise de décision. Ce qui ne veut pas dire qu'elle ne veut pas instaurer un dialogue étroit avec Londres. Le principe qu'elle entend suivre à ce propos est le suivant : Bruxelles compte adopter ses politiques et ses actes seule, sans interférences, tout en demeurant transparente afin que le RU, puisse dans une deuxième phase s'y associer le cas échéant. En d'autres termes, l'Union envisage de dialoguer avec Londres essentiellement après avoir arrêté ses politiques et ses stratégies de manière autonome, et non pas avant ni durant ce processus.

Formellement, ce principe est reconnu par le RU. Toutefois, techniquement, les propositions de Theresa May semblent indiquer que son pays voudrait discrètement s'insérer avant ou durant le processus de prise de décision de l'Union, afin de l'influencer.

20. Entretiens au sein de l'UE.

Cela se comprend notamment lorsque Londres propose de pouvoir dépêcher des fonctionnaires détachés auprès de structures sensibles du SEAE, telles que l'état-major de l'UE, le Comité militaire ou le INTCEN. À ce jour la réponse de l'UE sur ce point est orientée négativement. Quelques fonctionnaires pourraient intégrer le SEAE, mais les structures plus sensibles comme celles indiquées devraient rester exclues.

Malgré cette fermeté affichée, l'Union européenne sait toutefois elle aussi se montrer ambiguë au besoin. Si d'un côté, elle se montre intransigeante par rapport à son processus décisionnel, parallèlement elle propose que son dialogue avec le RU soit « extensible » ou « évolutif » (« scalable » en anglais)²¹. La philosophie derrière ce concept est imparable, et toute simple : plus le Royaume-Uni adopte des politiques qui, de fait, soutiennent celles de l'UE, et plus cette dernière est prête à intensifier son dialogue et sa coopération avec le Royaume-Uni. En d'autres termes, Londres sera en mesure de peser davantage à Bruxelles si elle soutient les politiques bruxelloises.

Jusqu'où ce concept de « scalable » peut-il aller ? L'Union pourrait-elle, à terme, devenir plus flexible par rapport à l'accès à ses structures décisionnelles ? Rien n'est dit à ce propos dans les documents publiés à ce jour par la Commission. Et ce silence est d'or, car il a pour but de mettre en appétit les Britanniques afin de les attirer à nouveau vers le Vieux Continent. Si ce schéma devait fonctionner, le Brexit finirait par rapprocher le RU de la PESD et de la PSDC bien plus que par le passé, lorsque Londres était membre de l'UE.

3. La dimension opérationnelle de la PSDC

En matière opérationnelle, l'UE a adopté à ce stade les positions suivantes :

- Le RU ne pourra plus prendre la tête d'un Groupe tactique (Battlegroup), et devra donc renoncer à celui qu'il devait assurer pour le deuxième semestre 2019 (Londres y a d'ailleurs renoncé d'elle-même). Les pays tiers peuvent néanmoins contribuer aux Groupements tactiques de l'UE.
- Les missions de gestion civile et militaire des crises menées au titre de la PSDC ne pourront plus être commandées depuis le quartier-général opérationnel (QG) de Northwood. Le QG de la mission militaire navale ATALANTA, qui était situé à Northwood, sera donc déplacé à Rota, en Espagne.
- Le commandement de la mission ALTHEA devra lui aussi être déplacé ou revu (actuellement cette mission est soumise aux règles de Berlin +, et est donc sous le commandement du *Deputy Supreme Allied Commander Europe* de l'OTAN qui est de nationalité britannique).
- Les officiels britanniques ne pourront plus accéder aux postes de commandement d'une mission PSDC. Londres pourra néanmoins être associée aux missions et, si sa

21. Commission européenne (TF50), « Foreign, security and defence policy (siledes) », TF50 (2018) 25 - Commission to EU, 15 juin 2018.

contribution le justifie, pourra dépêcher des représentants dans le QG de la mission (une règle qui est valable pour n'importe quel pays tiers).

- Bruxelles envisage en outre que Londres puisse participer à la conférence de génération des forces des missions PSDC ainsi qu'au Comité des contributeurs.
- Par contre l'UE ne semble pas encline à accepter de partager ses documents de planification des missions PSDC, comme les Britanniques l'avaient explicitement demandé. Elle considère que cela compromettrait son autonomie décisionnelle. Comme mentionné dans le chapitre II § 2, l'UE est prête à dialoguer avec le Royaume-Uni une fois qu'elle aura arrêté ses politiques et décisions, mais non durant le processus d'élaboration de celles-ci.

Cette fermeté affichée par l'UE n'est pourtant pas dépourvue de marges de négociation. On remarquera notamment que les termes de participation du Royaume-Uni aux missions PSDC, et notamment à leur QG, sont encore tous à définir. Certes, les Britanniques ne devraient plus accéder aux postes de commandement ni au processus de planification en amont. Mais encore faut-il comprendre ce qui est entendu par là. Michel Barnier a lui-même entretenu une certaine ambiguïté à ce propos lorsqu'il a affirmé, lors d'une conférence à Berlin, que « *Any voluntary participation of the United Kingdom in European defence will confer rights and obligations in proportion to the level of this participation* »²².

Au regard des capacités militaires (notamment stratégiques) dont les Britanniques disposent, et qui trop souvent font cruellement défaut aux Européens, une certaine ouverture de la part de l'UE dans ce domaine n'est donc pas à exclure. Cela est d'autant plus vrai que l'on considère que le principe de la relation évolutive (« scalable ») mentionnée plus haut s'adresse tout particulièrement aux missions PSDC.

4. La dimension capacitaire de la PSDC

Le domaine capacitaire représente l'un des grands enjeux de la négociation du Brexit. La participation britannique au Fonds européen de défense (FEDEF), au programme spatial Galileo et à la coopération structurée permanente (PESCO) est particulièrement complexe à négocier et fait l'objet de trois chapitres séparés dans cette étude. Ce paragraphe-ci se limitera à résumer brièvement la réponse de l'UE sur ces points, sans oublier de dire quelques mots sur les cas de l'Agence et des échanges sécurisés d'information.

Pour ce qui concerne les deux programmes précurseurs du FEDEF, le EDIDP et la PARD, dès la phase de transition le RU sera exclu des comités de programme, sauf si invité dans des cas exceptionnels (sans droit de vote).

22. Michel Barnier, Speech at the Berlin Security Conference, Berlin, 29 November 2017.

Néanmoins, pendant cette phase, les entreprises britanniques pourront concourir aux appels à propositions, bien que des exceptions soient prévues. Après 2021, la participation du RU au FEDEF est encore en partie à définir. A priori ce pays devrait être soumis aux règles qui seront établies pour les pays tiers. Celles-ci devraient ressembler à celles déjà prévues dans le cadre de l'EDIDP. À ce stade elles s'annoncent moins strictes que les propositions initiales formulées par la Commission : plusieurs éléments d'ouverture sont en effet présents, comme on le verra dans le chapitre IV.

La participation britannique aux projets de la PESCO pourra se faire seulement par invitation et par projet, dans des circonstances exceptionnelles et sans implication dans les organes de management. Des règles plus détaillées seront établies en novembre 2018, une fois que les négociations sur le Brexit auront abouti à une déclaration commune. Le dossier est moins simple qu'il n'y paraît, car la coopération structurée permanente ne repose pas seulement sur le développement de projets capacitaires mais aussi sur l'adoption d'engagements contraignants. Le Royaume-Uni devra-t-il respecter ces engagements s'il veut participer à certains projets de la PESCO, bien qu'il n'aura pas contribué à les définir ? La réponse à cette question est loin d'être évidente si l'on considère que, dans ce cadre comme dans d'autres contextes, les Britanniques ne peuvent bénéficier de conditions plus avantageuses que les membres de l'UE.

Le Royaume-Uni sera en outre exclu des comités de programmes et des groupes d'expert du programme spatial Galileo, et ce dès la phase de transition. Le site de sauvegarde du Centre de surveillance de la sécurité Galileo déménagera en Espagne (il est actuellement basé à Swanwick, le site principal étant en France). Londres pourra avoir un accès au service public réglementé (PRS), pour lequel un accord juridiquement contraignant devrait être signé²³. La relation future est quant à elle encore une énigme dans ce domaine, et est source de vives polémiques au sein du secteur industriel. L'UE souhaiterait en effet exclure les entreprises britanniques des futurs appels d'offre concernant les composantes plus sensibles du programme et, notamment, du PRS (voir les chapitre I § 3 et chapitre V).

Pour ce qui concerne le cas plus spécifique de l'Agence européenne de défense, le RU aura un statut d'associé, sans en être membre et sans participer à la prise de décision. Londres pourra cependant participer à des programmes capacitaires. Pour cela, elle devra signer un Accord administratif, comme l'ont fait quatre autres pays tiers à ce jour (voir le chapitre III). Cela signifie que le RU devrait pouvoir assister à certaines réunions au niveau des directeurs lorsqu'elle sera invitée. L'UE reste par contre silencieuse par rapport à la requête britannique de participer au conseil d'administration de l'Agence (composé des ministres de la Défense). Ce qui signifie qu'elle est perplexe et qu'elle est orientée à répondre négativement. Il est important de souligner, néanmoins, que par rapport à l'AED, l'Union s'est montrée plus conciliante et disposée à collaborer que dans le cadre du SEAE.

23. Le PRS (*Public Regulated Service*) est le signal crypté de Galileo qui doit servir uniquement aux gouvernements, aux forces de sécurité et aux militaires.

En effet, si Bruxelles a exclu que les Britanniques puissent détacher des fonctionnaires dans les structures plus sensibles du Service extérieur de l'UE, elle se montre plus ouverte dans le cadre de l'Agence.

Enfin, l'Union précise qu'aucun arrangement en matière de politique étrangère et de défense ne pourra être souscrit avec le RU tant qu'un accord sur la sécurité de l'information (*Security of Information Agreement*) n'aura été adopté au préalable.

5. La relation UE-RU sera-t-elle finalement spéciale et unique ?

Ces lignes rouges de l'UE ont été dévoilées bien avant le début des négociations sur le Brexit, non sans un certain aplomb par ailleurs²⁴. Malgré sa fermeté, la position de Bruxelles présente toutefois un degré d'ambiguïté par rapport aux demandes soulevées par Londres. Ce qui signifie que l'UE est finalement prête à négocier.

Or, c'est justement face à la demande britannique d'une relation spéciale et unique que l'UE est restée la plus ambiguë. À cette requête Bruxelles a en effet répondu par « oui » et par « non ». Elle a dit « oui » lorsqu'elle a fait savoir que des mécanismes de dialogue spécifique avec Londres pourraient être établis (au regard notamment de son statut privilégié au Conseil de sécurité de l'ONU) et que l'intensité de ce dialogue devait évoluer selon le comportement des Britanniques. Elle a par contre dit « non » lorsqu'elle a précisé par la suite que la relation avec le Royaume-Uni doit rester encadrée par les règles concernant l'association des pays tiers à la PSDC (voir le chapitre III)²⁵. Sur ce dernier point l'UE précise que tout arrangement avec les Britanniques ne doit pas mettre à mal les relations que l'Union entretient par ailleurs avec les autres États non membres, comme par exemple la Norvège. Ces derniers pourraient ne pas accepter l'idée de voir Londres bénéficier de droits spéciaux qui leur seraient niés.

Bref, l'UE reconnaît qu'un dialogue spécial doit être établi avec le Royaume-Uni, mais affirme parallèlement que celui-ci ne doit pas discriminer les autres pays tiers. Qu'en sera-t-il donc ? À la lumière de ces éléments, la physionomie que la relation euro-britannique pourrait prendre en matière de défense apparaît encore comme à définir. Tel est d'ailleurs le sens du concept de « relation évolutive » (« scalable ») examiné dans le chapitre II § 2. La seule certitude à ce stade est que le Royaume-Uni pourra bénéficier d'un canal de dialogue spécial et intense avec l'UE ... à condition de le mériter.

24. Les négociations sur la transition ont commencé en janvier 2018. Or, ces lignes rouges, inscrites en partie déjà dans les Guidelines d'avril 2017, avaient en outre clairement été explicitées par Michel Barnier lors d'une allocution donnée à la conférence de sécurité de Berlin en novembre 2017.

25. Entretiens au sein de l'UE + European Commission (TF50), « Internal EU27 preparatory discussions on the framework for the future relationship: Security, Defence and Foreign Policy », TF50 (2018) 25 - Commission to EU, 11 January 2018, p.8.

6. L'accord de transition

Les dispositions relatives à la période de transition (appelée par les Britanniques « période d'implémentation ») seront parties intégrantes de l'accord de retrait que le Parlement européen et Westminster devront ratifier avant le 29 mars 2019. Si le RU et l'UE parviendront à un accord, la transition devra durer 21 mois (du 29 mars 2019 au 31 décembre 2020) et devra permettre aux Britanniques et à leurs entreprises de préserver temporairement les avantages que l'appartenance à l'Union confère à ses membres. En contrepartie, le Royaume-Uni devra respecter les traités européens et l'acquis communautaire. Il devra en outre continuer à payer sa contribution au budget et, en tant que pays tiers, il ne pourra plus participer au processus décisionnel de l'UE et à la vie politique de ses institutions.

L'accord de transition comprend plusieurs points concernant, directement ou indirectement, la défense et la politique étrangère. Ces points sont importants à signaler car ils tendent à confirmer que Bruxelles est bien prête à établir un cadre de dialogue spécial avec Londres, bien que celui-ci demeure vague et mal défini.

Premièrement, on remarquera que la transition prévoit une dérogation importante pour la défense et la politique étrangère. Si l'UE et le Royaume-Uni parviennent à un accord dans ces domaines avant la fin de cette période, alors Londres ne sera plus contrainte de respecter les dispositions des traités européens concernant la PESC et la PSDC. Les règles établies dans le cadre du nouvel accord s'appliqueront²⁶. La durée de la transition pourrait donc être plus courte dans les domaines de la défense et de la politique étrangère.

Il s'agit là d'une concession de taille faite par l'UE, étant donné que durant cette phase le Royaume-Uni sera exclu des instances décisionnelles de l'UE. En effet, si un éventuel nouvel accord en matière de sécurité et de défense permettra de déroger aux règles de la transition dans ces domaines, ce sera vraisemblablement pour que Londres puisse mieux collaborer à la PESC et à la PSDC que ne le permet cette même transition. Une telle clause est ainsi perçue par les Britanniques comme la confirmation que l'UE est bien disposée à leur conférer un traitement spécial sur les thématiques de la PESC/PSDC.

Un autre élément pourrait aller dans ce sens. L'accord de transition prévoit la création d'un comité conjoint (*joint committee*) afin de superviser sa mise en œuvre²⁷. Cette structure sera composée de manière paritaire par des représentants du Royaume-Uni et de l'UE, et pourra être convoquée à la demande de l'une des deux parties.

26. European Commission (TF50), Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, TF50 (2018) 35 – Commission to EU27, 19 March 2018, art. 122.2.

27. *Ibid.*, art. 157.

Bien-sûr, ce comité ne concerne spécifiquement ni la PESC ni la PSDC, mais l'accord de transition dans son ensemble. Mais à nouveau, cette disposition pourrait être interprétée comme un embryon de la structure qui, à terme, devra encadrer le dialogue spécial que les Britanniques demandent.

Enfin, la transition prévoit que Londres puisse, exceptionnellement, ne pas respecter une décision adoptée par l'UE au titre de la PESC. La procédure à suivre pour cela est très simple : il suffit que le gouvernement de Sa Majesté fasse une déclaration formelle et motivée adressée à la Haute Représentante pour signaler que la décision en question ne sera pas respectée²⁸. Le Royaume-Uni pourra en outre négocier des accords internationaux avec des pays tiers entre le 30 mars 2019 et le 31 décembre 2020, bien que ceux-ci ne pourront entrer en vigueur qu'à partir de 2021 s'ils concernent des matières de compétence communautaire²⁹. Cette dérogation a été pensée pour permettre à Londres de reconstruire un tissu de relations commerciales. Elle témoigne néanmoins d'une certaine flexibilité dont Bruxelles fait preuve en matière de relations extérieures.

Les concessions mentionnées ici sont réelles, mais demeurent encore toutes théoriques. Elles ne permettent pas de tirer des conclusions sur la forme que la relation euro-britannique pourrait prendre dans le futur. Finalement, l'UE n'a fait que confirmer une disponibilité de principe sur deux points : elle est prête à négocier le plus rapidement possible un accord séparé sur la PESC/PSDC, et elle est prête à examiner la possibilité d'établir un dialogue spécifique avec le Royaume-Uni.

Le concept de « négociation rapide » demeure cependant relatif pour une institution de 27 membres comme l'UE. La garantie qu'un accord PESC/PSDC puisse entrer en vigueur avant la fin de la transition est loin d'être assurée. Quant à la spécificité de la future relation entre Bruxelles et Londres, l'UE n'a pas encore expliqué comment celle-ci s'articulera par rapport aux autres pays tiers.

28. *Ibid.*, art. 124.6.

29. *Ibid.*, art. 124.4.

III. CE QUE DISENT LES TEXTES ET LA PRATIQUE SUR LES PAYS TIERS

Dans son discours de Mansion House, prononcé le 2 mars 2018, Theresa May avait fait remarquer à ses partenaires européens que l'UE avait toujours signé des accords flexibles et adaptés aux pays tiers. Cette observation devait justifier la demande britannique relative à un partenariat privilégié, au regard du statut spécial dont dispose le Royaume-Uni dans le monde.

D'un point de vue général, il est vrai que l'Union européenne adapte ses relations avec les pays tiers au gré des circonstances et du contexte. Et l'importance de son interlocuteur est certainement prise en compte dans ce cadre. Cependant, l'UE tend à approfondir ses relations avec les États qui se rapprochent le plus de ses politiques et de son acquis communautaire. Dès lors, si le Royaume-Uni devait quitter l'Union douanière et le Marché unique, en suivant le raisonnement formulé par Theresa May, ce pays devrait bénéficier d'un partenariat moins approfondi que celui dont bénéficie par exemple la Norvège. Or, pour en revenir au domaine de la défense, la Norvège (ainsi que d'autres pays tiers) a signé avec l'UE des accords et des arrangements qui ne permettraient pas au Royaume-Uni d'atteindre le niveau de coopération que ce pays souhaite établir avec Bruxelles.

1. L'association des pays tiers dans les politiques de défense de l'UE

La question du rôle des pays tiers dans les différentes politiques et programmes ayant trait à la sécurité et à la défense de l'UE (PSDC, AED, FEDEF, PESCO, Galileo) est très délicate, tant pour Bruxelles que pour Londres. Tout au long des deux premières phases de la négociation sur le Brexit, les Britanniques se sont montrés hostiles, voire vexés à l'idée d'être considérés comme un pays tiers dans le cadre de la PSDC. D'où leur proposition d'aboutir à un partenariat spécial et unique.

Pour l'UE toutefois, l'association des pays tiers à ses diverses activités de défense est une boîte de Pandore qui se doit d'être ouverte avec une extrême précaution. Si Londres devait bénéficier de trop de privilèges, plusieurs pays reviendraient à la charge pour réclamer des droits similaires. C'est précisément pour cette raison que Chypre et la Grèce paraissent si intransigeants vis-à-vis de la participation du Royaume-Uni à la PSDC. Nicosie et Athènes savent que, derrière la porte des négociations, la Turquie guette.

Ce pays, en effet, demande depuis longtemps d'être mieux associé à la PSDC. Il avait même demandé d'être représenté au COPS et s'était vu essuyer un refus catégorique³⁰, et ce, malgré les importantes contributions fournies par Ankara aux missions PSDC (notamment dans les Balkans). Dès lors, l'équation avec les Britanniques apparaît comme très difficile à résoudre.

Actuellement, l'Union ne dispose d'aucun cadre cohérent pour associer les pays tiers à ses différentes politiques de défense³¹. Plusieurs outils existent sans qu'ils soient forcément coordonnés entre eux.

- Les **Framework Participation Agreement (FPA)** déjà examinés dans le chapitre I § 2 permettent d'encadrer la participation des États non membres de l'UE aux missions de gestion civiles et militaires de crises menées dans le cadre de la PSDC. Actuellement 18 FPA ont été signés, dont un avec les États-Unis. Ces pays sont loin d'être les seuls à contribuer aux missions de l'UE (ils sont une cinquantaine à ce jour à avoir participé à un moment ou à un autre aux missions de l'Union). Les FPA ne sont donc pas une condition sine qua non pour être associé à une opération. Si le Royaume-Uni n'obtient pas ce qu'il souhaite dans ce domaine, il pourrait donc décider de ne pas souscrire de FPA dans un premier temps, sans pour autant fermer la porte à d'éventuelles contributions aux missions PSDC, dont les termes seront alors négociés au cas par cas.

Les Britanniques risquent de ne pas accepter les conditions imposées par les FPA. Comme nous l'avons déjà relevé, les FPA, bien qu'ils diffèrent légèrement entre eux, ne permettent jamais aux États tiers d'accéder à la prise de décision politique et à la gestion stratégique des missions. Il convient de rappeler à ce propos que si les États-Unis ont accepté de signer un FPA, ce n'est que pour faciliter leur participation limitée à certaines opérations civiles (EULEX Kosovo, EUSEC RD Congo, EUPOL RD Congo). Mais ils n'accepteraient jamais de mettre leurs militaires sous commandement UE³². Ce même problème se pose pour les Britanniques.

De nombreux autres États tiers ont également manifesté leur mécontentement par rapport aux conditions de participation aux missions de l'UE fixées dans les FPA. L'idée de réformer les FPA afin de mieux associer les pays non-UE aux missions est désormais acquise, bien que les États membres ne se soient pas montrés particulièrement pressés de traiter la question. La réforme des FPA concernera néanmoins tous les États tiers. Aussi, la place que le Royaume-Uni aura dans le cadre des missions PSDC dépendra plus de la quantité et de la qualité de sa contribution que du prétendu statut spécial et privilégié que ce pays demande à l'UE.

30. Entretien au sein du Conseil.

31. TARDY Thierry, « Revisiting the EU's security partnerships », *Brief Issue n.° 1 - 2018*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), janvier 2018.

32. TARDY Thierry, « CSDP: getting third states on board », *Brief Issue n.° 6 - 2014*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), mars 2014.

- Les pays tiers peuvent également être associés aux **BattleGroups**, mais ne peuvent pas assumer le rôle de nation-cadre. Comme nous l'avons déjà mentionné, aucune exception ne sera faite pour le Royaume-Uni à ce propos durant la phase de transition. Pourtant, le pays espérait obtenir une dérogation en la matière. Le 30 novembre 2017, le ministère de la Défense britannique affirmait encore sur ce point : « *The UK's provisional offer to be on the EU Battlegroup roster as a Framework Nation in the second half of 2019 has not been confirmed. The exact nature of the UK's relationship with the EU and commitments post 2019 are to be determined as part of the negotiations as we leave. Until then we will continue to take a full and active part in EU discussions. We remain committed to European peace and security* »³³.

En ce qui concerne la relation future, il est difficile d'imaginer que Londres puisse obtenir de meilleures conditions que les autres pays tiers. D'autant plus que les *Battlegroups* pourraient à terme être en partie financés par le budget européen, et insérés dans la PESCO. Dans cette optique, l'UE ne peut se permettre de voir certains d'entre eux soumis au commandement d'un pays tiers.

- Dans le domaine capacitaire, ce sont les **Administratives Arrangements (AA)** qui permettent à l'Agence européenne de défense (AED) d'entreprendre des coopérations avec les États tiers. À ce stade, quatre AA ont été adoptés avec la Norvège, la Suisse, la Serbie et l'Ukraine. Sur la forme, ces arrangements disposent tous d'un format de quatre pages (sans compter les annexes de deux pages maximum). Sur le fond, ils se ressemblent à quelques détails près. Les AA énoncent les principes généraux de la coopération, sa structure organisationnelle et encadrent l'échange d'information sur les possibilités de coopération et sur les domaines d'intérêt commun. La relation ne va pas au-delà de cela.

Les quatre arrangements évoquent néanmoins la possibilité, pour le Comité directeur de l'Agence, d'inviter les États tiers à assister aux meetings d'intérêt commun. Mais il est exclu que ceux-ci soient associés à la prise de décision sur les orientations générales de l'Agence, et ce, d'une quelconque manière. La coopération est calquée uniquement sur des projets et programmes précis et bien définis.

Évidemment, ces conditions ne conviennent pas aux Britanniques, qui voudraient bénéficier d'un statut privilégié au sein de l'Agence. De son côté, l'UE table actuellement sur deux hypothèses : un accord vague qui laisse la porte ouverte à différents types de projets avec le Royaume-Uni et un accord plus précis, détaillant les activités auxquelles Londres serait associée. Il est plus probable que la balance penche en faveur de la deuxième hypothèse, car cela permettrait à l'UE de mieux encadrer la participation britannique³⁴.

33. MILLS Claire, « 'European Defence : Where is the heading? », *House of Commons Library*, Briefing Paper Number 8216, 30 janvier 2018, p. 27.

34. Entretien au sein de l'UE.

- Quant à l'association des pays tiers aux initiatives capacitaires et industrielles plus spécifiques comme la **PESCO**, le **FEDEF** ou **Galileo**, celle-ci dépendra des dispositions législatives qui sont (ou seront) adoptées en la matière.
- Pour ce qui concerne le Conseil de l'UE et le Conseil européen, les traités européens ne prévoient aucune disposition mentionnant la possibilité que, d'une manière ou d'une autre, un pays tiers puisse assister à leur travaux³⁵. Et pour les actes adoptés par ces institutions (décisions fixant une position ou identifiant une action à mener), les traités n'évoquent en aucun cas les pays tiers³⁶. Logiquement, aucun État tiers ne peut saisir le Conseil ni le Conseil européen³⁷. Le règlement administratif de ces instances est encore plus strict sur ces points : même la présence à une session du Conseil d'un ressortissant d'un État tiers en qualité de membre d'une délégation d'un État membre est exclue³⁸.

La présence occasionnelle de représentants d'États tiers aux sessions du Conseil et du Conseil européen n'est pas pour autant interdite automatiquement. Le règlement intérieur du Conseil de l'UE permet à ce dernier d'inviter des représentants de pays tiers à assister à une partie de ses travaux. Une telle décision doit être prise à l'unanimité si elle concerne la PESC/PSDC (dans les autres cas elle peut être prise à la majorité qualifiée). L'observateur non membre peut exposer son point de vue si la présidence du Conseil l'y invite, mais ne participe aucunement aux délibérations. Il doit donc se limiter à fournir au Conseil des informations qui puissent l'aider dans son travail. Et il doit quitter la salle de réunion dès que cela lui est demandé³⁹.

Concernant le Conseil européen, les dispositions règlementaires sont plus strictes. Le règlement intérieur de cette institution statue que « Des rencontres en marge de la réunion du Conseil européen avec des représentants d'États tiers (...) ne peuvent se tenir qu'à titre exceptionnel et après accord préalable du Conseil européen statuant à l'unanimité, à l'initiative du président du Conseil européen »⁴⁰.

Au regard de ces dispositions, la prise de décision de l'UE apparaît comme étant jalousement protégée de toute influence venant de pays tiers. Cependant, le fait que les textes européens n'excluent pas, occasionnellement et dans un cadre bien délimité, la présence de représentants de pays tiers au sein du Conseil, est considérée comme source d'espoir à Londres. Dans quelle mesure cette dérogation peut-elle ouvrir les portes de l'Union ? À ce stade des négociations, comme on l'a vu, l'Union ne semble pas intentionnée à transformer l'exception en règle. Les Britanniques font pourtant valoir que, à l'OTAN, les choses sont différentes.

35. Art. 15 TEU and art. 36 TFEU.

36. Art. 25, 28 et 29 TEU.

37. Art. 30 TEU.

38. Conseil de l'UE, « Commentaire du règlement intérieur du Conseil, règlement intérieur du Conseil européen et règlement intérieur du Conseil », 2016, p. 17.

39. *Ibid.*, Chapitre II, point 4.B, p. 41-42.

40. Art. 4.2 du Règlement intérieur du Conseil européen.

2. L'exemple de l'OTAN et ses limites pour l'UE

L'OTAN est certainement une organisation plus ouverte que l'UE aux pays tiers. L'Alliance atlantique dispose d'innombrables outils pour associer les non-membres à ses activités. Plusieurs experts et analystes ont ainsi évoqué la possibilité de s'inspirer de cet exemple afin d'examiner de quelle manière le Royaume-Uni pourrait être associé à la PESC et à la PSDC.

Lors d'une audition à la Chambre des Lords, Angus Lapsley, haut fonctionnaire du *Foreign Office* et ancien ambassadeur britannique au COPS, a suggéré d'examiner le modèle de coopération que l'Alliance entretient avec la Finlande et la Suède⁴¹. Ces deux pays sont très actifs dans le cadre de l'Alliance atlantique et participent à un grand nombre d'exercices, de programmes et de missions. Ils sont souvent associés aux réunions du *North Atlantic Council* (NAC), bien que de manière informelle et sans prendre part à la prise de décision. La Finlande et la Suède disposent en outre d'un bon nombre d'officiers et des hauts fonctionnaires dans les structures de l'OTAN. Ils ne sont d'ailleurs pas les seuls pays tiers à pouvoir bénéficier de ce privilège, bien que les fonctionnaires de ces deux pays se retrouvent quasiment à tous les échelons de la hiérarchie de l'OTAN.

Ce modèle est souvent opposé à celui de l'UE en matière d'association des pays tiers. Comparer ces deux organisations est pourtant problématique à nos yeux. L'OTAN, en effet, est une organisation purement intergouvernementale. Il s'agit en outre d'une alliance, et militaire de surcroît. Or les alliances militaires naissent et prospèrent toujours contre quelque chose ou contre quelqu'un. Aussi, elles tendent tout naturellement à rallier le plus de partenaires pour contrer leurs adversaires.

L'UE, par contre, est une structure bien différente. Elle n'est ni une alliance ni une simple organisation internationale. Comme son nom l'indique, elle est une union, une union qui poursuit un projet d'intégration politique, ce qui comporte un partage de souveraineté entre ses membres. Au regard de ces caractéristiques singulières et inédites dans l'histoire, on comprendra que les conditions d'accès d'un pays tiers aux procédures décisionnelles de l'UE puissent être plus strictes que celles de l'OTAN. Et ce pour la simple raison qu'elles soulèvent un problème de souveraineté qui ne se pose pas dans le cadre des autres organisations internationales classiques.

41. Audition de Angus Lapsley du 11 janvier 2018 à la Chambre des Lords (minute 11:25:40).

IV. L'INDUSTRIE DE DÉFENSE ET LE FEDEF QUI SE DESSINE

Depuis deux ans, la défense européenne s'est remise en ordre de marche. Tous les nouveaux projets adoptés dans ce domaine poursuivent un même objectif de fond : l'autonomie stratégique de l'Union et de ses membres. Les initiatives les plus importantes prises dans ce cadre sont sans aucun doute l'Action préparatoire sur la recherche de défense (*Preparatory Action for Defence Research* – PADR) et le *European Defence and Industrial Development Programme* (EDIDP), deux outils destinés à confluer au sein d'un Fonds européen de défense (FEDEF) à partir de 2021⁴². La PADR et l'EDIDP, couplés à la PESCO, jouent un rôle essentiel dans la relance de la PSDC : ils doivent permettre de renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne (la BITDE), qui est la condition *sine qua non* de tout projet d'autonomie stratégique sérieux.

C'est donc à la lumière de ce but existentiel, celui de l'autonomie stratégique, que l'UE devra décider si et comment inclure le Royaume-Uni dans ses nouveaux programmes inédits de financement destinés à l'industrie de défense. La question est épineuse, car elle requiert avant tout de répondre à une autre question préliminaire, elle aussi de nature existentielle : le Royaume-Uni peut-il encore être considéré comme un acteur devant contribuer à l'autonomie stratégique de l'UE ? Ou pour faire plus simple : l'Union doit-elle construire son autonomie stratégique avec le Royaume-Uni ou doit-elle devenir autonome aussi par rapport à ce pays ?

1. Contexte et défis posés par le Brexit

Que cela plaise ou non, l'autonomie stratégique est un concept qui se mesure par rapport aux États-Unis. Car c'est vis-à-vis des États-Unis que l'Europe doit acquérir son indépendance militaire. Vu sous cet angle, et au regard de leurs relations spéciales avec les Américains, à terme les Britanniques devraient être exclus du FEDEF. D'autre part, toutefois, la défense européenne ne peut se décliner contre Washington, et encore moins contre Londres. Elle a au contraire vocation à devenir complémentaire à l'OTAN et à s'intégrer pleinement dans la relation atlantique, ainsi que dans la nouvelle relation qui devra désormais lier les deux rives de la Manche.

On le comprendra, les interrogations posées sont éminemment politiques et extrêmement délicates. Seul le Conseil européen pourra y répondre. L'unique certitude à ce stade est que cette réponse devra être nuancée : le Royaume-Uni ne pourra être ni complètement exclu des nouveaux outils financiers, ni pleinement intégré à ceux-ci.

42. SANTOPINTO Federico, « Le Fonds européen de la défense – L'UE au secours de l'industrie », *Les Rapports du GRIP*, 2017/5.

La question n'est d'ailleurs pas uniquement politique. Elle est aussi pragmatique, voire matérielle : il ne s'agit pas seulement de comprendre si l'UE veut être autonome stratégiquement par rapport au Royaume-Uni. Il s'agit de comprendre aussi si elle le peut. Londres dispose en effet de la plus importante industrie de défense du continent. Sur les 20 premières sociétés européennes opérant dans ce secteur, 9 sont britanniques (voir le tableau à la fin du paragraphe). À cela s'ajoute le fait que les entreprises européennes sont souvent imbriquées entre elles, surtout dans le domaine aéronautique et missilier. Plusieurs sites de production ou filiales établies au Royaume-Uni appartiennent à des sociétés européennes (Thales, Leonardo, Airbus) et vice-versa.

Un autre problème qui se pose concerne les *joint-ventures* (par exemple celle d'EuroJet Turbo dans la production de turbines pour moteurs à réaction). Le plus souvent, celles-ci se basent sur des projets spécifiques et ne peuvent donc être considérées comme des entreprises indépendantes⁴³. Mais ce n'est toutefois pas toujours le cas. Le missilier européen MBDA par exemple, détenu par Airbus Group (37,5 %), BAE Systems (37,5 %), et Leonardo (25 %), a une personnalité juridique propre. Or, cet opérateur est devenu un acteur incontournable au niveau international, et le Royaume-Uni joue un rôle prépondérant en son sein. Outre le fait que Londres possède plus d'un tiers de son capital, elle est le principal client du missilier européen (en 2016 elle a effectué 1,6 milliard d'euros d'achat sur un total de 4,7 milliards d'euros de commandes)⁴⁴. Cela est important à souligner car MBDA est considérée aujourd'hui comme étant la principale réussite européenne en matière d'intégration industrielle dans le domaine de la défense.

Cette entreprise va-t-elle être exclue des financements européens dans le futur ? *Quid* des entreprises du Royaume-Uni et de celles ayant un pied sur l'île et l'autre sur le continent ? Les Britanniques voudraient être pleinement associés à ces programmes⁴⁵, car les enjeux pour eux sont énormes. Ils sont sans doute bien plus importants que ceux de leurs partenaires continentaux.

Le défi pour Londres ne concerne pas tant les sommes en jeu : pour l'instant les budgets de la PADR (90 millions d'euros de 2017 à 2019) et de l'EDIDP (500 millions d'euros pour 2019 et 2020) demeurent limités. Et même si à partir de 2021 l'UE sera en mesure d'injecter plus de 1,5 milliard d'euros dans le FEDEF comme elle l'espère, ce n'est pas l'accès à une partie de cette somme qui préoccupe le plus le Royaume-Uni. L'inquiétude de ce pays réside plutôt dans le fait que ses industries puissent être mises à l'écart des grands projets structurants collectifs qui pourraient être lancés dans le futur. Les plateformes d'armement sont très complexes et coûteuses. Or, si le FEDEF fonctionne comme la Commission l'espère, il pourrait à terme drainer les principaux programmes de développement de systèmes d'armes complexes, en laissant le Royaume-Uni sur la touche ou dans une position marginale.

43. GIEGERICH Bastian, MOLLING Christian, « The United Kingdom's contribution to European security and defence », The International Institute for Strategic Studies (IISS), German Council on Foreign Relations (DFAP), février 2018.

44. IZAMBARD Antoine, « Comment le missilier MBDA veut challenger les Américains Raytheon et Lockheed Martin », Challenges.fr, 15 mars 2017.

45. UK Ministry of Defence, Explanatory Memorandum to the European Scrutiny Committee, COM (2017) 295, 10 juillet 2017.

Peut-être est-ce déjà le cas ? Au début de l'année 2018, après deux ans d'études conjointes menées par BAE Systems et Dassault Aviation, la France et le Royaume-Uni auraient dû décider du développement d'un démonstrateur de drone de combat (*Unmanned Future Combat Air System – UFCAS*). Ce projet avait été lancé par les accords de Lancaster House signés en 2014 entre les deux pays. Deux milliards d'euros avaient été identifiés en 2016 pour cela⁴⁶. En juillet 2018, pourtant, Paris n'avait toujours pas décidé si elle approuvait ou non ce programme, ce qui a suscité l'inquiétude des Britanniques⁴⁷. Une inquiétude plus que fondée si l'on considère que, un an après le référendum sur le Brexit, la France et l'Allemagne s'engageaient dans un projet similaire qui semble être beaucoup plus prometteur⁴⁸, et duquel BAE System est actuellement encore exclu⁴⁹.

Cet exemple illustre combien l'impact du Brexit sur le FEDEF peut être potentiellement lourd de conséquences. Lorsque le Royaume-Uni aura quitté l'UE, le destin des entreprises de défense britanniques et européennes risque de se séparer définitivement. Les 40 km de mer qui séparent les deux rives de la Manche pourraient bien se transformer en océan. Un océan comme celui de l'Atlantique par exemple. Car Londres pourrait être contrainte à se tourner davantage encore vers les États-Unis. Elle deviendrait alors un petit joueur à la merci d'un ogre. À moins qu'elle puisse continuer à rester protagoniste en Europe avec l'UE. Mais pour cela, il faudra encore voir en quels termes cette dernière sera prête à l'accepter.

46. LAGNEAU Laurent, « Deux milliards d'euros seront investis pour la mise au point du drone de combat franco-britannique », *OPEX360*, 4 mars 2016.

47. TRAN Pierre, « Brexit, project delays jeopardize combat drone project, Dassault CEO warns », *Defense News*, 7 mars 2018.

48. POCOCK Chris, « France and Germany To Develop New Fighter Without UK? », *AirOnline.com*, 2 août 2017.

49. HOLLINGER Peggy, « Airbus chief seeks key role for UK in fighter jet programme », *The Financial Times*, 9 juillet 2018.

Rang dans l'UE	Rang mondial	Compagnies européennes	Pays européens	Revenus dans le secteur de la défense en 2016 (en millions \$)
1	3	BAE Systems	UK	23,621.84
2	7	Airbus	UE	12,321.00
3	9	Leonardo	IT	8,526.22
4	10	Thales	FR	8,362.00
5	15	Rolls-Royce	UK	4,741.15
6	23	Naval Group (ex DCNS)	FR	4,741.15
7	25	GKN Aerospace	UK	3,316.55
8	26	Rheinmetall	DE	3,270.06
9	29	Babcock International	UK	2,963.71
10	38	Saab	SW	2,307.62
11	47	Cobham	UK	1,490.50
12	49	Safran	FR	1,374.18
13	51	Dassault	FR	1,356.00
14	56	Fincantieri	IT	1,306.51
15	55	Serco	UK	\$1,305.14
16	64	Nexter	FR	\$978.58
17	65	Meggitt	UK	\$943.76
18	75	Ultra Electronics	UK	\$824.78
19	79	QinetiQ Plc	UK	\$783.68
20	84	Indra	ES	\$671.22

Source : GRIP (données reprises de DefenseNews.com)

2. La PADR et l'EDIDP durant la phase de transition (2019-2020)

La position de l'UE par rapport à une éventuelle participation du Royaume-Uni à la PADR et au EDIDP est très claire. Elle répond aux règles générales que l'Union voudrait établir pour la phase de transition, laquelle devrait durer du 30 mars 2019 au 31 décembre 2020. Le rôle de Londres dans le futur FEDEF, à partir de 2021, est quant à lui plus complexe à définir et sera examiné dans le paragraphe suivant.

La phase de transition coïncide plus ou moins avec la durée de la PADR (2018-2020) et de l'EDIDP (2019-2020). Étant donné que, durant cette période, le Royaume-Uni devra continuer à alimenter le budget européen, ses entreprises pourront participer aux appels d'offres qui seront lancés dans le cadre de ces deux programmes. Cela représente une maigre consolation pour les Britanniques, qui craignent que leur industrie de défense ne reste, malgré tout, exclue des fonds de l'EDIDP. Les premiers appels à proposition de ce programme ne sont en effet pas attendus avant 2019. Quelques mois plus tard, la phase de transition prendra fin et l'éligibilité des sociétés d'outre-Manche ne sera plus assurée. Celles-ci pourraient donc avoir du mal à trouver des partenaires sur le Vieux Continent pour postuler.

Bref rappel du fonctionnement de la PADR et de l'EDIDP

La PADR finance **100 %** des activités de recherche et de défense (niveau de maturité technologique bas). L'EDIDP cofinancera des activités de développement industriel (niveau de maturité technologique élevé) à un taux qui pourrait atteindre, dans certaines circonstances, **50 %** du coût total du projet.

La PADR est, et l'EDIDP le sera, géré par des **comités de programme** composés par la Commission et les États membres. Les comités arrêtent les orientations annuelles du programme, notamment par rapport aux appels à propositions.

La Commission préside ces comités de programme et en pilote les activités, mais ne dispose pas de droit de vote. Les comités décident à la **majorité qualifiée**.

Dans le cadre de la PADR, les **appels** à proposition sont gérés par l'Agence européenne de défense (accord de délégation signé par la Commission et l'AED). Dans le cadre de l'EDIDP, ils seront gérés directement par la Commission.

Une autre déception pour les Britanniques tient au fait que leurs représentants pourraient ne pas participer aux travaux des comités préposés à la gestion de la PADR et de l'EDIDP. Une fois hors de l'UE, en effet, Londres est censée être exclue des instances décisionnelles de l'Union, et ce, dès le début de la transition. Ce dernier élément est inévitablement une source de tension entre les négociateurs des deux rives de la Manche. Une exception pourrait ainsi être prévue dans le cadre de l'Action préparatoire. Un représentant du Royaume-Uni pourrait, à certaines conditions, être invité occasionnellement et informellement à participer aux travaux du comité de programme de la PADR, sans disposer de droit de vote.

Une condition similaire est en tout cas déjà prévue pour la Norvège. À ce jour, ce pays est le seul État tiers autorisé à participer à la PADR. Oslo a signé un accord avec l'UE à ces fins et a contribué au budget de l'Action préparatoire à la hauteur de 585 000 euros en 2017⁵⁰. Aussi, le gouvernement norvégien peut dépêcher un représentant au sein du comité de programme de la PADR, bien que celui-ci n'ait pas de droit de vote⁵¹. À terme, Londres pourrait bénéficier d'un droit analogue, mais pour cela, il faudra qu'un accord en ce sens soit signé dès lors que le Royaume-Uni deviendra un pays tiers. En attendant, Londres devra se contenter d'hypothétiques invitations informelles et occasionnelles.

50. European Parliament, Resolution on the Annual report on the implementation of the Common Security and Defence Policy, point 14, 13 décembre 2017, (2017/2123(INI)).

51. Entretiens au sein des institutions européennes.

Récapitulatif de la participation britannique à la PADR et à l'EDIDP

PADR Les entreprises britanniques pourront participer aux appels à proposition, vu que le RU continuera à contribuer au budget communautaire jusqu'à la fin de 2020 dans le cadre de la transition et vu que la PADR prendra terme en 2020.

Toutefois, une fois sortie de l'UE (30 mars 2019), Londres ne pourra plus participer au comité de programme, sauf si, dans des cas spécifiques et exceptionnels, les États membres en décident autrement (mais Londres n'aura pas de droit de vote).

La Norvège participe à la PADR : ses entreprises peuvent postuler aux appels à proposition et Oslo siège dans le comité de programme, sans droit de vote. Elle dispose de ce droit car elle a signé un accord en la matière avec l'UE et, en 2017, a contribué au budget de l'AP. À ce stade, aucune disposition en ce sens n'est prévue pour le RU.

EDIDP Les entreprises britanniques pourront participer aux appels à proposition, vu que le RU continuera à contribuer au budget communautaire jusqu'à la fin de 2020 dans le cadre de la transition et vu que l'EDIDP prendra terme en 2020.

Seuls les États membres siégeront dans le comité de programme. Ni la Norvège ni aucun autre pays tiers ne pourra y siéger.

Pour ce qui concerne le comité de programme de l'EDIDP, par contre, aucune exception n'est à ce stade envisagée. Celui-ci devrait être composé exclusivement par les États membres de l'UE⁵².

3. Le FEDEF (2021-2027) et la porte entrouverte

Pour le futur, à partir de 2021, la participation britannique au FEDEF demeure à ce stade encore une énigme. Toutefois, la Commission européenne a déjà fourni quelques éléments pouvant aider à percer ce mystère. Elle semble en effet vouloir appliquer au FEDEF le principe, évoqué dans le chapitre II, selon lequel la relation avec le Royaume-Uni devrait augmenter ou diminuer en intensité suivant le comportement et le positionnement que ce pays adoptera vis-à-vis de l'Union et de ses objectifs stratégiques (principe d'une relation évolutive, ou « *scalable* »).

52. Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense visant à soutenir la compétitivité et la capacité d'innovation de l'industrie de la défense de l'Union, PE-CONS 28/18, 6 juillet 2018.

La proposition de règlement que la Commission a présentée au sujet du Fonds européen de la défense peut être en effet considérée comme une porte entrouverte pour le Royaume-Uni⁵³. Une porte dont l'ouverture dépendra avant tout des choix que Londres fera une fois la transition venue à terme.

En réalité, en s'inspirant du règlement de l'EDIDP déjà adopté, la Commission demeure à première vue plutôt stricte vis-à-vis des entreprises des pays tiers : les pays hors UE seront généralement exclus des projets que le FEDEF financera. De ce côté-là, la porte paraît rester bien fermée. Quelques exceptions significatives sont néanmoins prévues, dans le but d'inciter Londres à se rapprocher le plus possible de l'UE et de sa législation. Elles peuvent être regroupées principalement dans deux catégories : celles qui concernent les « États tiers associés » et celles qui concernent les « États tiers non associés ».

Le cas surprenant des « États tiers associés »

Malgré les nombreuses ressemblances, le FEDEF, tel que proposé par la Commission, présente une différence notable par rapport à l'EDIDP. Elle introduit une catégorie de pays non-UE pouvant accéder au Fonds : celle des pays tiers dits « associés ». Par pays tiers associé la Commission entend les États participants à l'Espace économique européen (EEE) et à l'Association européenne de libre-échange (AELE), à savoir la Norvège, la Suisse, l'Islande et le Liechtenstein. Leurs entreprises seront admises à concourir aux appels d'offre du FEDEF.

Pourquoi cette ouverture inattendue, non prévue dans l'EDIDP ? La thèse avancée officiellement est que l'UE aurait voulu répondre ainsi aux pressions de la Norvège⁵⁴. Ce pays avait déjà demandé à être intégré au sein du EDIDP, comme il l'est dans le PADR. Bruxelles aurait répondu que cette question serait examinée plus tard, dans le cadre du FEDEF plutôt que dans celui de l'EDIDP, étant donné que ce dernier programme devait être adopté de toute urgence et que par ailleurs il a une nature expérimentale.

Pour permettre à la Norvège de participer au FEDEF, cependant, l'UE doit établir un lien entre les financements qu'elle élargira à l'industrie de défense et le corpus législatif et administratif du marché unique. L'Union voudrait en effet que l'entreprise d'un pays tiers susceptible d'accéder aux fonds du FEDEF soit soumise aux mêmes contraintes réglementaires auxquelles sont soumises les entreprises des États membres. La directive de 2009 de l'UE sur la passation des marchés publics dans le domaine de la défense peut être citée en exemple : cette directive oblige les États membres à s'ouvrir partiellement à la concurrence européenne lorsqu'ils veulent acheter des équipements militaires. Si l'État tiers dont les entreprises participeraient au FEDEF n'est pas lui aussi ouvert à la concurrence européenne, il bénéficierait de conditions objectivement avantageuses : il aurait le beurre et l'argent du beurre, ce que l'UE veut absolument éviter.

53. Commission européenne, « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense », COM(2018) 476 final, 13 juin 2018.

54. Entretiens au sein de l'UE.

La catégorie de « pays tiers associé » fait donc référence à ces États européens non membres de l'Union qui adoptent et respectent, en grande partie au moins, l'acquis communautaire et pour lesquels l'UE est prête à ouvrir les portes du FEDEF. Or, si en introduisant cette catégorie l'UE a répondu à une requête de la Norvège, lorsqu'elle a formulé sa réponse elle devait penser au Royaume-Uni.

Le message subliminal envoyé à Londres apparaît d'autant plus clair que ce même statut d'associé n'est pas envisagé dans l'EDIDP, pour la simple raison que Londres n'en a pas besoin : dans le cadre des règles de la transition, les entreprises britanniques auront un accès automatique aux appels d'offre de l'EDIDP. Le concept d'« État tiers associé » peut donc être considéré comme un cadeau (ou une carotte, selon le point de vue) offert aux Britanniques au moment où ils devaient encore trancher entre un Brexit dur et un Brexit doux.

Tout ce qui brille n'est pourtant pas or. L'envers de la médaille réside dans le fait que si le Royaume-Uni veut permettre à ses entreprises d'accéder aux subventions du FEDEF sans restrictions, il devra justement maintenir un cadre réglementaire lié à celui de l'UE, ce qui peut être considéré comme une forme de contrainte en matière de souveraineté. Le verre peut donc être vu comme à moitié vide ou à moitié plein.

Les États tiers non associés

Le dilemme de Londres est presque shakespearien : être ou ne pas être associée à l'UE, en adhérant à l'EEE/AELE ? Cet enjeu, qui va bien au-delà des questions liées à la défense et au FEDEF, aura tourmenté pendant longtemps le gouvernement de Theresa May. Ce n'est qu'en juillet 2018 que celle-ci semble avoir, finalement, opté pour un Brexit doux, permettant à son pays de rester arrimé à la réglementation européenne. Si le RU peut bénéficier du statut de « pays tiers associé » que le règlement du FEDEF devrait prévoir, l'accès de ses entreprises au FEDEF sera garanti. Toutefois, si ce pays devait choisir de ne pas suivre ce chemin, ses entreprises pourraient néanmoins encore espérer de participer occasionnellement aux projets financés par le Fonds.

La proposition de règlement de la Commission prévoit, en effet, quelques exceptions devant permettre aux entités des pays tiers non associés de participer aux appels d'offre du FEDEF, à certaines conditions bien entendu. Les exceptions en question sont exposées dans l'encadré ci-dessous. On notera ici surtout une certaine ambiguïté dans leur formulation, notamment lorsque l'UE évoque la possibilité que les éventuelles conditions d'accès des entreprises de pays non UE et non associés soient ultérieurement précisées dans les appels d'offre ou les contrats de subvention qui seront signés au cas par cas (voir encadré page suivante).

Il s'agit là d'une nouvelle démonstration du fait que l'UE ne veut pas se lier les mains, afin de garder une marge de manœuvre sur la manière dont elle associera ou non les Britanniques à ses politiques et à ses projets, selon le principe d'une relation évolutive dépendante de l'attitude que Londres adoptera à son égard.

Participations d'entités de « pays tiers non associés » au FEDEF

Les exceptions prévues par la Commission (selon sa proposition de juin 2018)

- *Scénario 1* *Filiale située dans l'UE contrôlée par une entreprise basée dans un pays tiers*

Dans sa proposition initiale concernant l'EDIDP, la Commission voulait rendre ce cas de figure inéligible. Mais les États membres ont voulu introduire de la flexibilité en la matière. Selon la mouture actuelle du FEDEF, la filiale européenne d'une entreprise basée dans un pays tiers (le demandeur) pourrait concourir aux fonds si cela est nécessaire pour réaliser les objectifs de l'action et si les intérêts de l'Union ne sont pas remis en cause. Le bénéficiaire devra lui-même prouver que :

- a) La maison mère basée dans l'État tiers ne pourra limiter sa capacité à exécuter l'action
- b) L'accès de la maison mère aux informations concernant l'action sera « évité » et les personnes participant à l'action seront titulaires d'une habilitation de sécurité nationale délivrée par un État membre
- c) Les résultats de l'action ne seront soumis à aucun contrôle ou restriction de la part des pays tiers et resteront sous contrôle du bénéficiaire.

Le bénéficiaire devra en outre obtenir l'accord de l'État membre de l'UE où il est basé avant de faire valoir ces exceptions.

- *Scénario 2* *Entreprise UE qui dispose d'infrastructures/installations dans un pays tiers*

Une entreprise de l'UE qui prouve qu'elle ne peut pas développer le système d'arme visé sans avoir recours à ses infrastructures, installations, biens ou ressources situées dans un pays tiers pourra postuler. Toutefois elle devra prouver que le recours aux infrastructures dans le pays tiers est strictement nécessaire et que la sécurité de l'Union n'est pas compromise.

Le bénéficiaire devra en outre obtenir l'accord de l'État membre de l'UE où il est basé avant de faire valoir ces exceptions.

- *Scénario 3* *Entreprise UE qui s'associe avec une entreprise d'un pays tiers pour exécuter une action éligible*

Ce scénario est similaire au précédent. Lorsqu'elle exécute une action éligible, l'entreprise bénéficiaire peut collaborer avec une entreprise basée dans un pays tiers. Mais cette dernière ne pourra pas bénéficier des fonds européens.

Le bénéficiaire devra en outre obtenir l'accord de l'État membre de l'UE où il est basé avant de faire valoir ces exceptions.

- *Scénario 4* *Filiale dans un pays tiers d'une entreprise basée sur le territoire de l'UE*

Ce cas de figure serait exclu des critères d'éligibilité du FEDEF.

ATTENTION – Les appels d'offre et les conventions de subvention que la Commission signera dans le cadre du FEDEF pourront ajouter à ces règles et principes généraux d'autres conditions et restrictions, notamment dans le domaine de la propriété intellectuelle, de l'accès aux informations sensibles et de la sécurité d'approvisionnement.

Les comités de programme

Le Royaume-Uni ne devra néanmoins pas se faire d'illusions pour ce qui concerne la gouvernance et la planification politico/stratégique du FEDEF. Qu'il soit « associé » ou « non associé », ce pays ne sera plus membre de l'UE. Son accès aux comités de programme qui seront mis en place pour gérer le nouveau fonds sera donc, dans la meilleure des hypothèses, fortement limité.

V. LA PESCO : DÉFIS ET OPTIONS

Comme pour le FEDEF, les Britanniques souhaiteraient être associés autant que possible à la coopération structurée permanente (PESCO). À première vue, la PESCO se présente comme un dossier simple à gérer dans le cadre du Brexit. Cette nouvelle initiative lancée par le Conseil en décembre 2017 présente néanmoins quelques particularités qui pourraient venir compliquer l'affaire.

Dans son esprit d'origine, la PESCO devait permettre de faire deux choses qui ne pouvaient être faites avec la seule PSDC : regrouper les pays les plus volontaires et leur permettre d'entamer une convergence de leurs appareils militaires via l'adoption d'engagements contraignants. Mais les États membres en ont décidé autrement : aujourd'hui la PESCO s'adresse à presque tous les membres de l'UE (y compris ceux qui n'ont aucune intention d'intégrer leur politique de défense) et ne comporte pas d'engagements contraignants sérieux. Et cette physionomie sera difficile à changer : si la PESCO pouvait être créée à la majorité qualifiée, ce qui devait lui permettre d'être ambitieuse dès le départ, elle est ensuite censée fonctionner à l'unanimité, ce qui ne lui permettra pas d'évoluer facilement par rapport à son point de départ. Les dés de la PESCO ont ainsi été jetés le jour de son institution : son ambition initiale pourra difficilement être élevée.

À quoi sert-elle désormais ? Les États membres ont décidé d'en faire un outil de coordination et d'encadrement des projets capacitaires qu'ils veulent lancer en commun, ce qui théoriquement aurait dû être une tâche de l'Agence européenne de défense. Quoi qu'il en soit, l'UE dispose désormais d'une nouvelle structure pour gérer ses programmes de coopération militaire. Par rapport au Brexit, la question qui se pose est dès lors de savoir si le Royaume-Uni pourra être associé à la PESCO.

La gouvernance de la PESCO sera définie dans le courant de l'année 2018. En ce qui concerne la participation des pays tiers, cependant, toute décision à ce sujet a été repoussée à la fin de l'année. Les États membres préfèrent clairement attendre le résultat des négociations sur le divorce avec Londres avant de se prononcer sur une question aussi délicate. Toutefois, la décision du Conseil adoptée en décembre 2017 instituant officiellement la PESCO, bien qu'elle renvoie à une décision ultérieure pour les détails, annonce déjà la couleur⁵⁵. Les scénarios envisagés suivent la même philosophie que ceux concernant le FEDEF :

- Le Royaume-Uni ne pourra vraisemblablement pas participer aux instances administratives et décisionnelles de la PESCO (le Conseil des pays participants, le secrétariat dont cette initiative disposera et l'AED). La décision du Conseil instituant la coopération structurée permanente, en effet, précise clairement que tout

55. Art. 9 de la Décision (PESC) 2017/2315 du Conseil du 11 décembre 2017 établissant une coopération structurée permanente (CSP) et fixant la liste des États membres participants.

arrangement pour inclure les pays tiers respectera les procédures et l'autonomie décisionnelle de l'Union.

- Londres devrait malgré cela pouvoir être invitée, au cas par cas, à participer à certains projets spécifiques. Il convient à ce propos de rappeler que, pour la gestion concrète au jour le jour, chaque projet devrait disposer de ses propres règles de gouvernance. Aussi, à la fin de 2018, les États membres de la PESCO devront établir comment le Royaume-Uni pourrait être impliqué à ce niveau.

La participation des pays tiers à des projets individuels menés dans le cadre de la PESCO pose toutefois un problème majeur. Il concerne les engagements contraignants que les États membres de la PESCO devront respecter. On a vu que ceux-ci sont très faibles. Mais ils existent néanmoins, et la possibilité qu'ils soient renforcés existe elle aussi, bien qu'elle soit compromise par la règle de l'unanimité. Qu'en sera-t-il des pays tiers ? Si un État non membre participant à des projets de la PESCO n'est pas soumis aux mêmes engagements qu'un État membre, les conditions de sa participation seront plus avantageuses. Aussi, il se pourrait que le Royaume-Uni, s'il désire participer à certaines des initiatives qui seront lancées par la coopération structurée permanente, soit contraint de souscrire à des engagements qu'il n'aura pas contribué à façonner. Ce problème est plus théorique que pratique, car il est difficile d'imaginer que la PESCO soit en mesure d'établir des engagements que le Royaume-Uni ne respecte pas, ou ne soit pas en mesure de respecter facilement. La question de principe pourrait se poser néanmoins aux yeux des Britanniques.

Or, Londres pourrait être intéressée de participer à certains projets de la PESCO. L'un d'entre eux suscite son intérêt en particulier : celui concernant la mobilité militaire⁵⁶. Cette initiative visant à simplifier et à standardiser les autorisations relatives aux transferts de troupes et d'équipements de défense à l'intérieur de l'Union sera particulièrement utile dans le cadre des manœuvres otaniennes, notamment sur le flanc oriental de l'Alliance. Grâce à ses compétences administratives et législatives, l'UE dispose d'outils sans aucune mesure plus efficaces que ceux de l'Alliance atlantique à ce propos. Ce n'est donc pas un hasard si cette coopération lancée dans le cadre de la PESCO est celle qui a suscité le plus d'adhésions parmi les États membres (24 pays sur les 25 participant à la coopération structurée permanente ont décidé de s'y associer). À terme, le Royaume-Uni risquerait dès lors d'être l'un des seuls pays européens de l'OTAN à ne pas pouvoir bénéficier des facilités de mouvement que ce projet pourrait apporter à ses participants s'il ne s'y associe pas.

56. Entretiens avec des responsables britanniques.

VI. GALILEO ET COPERNICUS

Le secteur aérospatial est emblématique des effets que peut causer le Brexit sur les grands programmes industriels stratégiques. Galileo et Copernicus sont des projets de longue haleine dont le développement a déjà été fragilisé par le passé. En se retirant de l'UE, le RU risque de complexifier ultérieurement ces dossiers. Leur phase pleinement opérationnelle doit être atteinte en 2020, autrement dit, en plein dans la période de transition⁵⁷. Galileo a déjà accumulé un retard considérable et le coût du programme a été revu à la hausse à maintes reprises⁵⁸. Le service public réglementé (PRS) du programme constitue l'un des points les plus délicats de la négociation.

1. La participation actuelle du Royaume-Uni

Le Royaume-Uni constitue, sans nul doute, un maillon essentiel du développement des programmes Galileo et Copernicus, et du secteur aérospatial européen de manière générale. Selon la *House of Commons*, le secteur aérospatial britannique emploierait 95 000 travailleurs et son chiffre d'affaire s'élèverait à 31 milliards de £ en 2016⁵⁹. Le Royaume-Uni est membre de l'Agence spatiale européenne (ESA) fédérant l'ensemble des programmes aérospatiaux européens, et agissant indépendamment de l'Union européenne. Actuellement, les Britanniques sont à la fois impliqués dans la construction des satellites de l'UE mais également dans la gestion des données que ceux-ci génèrent, ce qui constituera l'un des points les plus conflictuels de la négociation⁶⁰.

Galileo est le système de navigation par satellite de l'Union européenne développé en coopération avec l'ESA. Le système est aujourd'hui entièrement financé par l'UE. Depuis son lancement, le Royaume-Uni joue un rôle majeur dans le développement du programme. La construction de l'ensemble des satellites opérationnels de la constellation a entre autre été assurée par le consortium composé de la compagnie britannique *Surrey Satellite Technology Ltd* (SSTL – filiale d'EADS *Astrium*) basée à Guildford et de la compagnie allemande *OHB-System* basée à Brême. SSTL et OHB (désigné comme maître d'œuvre) ont à nouveau décroché les contrats en octobre 2017 pour la construction des huit derniers satellites de la constellation du système⁶¹. Plusieurs compagnies britanniques sont également impliquées dans les tâches d'encryptage du système, ce qui constitue le point le plus sensible de la participation britannique.

57. Une partie des services de Galileo sont disponibles depuis 2016.

58. DUPAS Alain, *La nouvelle conquête spatiale*, Odile Jacob Sciences, Paris, 2010, p. 203. NARDON Laurence, VENET Christophe, « Galileo: the long road to European autonomy », *Actuelles de l'Ifri*, 2010, p. 1.

59. House of Commons, *The aerospace industry: statistics and policy*, Briefing paper 00928, 8 novembre 2017, p. 3.

60. TOVEY Alan, « Industry bosses urge Britain to get back in the space race », *The Telegraph*, 11 février 2018.

61. SSTL, « Surrey's role in Europe's Galileo navigation system ».

Copernicus (ou GMES pour *Global Monitoring for Environment and Security*) est un programme d'observation de la Terre dirigé par l'Union européenne en partenariat avec l'ESA. Le programme est financé à 70 % par l'UE ; les 30 % restant sont financés par les États membres de l'ESA. Le Royaume-Uni tient une place de premier plan dans le programme. Dernièrement, la construction du 6^e satellite *Sentinel*, baptisé *Sentinel 5 Precursor* (ou *Sentinel 5P*) a été assuré par *Airbus Defence and Space*, et construit sur le site de Stevenage basé dans le sud-est de la Grande-Bretagne⁶². Le contrat, d'un montant à 45,5 millions EUR (40 millions GBP) fut signé en 2011 et le lancement fut exécuté avec succès le 13 octobre 2017⁶³. Ajoutons cependant que, bien que Copernicus dispose d'un potentiel sécuritaire, il ne figure pas parmi les points traités dans le volet sécurité et défense du Brexit.

2. Les enjeux du Brexit

Selon la Commission, dans le cadre du programme Galileo, trois accords devraient être signés pour la coopération future :

- Un accord planifiant les modalités générales de la coopération du Royaume-Uni aux programmes Galileo et EGNOS (*Satellite Navigation Cooperation Agreement*),
- Un accord sur l'échange de données classifiées (*Security of Information Agreement*), et enfin,
- Un accord permettant l'accès des Britanniques au signal PRS (*Agreement on Access to PRS*)⁶⁴.

Il faut cependant distinguer l'accès au PRS de la participation au développement de celui-ci. L'accès du Royaume-Uni au signal crypté sera possible mais limité et devra faire l'objet d'un accord comme c'est le cas pour la Norvège et les États-Unis. La question de la participation à son développement est autrement plus épineuse car la conceptualisation de toute technologie sensible de l'Union est soumise à une clause de territorialité. Autrement dit, la conceptualisation du PRS ne peut être assurée que par des sociétés basées dans l'un des États membres de l'Union et ne peuvent être contrôlée par un État tiers. En rapport au Brexit, cela signifie qu'au de-là de mars 2019, la participation de la Grande-Bretagne au programme Galileo sera ajustée à son nouveau statut d'État tiers. Cela signifie que les contrats conclus avec des compagnies britanniques comprenant un caractère « sensible » prendront fin.

62. Airbus, « Le satellite Sentinel-5 Precursor d'Airbus paré au lancement », 20 juillet 2017.

63. HM Government, « Sentinel-5P successfully launched to monitor world's pollution », UK Space Agency, 13 octobre 2017.

64. European Commission (TF50), « Internal EU27 preparatory discussions on the framework for the future relationship: Security, Defence and Foreign Policy », TF50 (2018) 25 - Commission to EU, 11 janvier 2018.

De plus, la clause prévoit également que c'est aux industriels et non à l'UE qu'il incombe de palier aux effets du Brexit et de trouver des solutions pour que les programmes en cours ne s'en trouvent pas affectés⁶⁵. Les compagnies britanniques concernées (CGI, Qinetiq, Scisys et SSTL)⁶⁶ doivent évaluer ce qui leur coutera le plus cher : transférer leur activités vers l'Union ou abandonner purement et simplement leur participation. Selon plusieurs sources, les compagnies françaises devraient être les principales bénéficiaires de l'évincement des Britanniques des prochains appels d'offre pour ce type de contrats⁶⁷.

Quoi qu'il en soit, les entreprises basées au Royaume-Uni ne pourront plus participer à la conceptualisation du PRS. Ce serait illégal, et ce, malgré un accord sur l'échange de données classifiées. Celui-ci ne doit, en effet, pas être compris comme un accord permettant d'outrepasser les limites posées par la clause de territorialité en matière de technologies sensibles.

Bien que la Commission prennent ses dispositions en matière de données sensibles, reste cependant la question de l'acquis technologique dont disposent les compagnies britanniques. D'après nos sources, sur le plan technique, les sociétés de cryptage qui reprendront la main devront, de fait, procéder à un changement de clé. Sur le plan politique, il faudra également s'assurer que Londres, si elle souhaite acquérir le statut (nébuleux) de « partenaire privilégié », respecte un principe de coopération sincère qui ne mette pas en péril la sécurité de l'Union.

En guise de conclusion sur ce point, il faut rappeler qu'il existe une forte divergence au sein de l'UE entre les partisans d'une utilisation militaire du programme pour les besoins de l'autonomie stratégique de l'Europe et ceux qui ne tiennent pas à une telle orientation du programme. La vision française s'oppose à la vision britannique sur ce point⁶⁸. Tandis que la France a toujours plaidé pour une utilisation militaire de Galileo, le Royaume-Uni n'a jamais manifesté d'engouement à l'égard d'un tel usage du système. Le mot est faible. Pour Londres, le premier garant de la sécurité de l'Europe reste l'OTAN et la navigation par satellite à des fins de sécurité doit être assurée par la constellation du GPS américain⁶⁹. Reste à savoir si le Royaume-Uni pourra se passer d'une alternative au système de navigation par satellite américain à l'heure où l'ambiguïté de la politique internationale menée par l'administration Trump s'avère pour le moins embarrassante pour l'allié britannique.

65. HOLLINGER Peggy, « Brexit risks pushing UK out of the European space contracts: punitive terms and security fears threaten involvement in Galileo programme », *The Financial Times*, 12 avril 2017.

66. HUGHES Laura, « EU working to 'push' Britain out of the space race by cancelling Galileo contracts after Brexit », *The Telegraph*, 13 avril 2017. PARKER Georges, HOLLINGER Peggy, « Theresa May fights to keep UK in EU satellite project », *The Financial Times*, 26 mars 2018. GRESILLON Gabriel, « Galileo : le Brexit menace de marginaliser Londres », *Les Échos*, 28 mars 2018.

67. PARKER Georges, HOLLINGER Peggy, *art. cit.*

68. BARLIER François (coordination), *Galileo : un enjeu stratégique, scientifique et technique*, L'Harmattan, Paris, 2008, pp. 31 et 159.

69. NARDON Laurance, « La finalité de Galileo n'est pas la même pour tous les membres de l'Union », *Touteurope.eu*, 21 novembre 2006.

CONCLUSION

La PSDC est née et a vécu sur la base d'un postulat que le Brexit a fait voler en éclat. On pourrait l'appeler le « postulat britannique ». Selon celui-ci, toute politique de défense menée au niveau de l'UE ne pouvait exister sans la participation du Royaume-Uni : la présence de Londres dans l'équation a été considérée comme une condition *sine qua non*. La simple idée d'évoluer dans ce domaine sans l'un des principaux acteurs militaires du continent était tout simplement qualifiée d'irréaliste.

Le « postulat britannique » a initialement été très utile : il a permis d'entamer le processus qui mènera à la PSDC lors du sommet de Saint-Malo entre Jacques Chirac et Anthony Blair en 1998. Cependant, au fil du temps, ce postulat s'est transformé en un véritable dogme, qui s'est vite imposé dans le débat à Bruxelles.

Or les dogmes finissent toujours par occulter le bon sens. Il aurait fallu comprendre il y a longtemps que la PSDC ne pouvait plus progresser avec le Royaume-Uni à bord. Le Brexit aura au moins eu le mérite de soulever cette évidence. Depuis, la défense européenne s'est remise en ordre de marche et en quelques mois, elle a fait des progrès qu'elle n'avait pas réussi à réaliser en plusieurs années.

Si la plupart de ces progrès sont cosmétiques, l'un d'entre eux pourrait en revanche bouleverser à terme l'équation. Il s'agit du FEDEF. Cet outil va au-delà des formes de coopération en matière de défense telles qu'on les a vues jusqu'à présent. Certes, le FEDEF était dans le pipeline de l'UE depuis quelque temps déjà. Toutefois, depuis que Londres a annoncé son départ, le projet a pris une physionomie et une ampleur surprenante. Est-ce le signe que, dans le domaine de la défense aussi, l'UE est finalement prête à passer de l'étape relative à une simple coopération à celle d'une véritable intégration ? À ce stade on ne peut encore répondre à cette question, mais le débat est désormais posé. Et un outil sérieux a finalement été mis sur la table pour l'alimenter.

Il est néanmoins encore trop tôt pour comprendre quelle sera l'évolution future de la défense européenne. Si le Brexit peut être vu comme une opportunité par ceux qui voudraient relancer cette politique, il représente aussi une occasion en or pour tous ceux qui s'opposent au processus d'intégration, et ce, d'un côté comme dans l'autre de la Manche. Jusqu'à présent (août 2018), l'UE a su encaisser cet énième coup bas que l'Histoire récente lui a réservé. Après le référendum britannique, elle a su se remettre en ordre de marche, en menant la danse lors des premières phases des négociations. Londres s'est retrouvée dans l'inconfortable position du demandeur, et a été contrainte de suivre le rythme en s'adaptant.

L'histoire de cette négociation tourmentée demeure pourtant encore entièrement à écrire. Les coups de théâtre et les rebondissements ont été monnaie courante au cours de ces dernières années. Et 2019 pourrait être une année pleine de surprises. Durant le mois de mai se tiendront les élections du Parlement européen, qui seront sans doute les plus importantes de l'histoire de l'UE. Or, à cette date, la relation euro-britannique sera encore en cours de définition, alors que les partis favorables à l'UE risquent de ne plus avoir la majorité absolue des sièges. À cela s'ajoute la montée en puissance des mouvements eurosceptiques dans plusieurs capitales nationales. Dans ce contexte, la nouvelle Commission qui devra s'installer au Berlaymont en 2019 pourrait être plus faible politiquement que ce que l'administration Juncker aura été. À terme, la capacité des États membres et de l'exécutif européen à maintenir les rangs serrés face au Brexit n'est donc pas automatiquement acquise : une fissure entre les pays favorables à l'intégration européenne et ceux qui le sont moins risque d'apparaître, en impactant sérieusement la direction prise par les négociations ainsi que la physionomie que l'UE prendra dans les années à venir.

Une question existentielle

Or, justement le débat sur la relation future entre le RU et l'UE est intimement lié à celui sur l'intégration européenne. Et il dépend en conséquence de la vision existentielle que l'on attribuera à la PSDC dans ce cadre. Comme on a pu le constater tout au long de cette étude, face aux requêtes Britanniques visant à se maintenir arrimés à la PSDC, deux tendances s'opposent : celle de la fermeté et celle de la flexibilité. À ce jour, la Commission, soutenue par le Conseil, a adopté une position ferme. Cette position est considérée par ses détracteurs comme trop bureaucratique, rigide et bornée. Nombreux sont ceux, des deux côtés de la Manche, qui souhaiteraient voir la relation UE-RU post-Brexit substantiellement inchangée. Ils demandent que l'Union (et en particulier l'actuelle Commission) fasse preuve de plus de plus d'ouverture et de moins de formalisme dans les négociations, afin que Londres et Bruxelles puissent continuer à coopérer intensément au nom de leurs intérêts sécuritaires communs et des valeurs qui les lient.

Sur ce point, toutefois, le moment est venu de clarifier les propos. Car le problème n'est pas tant de comprendre quelle doit être l'ampleur de la coopération entre le RU et l'UE une fois la séparation actée. Tout le monde espère qu'elle demeure forte et intense. La question est plutôt de comprendre dans quelle mesure les Britanniques doivent être associés au processus décisionnel bruxellois. Car c'est bien là la demande qui transparait dans leurs propositions. Et qui doit donc être discuté au sein de l'UE.

La demande du Royaume-Uni pose en effet à l'UE un problème politique existentiel. Elle requiert un débat de fond sur la vision fondamentale de la défense européenne, qui peut schématiquement être envisagée de deux manières différentes :

1) La PSDC peut être considérée comme une politique essentiellement intergouvernementale, qui vise simplement à améliorer la coopération entre les États membres afin de leur permettre d'être plus efficaces et performants, sans toutefois remettre en cause leur souveraineté. Selon ce point de vue, la PSDC doit rester fondamentalement ce qu'elle est actuellement : une initiative déconnectée du processus d'intégration européenne.

2) La défense européenne peut néanmoins être perçue aussi comme une politique ayant un deuxième objectif : celui justement de s'insérer dans le processus d'intégration européenne afin de le faire avancer, et de lui permettre de franchir une nouvelle étape, après celles de l'Euro, de Schengen ou du marché unique.

Outil d'intégration ou simple coopération intergouvernementale ? Si l'on perçoit dans la défense européenne une politique destinée à rester indéfiniment intergouvernementale, si elle doit être guidée uniquement par le pragmatisme sécuritaire et si elle ne doit prendre aucunement en compte l'idéal européen, alors ceux qui demandent une approche flexible dans les négociations sur le Brexit sont cohérents : pourquoi refuser au Royaume-Uni d'accéder, d'une manière ou d'une autre, à la prise de décision de l'UE ? Ce pays ne devrait certes pas avoir le même statut qu'un État membre dans les organes de l'UE mais, dans une optique purement coopérative et déconnectée du processus d'intégration, se priver d'un partenaire aussi précieux et proche n'aurait pas de sens.

Par contre si la défense européenne est perçue comme un projet au service d'un objectif politique globale et de long terme, qui est celui de l'intégration, la présence du Royaume-Uni dans la salle des commandes apparaîtra subitement comme une question plus délicate et complexe à traiter. Cette présence pose en effet un problème de souveraineté, historiquement inédit. Celui d'une « souveraineté européenne » nouvelle et en grande partie encore à construire.

Ce qui ne signifie pas que le RU doive être systématiquement et totalement exclu des tractations qui précèdent la prise de décision de l'UE. Tout acteur international doit dialoguer avec ses voisins et alliés avant de faire des choix fondamentaux en matière de politique étrangère et de défense. La question qui se pose est dès lors de comprendre comment le Royaume-Uni doit être traité dans ce contexte ? Ce pays mérite-t-il une considération spéciale et unique, au regard de son statut dans le monde et de sa proximité à l'UE, comme il le demande ? Pour répondre à cette question, il faut avant tout se demander où les Britanniques veulent aller une fois le divorce réalisé.

Comprendre où les Britanniques veulent aller ...

Qu'elles aient soutenu le Brexit ou qu'elles s'y soient tièdement opposées, les élites Britanniques ont toujours été lucides et pragmatiques. Elles sont parfaitement conscientes du fait que le Royaume-Uni ne peut aborder seul les multiples défis sécuritaires et économiques de ce monde. Elles en étaient déjà conscientes lorsqu'elles s'opposaient au processus d'intégration européenne de l'intérieur, en tant que membre de l'UE, et elles le sont d'autant plus aujourd'hui alors qu'elles s'apprentent à prendre le large.

Dès lors, la question qui se pose est simple : les Britanniques ont-ils toujours l'intention de traverser les turbulences et les incertitudes de notre temps avec nous, ou ont-ils d'autres projets en tête, des projets dont l'Europe ne ferait pas partie ?

Les déclarations et prises de position de Theresa May sur ce point apparaissent à première vue comme claires. Combien de fois a-t-elle affirmé que son pays quittait l'UE mais pas l'Europe ? Ces paroles, néanmoins, demeurent de circonstance. Compte tenu des dénigrement brutaux de l'UE durant la campagne référendaire du Brexit, le Royaume-Uni a encore beaucoup à prouver quant à ses réelles intentions.

La question relative à la direction que ce pays prendra mérite donc d'être posée. Et pour cause. Contrairement à leurs partenaires continentaux, les « Brexiteurs » ont toujours pensé, à tort ou à raison, qu'ils pouvaient compter sur un plan B, sur une alternative à l'intégration européenne : leur *special relationship* avec les États-Unis bien sûr, mais aussi la possibilité de resserrer des liens avec trois autres pays anglophones, à savoir le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Bien qu'il ne s'agisse que d'une vague hypothèse, les potentialités politiques, économiques et stratégiques qu'offre cette alternative ne doivent pas être sous-estimées. Ensemble, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande totalisent plus de 62 millions d'habitants qui, s'ajoutant à ceux du Royaume-Uni, dépassent les 120 millions d'habitants. Si la population étasunienne devait s'y greffer, un éventuel bloc anglo-saxon représenterait un marché de près de 450 millions de consommateurs, ce qui correspondrait à la taille du marché unique de l'UE une fois que les Britanniques l'auront quittée.

Bien-sûr, cet hypothétique marché serait handicapé par la distance physique entre ses opérateurs. Et certes, les accords commerciaux sont plus faciles à évoquer lors d'une campagne référendaire qu'à négocier une fois celle-ci terminée. En outre, s'ils devaient voir le jour, ils pourraient ne pas atteindre le niveau d'intégration économique offert par le marché unique européen. Néanmoins, un accord de libre-échange entre compères anglo-saxons pourrait présenter d'autres atouts.

En premier lieu, ce marché serait plus riche que celui de l'UE (24 000 milliards d'euros de PIB contre moins de 16 000 pour l'UE sans le RU). Surtout, il serait plus équilibré car caractérisé par des niveaux de développement socio-économique et technologique comparables (ce qui n'est pas le cas sur le continent européen). Enfin, il pourrait bénéficier d'une proximité culturelle et linguistique non négligeable.

Ainsi, avant de graver dans le marbre les termes d'une nouvelle relation, l'UE doit absolument comprendre quelle sera la position du Royaume-Uni à terme. Cet impératif est d'autant plus important depuis l'arrivée au pouvoir de Donald Trump aux États-Unis. Les sources de friction, qu'elles soient politiques, commerciales ou stratégiques, commencent en effet à s'accumuler entre les deux rives de l'Atlantique. Comment Londres va-t-elle se positionner en cas de désaccord marqué et persistant ? Va-t-elle finalement comprendre que ses intérêts sont localisés en Europe et non en Amérique ?

Quel rôle va-t-elle jouer dans le cas où Washington s'opposerait à l'objectif d'autonomie stratégique que l'UE s'est fixé, et qui va à l'encontre des intérêts industriels américains ? Comment évoluera la relation UE-OTAN dans ce cadre ?

... avant de figer dans le marbre une nouvelle relation

C'est dans ce contexte encore incertain que l'UE doit décider dans quelle mesure associer le Royaume-Uni à sa politique de défense et, surtout, à son projet d'autonomie stratégique. Or, face à tant d'interrogations, il est essentiel de ne pas prendre de décisions définitives. Finalement, le Brexit ressemble à une véritable crise diplomatique. Et les crises diplomatiques profondes requièrent du temps avant que la confiance se rétablisse et que les blessures causées de part et d'autre se cicatrisent.

D'un côté, l'UE doit attirer le Royaume-Uni à elle, car ce pays demeure un partenaire précieux en termes politiques, militaires et industriels. Toutefois, personne n'est indispensable : une certaine distance devra néanmoins être maintenue initialement. Comme mentionné plus haut, le Royaume-Uni a encore beaucoup à prouver vis-à-vis de l'UE, malgré les belles paroles de Theresa May. Le degré d'ouverture aux politiques de défense européennes devra donc dépendre du comportement et du positionnement que Londres adoptera au fur et à mesure, par rapport aux objectifs et aux enjeux cités. Il devra être en tout cas progressif. Si les Britanniques sont vraiment aussi précieux que ce qu'ils prétendent en matière de PESC/PSDC, ils devront le démontrer au cours des années à venir. Cela ne pourra se faire du jour au lendemain. Il faudra du temps, et l'UE devra prendre le temps pour comprendre.

Aussi, dans les domaines de la défense et de la politique étrangère, les Européens ne doivent pas s'empressez d'adopter un traité rigide et détaillé. La relation euro-britannique ne peut être définitivement figée à partir de 2021. Des accords moins formels (par exemple des *Memorandum of Understanding*), ou un traité formulé en termes vagues et interprétables, pourraient être mieux indiqués. La relation pourrait ainsi évoluer plus facilement au fil du temps et du contexte, ce qui devrait permettre de maintenir les Britanniques dans une position de demande par rapport à l'UE. Cela pourrait les pousser, petit à petit, à se rapprocher à nouveau du continent plutôt que de s'en éloigner.

Le point de départ de cette relation (qui doit rester en mouvement) devrait être la mise en place d'un dialogue qui soit en partie formel et en partie informel. Un certain degré de périodicité et de formalité doit être assuré pour maintenir les Britanniques en appétit et éviter de leur part une réaction de rejet. Mais il doit rester limité, quitte, éventuellement, à entreprendre des canaux de dialogue plus informels au regard des besoins et de l'agenda de l'UE. Dans le chapitre III de cette étude on a vu que l'UE dispose déjà des outils administratifs pour cela. Il suffit de les utiliser.

Quant aux missions PSDC, le Royaume-Uni et l'UE ne sont pas obligés de signer un FPA tout de suite pour coopérer dans ce domaine. À ce stade, et aux conditions actuelles, celui-ci pourrait crispier les Britanniques et les éloigner des missions PSDC. L'idée est plutôt de les attirer vers cette politique afin de les pousser à faire plus que par le passé. Alternativement, un FPA pourrait être rédigé de manière suffisamment vague pour que l'UE puisse disposer d'une large marge de manœuvre dans la définition des termes et du degré d'association des Britanniques à une opération.

Sur le versant capacitaire, l'accès à certains projets individuels du FEDEF et de la PESCO, ainsi qu'à Galileo, devra rester lui aussi limité dans un premier temps. Ce sont là des outils au service d'un objectif clair et limpide, qui est l'autonomie stratégique de l'Europe. Avant de pouvoir participer de manière plus conséquente à ces politiques, Londres devra montrer qu'elle est prête à en souscrire la raison d'être.

En guise de conclusion, le jour du divorce, la relation entre l'UE et le Royaume-Uni en matière de défense et de politique étrangère devra être limitée, mais ouverte et susceptible d'évoluer. Ensuite, les Européens devront mettre la balle dans le camp des Britanniques : ce sera à eux de prouver qu'ils méritent davantage. Peut-être que, au bout de ce processus, ils finiront par coopérer avec l'UE plus et mieux qu'ils ne le faisaient lorsqu'ils étaient un pays membre. Au fond, depuis qu'elle a activé le Brexit, Londres n'a jamais été aussi constructive vis-à-vis de la défense européenne. C'est en risquant de la perdre qu'elle a compris sa valeur.

LES RAPPORTS DU GRIP

- 2016/3 **Armes nucléaires américaines en europe : les raisons du statu quo**, Maïka Skjønsberg, 48 p., 8 €
- 2016/4 **Contrôle de l'utilisation finale des armes: pratiques et perspectives**, An Vranckx, 36 p., 6 €
- 2016/4 **Containing diversion: arms end-use and post-delivery controls**, An Vranckx, 40 p., 6 €
- 2016/5 **Le Japon, nouvel exportateur d'armements : histoire, régulations et perspectives stratégiques** Bruno Hellendorff, 48 p., 8 €
- 2016/6 **Résumé du SIPRI Yearbook 2016 - Armements, désarmement et sécurité internationale** Traduction GRIP, 32 p., gratuit
- 2016/7 **Rapport de forces au Haut-Karabakh Frictions, dissuasion et risque de déflagration**, Léo Gehin, 36 p., 6 €
- 2016/8 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes. Compendium 2016**, Luc Mampaey et Christophe Stiernon, 51 p., 8 €
- 2016/9 **Crise nord-coréenne : diplomatie, menace nucléaire et défense antimissile**, Bruno Hellendorff et Thierry Kellner, 44 p., 8 €
- 2016/10 **RDC : les enjeux du redécoupage territorial. Décentralisation, équilibres des pouvoirs, calculs électoraux et risques sécuritaires**, Michel Luntumbue, 28 p., 6€
- 2017/1 **Défense européenne : l'enjeu de la coopération structurée permanente**, Frédéric Mauro, 52 p, 8€
- 2017/1 **PESCO : European defence's last frontier**, Frédéric Mauro, 52 p., 8€
- 2017/2 **RDC : enjeux et portraits autour d'un enlèvement électoral**, collectif, 64 p., 8€
- 2017/3 **Bosnie-Herzégovine, 25 ans plus tard, de la guerre à une difficile réconciliation**, Georges Berghezan, 60 p., 8€
- 2017/4 **Traité sur le commerce des armes, Le point sur les discussions et la mise en oeuvre par les États**, Léo Gehin et Cédric Poitevin, 28 p., 6€
- 2017/5 **Fonds européen de la défense - l'UE au secours de l'industrie**, Federico Santopinto, 32 p., 6€
- 2017/6 **Le remplacement des F-16 belges - Processus et enjeux**, Denis Jacqmin, 48 p., 8€
- 2017/7 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes - Compendium 2017**, SIPRI/GRIP, 52 p., 8€
- 2017/8 **Résumé du SIPRI Yearbook 2017 - Armements, désarmement et sécurité internationale**, Traduction GRIP, 28 p., gratuit.
- 2017/9 **La Turquie après le putsch manqué : reconfiguration accélérée de l'exercice du pouvoir**, Léo Gehin, 40 p., 6 €
- 2017/10 **La guerre oubliée du Yémen : impasse militaire, casse-tête politique et catastrophe humanitaire**, Lauriane Héau et Christophe Stiernon, 40 p., 8 €
- 2018/1 **Autonomie stratégique : le nouveau graal de la défense européenne**, Frédéric Mauro, 36 p., 6 €
- 2018/2 **L'industrie de défense ukrainienne : un pied en URSS, l'autre dans l'OTAN**, Denis Jacqmin, 36 p., 6 €
- 2018/3 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes. Compendium 2018**, Luc Mampaey, 52 p., 8 €
- 2018/4 **Résumé du SIPRI Yearbook 2018 - Armements, désarmement et sécurité internationale** Traduction GRIP, 32 p., gratuit

LE BREXIT ET LA DÉFENSE EUROPÉENNE

Ce rapport aurait pu être rédigé sous la forme d'un récit historique. Celui d'une grande illusion collective qui, au fil des mois, a cédé le pas au désenchantement et à la résignation. Dans un premier temps, les Britanniques ont cru, ou espéré, que le Brexit n'aurait pas vraiment remis en cause leur rôle dans la PSDC. Ils ont ainsi évoqué, certes avec une certaine pudeur, des solutions qui les auraient tenus, de fait, arrimés à cette politique. Ils devront vite déchanter et revoir à la baisse leurs ambitions.

Les dés ne sont toutefois pas encore jetés. Les élections européennes de mai 2019 pourraient donner à l'UE un nouveau visage, dont les traits demeurent encore inconnus. Or, les négociations sur la future relation iront bien au-delà de cette date. L'Histoire doit donc encore être écrite, et Londres espère pouvoir modifier son cours. En cela, elle est loin d'être la seule en Europe : nombreux sont les industriels, les diplomates et les leaders d'opinion qui considèrent que, en matière de sécurité et de défense, le Brexit devrait laisser les choses inchangées entre les deux rives de la Manche.

L'UE est pourtant confrontée à un défi existentiel. L'enjeu auquel elle fait face ne concerne pas tant le degré de coopération qu'elle doit établir avec Londres : tout le monde convient que celui-ci doit être le plus élevé possible. Il s'agit plutôt de comprendre si, et à quel degré, les Britanniques doivent être impliqués dans le processus décisionnel bruxellois, car c'est bien cela qu'ils demandent. L'Union se retrouve ainsi face à un véritable choix ontologique, qui touche à la nature même du projet d'intégration qu'elle est censée incarner.



Federico Santopinto est chef de projet au GRIP. Il est spécialisé dans la politique extérieure de l'UE en matière de prévention et de gestion des conflits, ainsi qu'en matière d'intégration européenne dans le domaine de la défense. Il a en outre effectué de nombreuses missions d'observation électorale pour l'UE et l'OSCE de 2001 à 2007.