

Où en sont les accords de coopération franco-britanniques de novembre 2010 ?

Par **Guillaume Goessens**

30 mars 2012

Résumé

La signature, en novembre 2010, des accords franco-britanniques de Lancaster House n'a pas manqué de provoquer une pluie de réactions en Europe. La question qui est au cœur de cet article est double. Plus d'un an après leur signature, où en sont les accords de coopération franco-britanniques ? L'état d'avancement de ces accords permet-il d'apporter plus de clarté sur l'impact que pourrait avoir cette coopération sur l'Europe de la défense ? Sans tirer de jugement hâtif, il apparaît d'emblée que les progrès accomplis par la France et la Grande-Bretagne sont ténus et que la collaboration de ces deux pays butte sur des difficultés techniques et politiques. Alors que l'opération militaire en Libye a mis en exergue le déficit capacitaire européen, on peut s'interroger sur la pertinence d'une coopération strictement bilatérale de deux États européens face à un monde en permanente mutation dans lequel davantage d'intégration européenne politique semble nécessaire.

Mots clés : France, Grande-Bretagne, Union européenne (UE), Europe de la défense, coopération franco-britannique, Libye.

Abstract

What are the accomplishments of the 2010 franco-british cooperation?

In November 2010, the conclusion of the two treaties between France and the United Kingdom sparked numerous suspicious reactions in Europe. This article is led by a double question. More than one year after they have been concluded, what are the achievements of the treaties in terms of cooperation? Do the accomplishments allow to have a better view of their impact on the European Security and Defence Policy? Without jumping to conclusions, it is already obvious that the progress is tenuous because of several technical and political obstacles. While the operation in Libya highlighted the European shortage in military means, a strict bilateral cooperation among the two European states is more than ever questionable. In an era where the world is in permanent mutation, a deeper European political integration seems to be necessary.

Keywords: France, United Kingdom, European Union, (EU), ESDP, franco-british cooperation, Libya.

Citation :

GOESSENS Guillaume, *Où en sont les accords de coopération franco-britanniques de novembre 2010 ?*, Note d'Analyse du GRIP, 30 mars 2012, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2012/NA_2012-03-30_FR_G-GOESSENS.pdf



Introduction

La conclusion par la France et la Grande-Bretagne d'un accord en matière de défense et d'un accord en matière de nucléaire militaire a fait grand bruit en novembre 2010. À en écouter Nicolas Sarkozy et David Cameron, le Traité de Lancaster House représentait un nouvel élan historique dans les relations franco-britanniques. Ne faisant pas dans les sentiments, Paris, et surtout Londres – les deux plus grandes puissances militaires du Vieux Continent – ont ainsi ouvert la voie à une coopération bilatérale renforcée, basée avant tout sur le pragmatisme. Les propos de M. Cameron sont d'ailleurs révélateurs à cet égard, qualifiant le Traité de Lancaster de « traité basé sur le pragmatisme, pas seulement les sentiments »¹.

Loin de rassurer les partenaires européens de ces deux pays, ces accords ont plutôt jeté un froid dans le paysage de la défense européenne. Alors que la plupart des capitales européennes craignaient de voir Paris et Londres se détourner de l'Europe de la défense, les experts, eux, nuançaient leurs analyses, voyant tantôt ce rapprochement comme un « effort pragmatique »² sur fond de crise budgétaire, tantôt comme un « supplément utile »³ pour une coopération européenne multilatérale plus large.

La réalité n'est en effet pas si évidente. Certes, depuis plus d'un an, la France et la Grande-Bretagne ont affiché un niveau élevé de collaboration, révélateur de la bonne entente entre les dirigeants français et britanniques. La campagne militaire en Libye, déclenchée par une impulsion franco-britannique, a d'ailleurs symbolisé cette synergie qui semble opérer entre les deux États. Les apparences peuvent néanmoins être trompeuses. Au sein même du tandem franco-britannique, les interprétations du Traité de Lancaster House semblent peu à peu diverger. Alors que Paris semble vouloir laisser la porte ouverte à d'autres partenaires européens, Londres reste plus réticente à toute coopération multilatérale.

La réussite – ou l'échec – de ce genre d'accords se mesure non pas à la lumière des déclarations officielles, mais plutôt au vu de l'application concrète de leurs dispositions. Plus d'un an après leur signature, où en sont donc les accords de coopération franco-britanniques ? L'état d'avancement de ces accords permet-il d'apporter plus de clarté sur l'impact que pourrait avoir cette coopération sur l'Europe de la défense ?

1. État d'avancement de la coopération

Initialement, quatre pôles majeurs de coopération peuvent être identifiés dans le Traité de Lancaster House. Il s'agit des pôles « opérations et formations », « équipements, industries et capacités », « cyber sécurité et lutte contre le terrorisme » et enfin d'un pôle consacré à la coopération dans le domaine du nucléaire militaire.

1. Conférence de presse conjointe de Nicolas Sarkozy et de David Cameron, <http://www.elysee.fr/president/les-actualites/conferences-de-presse/2010/conference-de-presse-conjointe-m-david-cameron.9956.html>

2. « The ambitious UK-France Defence accord », ISS Strategic Comments, novembre 2010, volume 41.

3. <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/2011/09/13/anglo-french-defence-cooperation/>

1.1. Le pôle « opérations et formations »

Le premier domaine de coopération, « opérations et formations », concerne la mise sur pied d'une force expéditionnaire commune interarmées (CJEF) et d'une force aéronavale intégrée. L'objectif de la première force est d'être « adaptée à toute une série de scénarios, y compris des opérations de haute intensité »⁴. Composée de deux contingents de 5000 hommes, l'un français, l'autre britannique, cette force doit donc combiner les trois composantes terrestre, maritime et aérienne. Elle serait par ailleurs disponible après un préavis et pourrait être déployée dans le cadre d'opérations bilatérales, otaniennes, européennes, onusiennes ou autres.

Qu'en est-il 15 mois plus tard ? Conformément à ce qui avait été annoncé, un exercice militaire conjoint a bien eu lieu en juin 2011. Dénommé « Flandres », cet exercice était destiné à constituer un « un inventaire de l'interopérabilité »⁵ entre les composantes terrestres françaises et britanniques. Mille cinq cent militaires et civils, dont 450 britanniques y ont pris part. Cet exercice a mis en exergue la nécessité d'accroître les efforts en matière de communication, surtout au niveau de la composante terrestre et des unités de terrains. D'autres exercices conjoints ont été organisés.

L'exercice « EPIAS » s'est déroulé en octobre 2011 entre les forces aériennes britanniques et françaises, et un exercice à tirs réels a eu lieu en février 2012. Un nouvel exercice de grande envergure, dénommé « Corsican Lion » est programmé cette année et devrait avoir lieu en Méditerranée. Cet exercice mettra en œuvre les trois composantes des armées. Depuis le sommet de novembre 2010, une feuille de route a été élaborée afin d'appuyer le calendrier fixé dans le but de parvenir à une capacité opérationnelle totale d'ici 2016.

Condition *sine qua non* de la réussite de cette entreprise, la définition du concept d'emploi de cette force expéditionnaire commune est la tâche principale à laquelle s'attèlent Français et Britanniques. Le principal obstacle dans la mise en œuvre d'une telle force est en effet politique. Comme aiment le rappeler Nicolas Sarkozy et David Cameron, les intérêts de la France et la Grande-Bretagne sont communs. Cela n'empêche pas que les divergences diplomatiques restent possibles. C'est pour cette raison que la France et la Grande-Bretagne s'échinent à définir dans quelles conditions employer la CJEF.



Nicolas Sarkozy et David Cameron
lors du Sommet de février 2012
(<http://www.franceinter.fr>)

En ce qui concerne la création d'une force aéronavale intégrée, les progrès sont moins visibles. Cette force était initialement prévue pour 2020. Elle repose sur l'utilisation commune des porte-avions avec pour corollaire la nécessité que la Grande-Bretagne équipe son futur porte-avions, le Prince of Wales (prévu pour 2023), de catapultes et de systèmes de freinage afin de le rendre apte à accueillir les chasseurs français. C'est précisément cette adaptation qui pose problème. Alors que le Royaume-Uni avait fait le choix d'acquérir plusieurs modèles de l'avion « F-35 », de

4. Déclaration franco-britannique sur la coopération de défense et de sécurité, <http://www.elysee.fr/president/les-actualites/declarations/2010/declaration-sur-la-cooperation-de-defense-et-de.9948.html>

5. Communiqué de presse de la Défense, <http://www.defense.gouv.fr/terre/exercice-flandres-2011/actualites/communiquede-presse-exercice-flandres-2011>

fabrication américaine, à décollage conventionnel et nécessitant un système de catapultage, les Britanniques ont décidé de faire volte-face et de privilégier la version « STOVL » (*short take-off vertical landing*) du F-35⁶. Cela risque de porter un sérieux coup d'arrêt au programme d'adaptation du porte-avions britannique, l'usage de cette version du F-35 ne nécessitant pas l'installation de catapultes. De surcroît, les autorités britanniques ont fait part de leurs inquiétudes quant au « prix du système de catapultage qu'il leur faudrait installer »⁷.

À cela s'ajoutent d'autres obstacles techniques, tels que la problématique de la maintenance « croisée » des flottes aériennes françaises et britanniques et le stockage des munitions. Il ne faut donc pas s'attendre à voir des Rafales français décoller depuis un porte-avions britannique dans les mois, ni même les années à venir. En février 2012, Nicolas Sarkozy et David Cameron ont néanmoins réaffirmé leur volonté de parvenir à la capacité de déployer cette force navale intégrée, composée de bâtiments appartenant aux deux pays, pour 2020.

1.2. Le pôle « équipements, industries et capacités »

Le pôle de coopération « équipements et capacités » regroupe divers projets sur lesquels Français et Britanniques comptent entamer – ou poursuivre – une collaboration. C'est le cas du programme de l'avion de transport militaire A400M, de la guerre contre les mines maritimes, des communications par satellite, des technologies et systèmes pour les sous-marins, du ravitaillement en vol et du transport aérien de passagers, et enfin de la coopération dans le domaine des drones. C'est dans ce dernier domaine que la coopération semble avoir le plus évolué puisqu'une lettre d'intention a été signée le 17 février 2012 afin de lancer une étude commune sur des drones d'observation et de combat. À cet égard, le ministre français de la Défense, Gérard Longuet, a précisé que l'horizon pour les drones de surveillance était de 2020, tandis que la limite a été fixée à 2030 pour les drones de combat.

Concernant le développement d'un drone MALE (moyenne altitude, longue endurance) « Telemos », les autorités françaises et britanniques ont décidé de confier l'étude des risques techniques aux groupes français Dassault Aviation et britannique BAe Systems (BAES). Les deux industriels ont présenté une maquette du drone en juin 2011. Ils ont alors annoncé être prêts à livrer les premiers appareils dans un délai de cinq ans, n'attendant que le signal formel des deux gouvernements. Dans le même temps, Paris a réaffirmé son intérêt pour le drone d'observation Watchkeeper, conçu par Thales UK et le groupe israélien Elbit Systems. L'armée de terre française envisage de tester cet appareil, déjà utilisé de l'autre côté de la Manche, en 2012-2013. L'usage de ce drone par les forces françaises présenterait de nombreuses opportunités en matière d'interopérabilité.

Quant au drone de combat, Paris et Londres ont signifié leur volonté de travailler ensemble afin de mettre au point un avion de combat sans pilote. Celui-ci pourrait être amené à remplacer sur le long terme leurs avions rivaux, le Rafale et l'Eurofighter Typhoon. Conscients que la lutte acharnée qu'ils se livrent en matière d'aviation militaire – le récent appel d'offre de l'Inde en est une bonne

6. Le programme F-35 du constructeur Lockheed Martin est multilatéral. Outre les États-Unis, il regroupe une dizaine de pays parmi lesquels les Pays-Bas et le Royaume-Uni. C'est le programme d'aviation militaire le plus coûteux de l'histoire (près de 950 milliards de dollars selon une estimation des autorités américaines datant de 2009).

7. Europe diplomatie et défense, 6 mars 2012, n° 493.

illustration⁸ – n'est plus viable, David Cameron et Nicolas Sarkozy ont lancé le projet Futur Combat Air System dont le pilotage industriel sera assuré à nouveau par Dassault et BAES dans le cadre d'un contrat cofinancé par la France et la Grande-Bretagne. Un premier prototype de ce drone « UCAV » est attendu pour 2020.

Si la coopération en matière de drones semble avancer dans la direction voulue, ce n'est pas le cas des technologies et des systèmes pour les sous-marins. En marge de la rencontre de février 2012, Gérard Longuet a « confirmé le caractère limité de la coopération franco-britannique dans le domaine des sous-marins nucléaires »⁹. Les voies empruntées de part et d'autre de la Manche dans ce domaine semblent en effet trop divergentes. Le seul domaine dans lequel une coopération reste possible est le développement d'un système de sonar.

Au vu de ce qui avait annoncé pour les autres domaines de ce pôle de coopération (A400M, mines maritimes, ravitaillement aérien et communication par satellite), aucun progrès sensible ne semble avoir été accompli. Au sujet de l'avion A400M, Français et Britanniques ont créé « un groupe bilatéral d'utilisateurs »¹⁰ pour améliorer la collaboration en matière de formation sur simulateur de vol et d'entraînement. Soulignant la volonté d'aller plus loin que l'engagement général de soutien pris par les pays parties au programme A400M, Gérard Longuet fait quant à lui état d'un contrat franco-britannique qui « portera sur toutes les autres activités de soutien, notamment la maintenance et la réparation des aéronefs »¹¹.

Les autorités françaises et britanniques ont lancé un message aux industriels, leur demandant d'établir des propositions acceptables au niveau des coûts. À nouveau se pose ici le problème de la compatibilité technologique entre les équipements français et britanniques. Dans la pratique, la collaboration au niveau de l'A400M ne sera pas aisée, en raison notamment du fait que l'entrée en fonction de l'appareil ne se fera pas en même temps chez les deux partenaires.

La Grande-Bretagne et la France ont par ailleurs annoncé, conformément à l'engagement formulé en 2010, le lancement d'un programme de missile antinavire léger, rendu possible par le niveau de convergence suffisant entre les armées des deux pays. Le coût de ce programme, confié à MBDA, serait de 200 millions d'euros, supportés de manière équivalente par les deux pays.

1.3. Le pôle « cyber sécurité et lutte contre le terrorisme »

En 2010, les deux pays avaient agréé un cadre « pour le développement de solides liens en matière de cybersécurité, afin de prévenir ensemble les menaces croissantes qui pèsent sur la sécurité de nos systèmes d'information et renforcer la résilience de nos réseaux »¹². Cette coopération devait trouver un prolongement dans la lutte contre le terrorisme. La déclaration de février 2012 réitère la volonté de coopérer dans ces domaines, notamment au travers du groupe bilatéral de haut niveau pour la lutte contre le terrorisme.

8. Fin janvier 2012, les autorités indiennes ont décidé de rentrer en pourparlers exclusifs avec le groupe français Dassault dans le cadre d'un programme colossal d'achat de 126 avions de chasse. L'avion retenu, le Rafale, était en compétition avec l'Eurofighter (développé par la Grande-Bretagne, l'Espagne, l'Allemagne et l'Italie). Auparavant, le Gripen, de fabrication suédoise, le MiG-35 russe et le F-18 américain avaient été écartés.

9. Europe diplomatie et défense, 21 février 2012, n° 489.

10. Déclaration franco-britannique sur le thème de la Défense, <http://www.elysee.fr/president/les-actualites/declarations/2012/declaration-franco-britannique-sur-le-theme-de-la.13006.html>

11. Journal officiel de l'Assemblée nationale, 20 décembre 2011.

12. http://www.sgdsn.gouv.fr/site_article107.html

Nicolas Sarkozy et David Cameron ont également annoncé une collaboration étroite des services de sécurité dans le cadre des Jeux Olympiques de Londres en 2012. À l'issue de la rencontre de février 2012, un exercice conjoint a été programmé pour le mois de mars, afin de « tester nos réponses face à un attentat terroriste affectant les intérêts de nos deux pays »¹³.

1.4. Le pôle « nucléaire »

L'idée d'une coopération franco-britannique en matière de nucléaire est un fait totalement inédit. La France et la Grande-Bretagne sont en effet les seuls États européens à posséder l'arme atomique. En raison de la sensibilité du sujet, la conclusion d'un traité distinct en novembre 2010 n'a pas manqué de susciter des réticences tant à Londres qu'à Paris. Les deux pays ont en effet décidé à l'époque de coopérer dans les technologies liées à la gestion des arsenaux nucléaires, afin de « garantir [les] capacités de dissuasion nucléaire indépendantes »¹⁴ de chacun.

Dans cette perspective, les autorités britanniques et françaises avaient alors annoncé la création d'une installation commune « EPURE » adjacente aux installations françaises existant déjà à Valduc, en France, dans laquelle devait être modélisée la performance des têtes nucléaires et des équipements associés, et d'un centre de développement technologique « TEUTATES » basé sur le site de l'Atomic Weapons Establishment à Aldermaston, au Royaume-Uni. Concrètement, le site de Valduc comprendra deux plates-formes de tir et des machines radiographiques communes, ainsi que des locaux distincts pour chaque pays afin que soit préservée la souveraineté et la confidentialité des projets nationaux. Le site d'Aldermaston doit quant à lui accueillir à terme le développement d'une machine radiographique franco-britannique.

Le volet du nucléaire soulève les sensibles questions de l'indépendance des forces de frappe et de la souveraineté étatique. Au lendemain de la signature des accords de Lancaster House, la presse britannique s'était notamment montrée très critique envers cette nouvelle coopération, craignant une perte de souveraineté importante, voire même la divulgation de secrets jalousement gardés depuis des dizaines d'années. Le traité garantit pourtant la stricte indépendance des travaux menés par chacun des partenaires dans l'installation EPURE : « Chacune des Parties peut réaliser de façon indépendante dans l'installation EPURE les essais hydrodynamiques indépendants nécessaires à ses programmes nationaux dans les conditions de sûreté et de sécurité requises. »¹⁵

En pratique, cela signifie que « la configuration des bâtiments permettra d'assurer cette indépendance [et que] l'autorité de sûreté française n'aura accès à aucune information sur les édifices expérimentaux britanniques »¹⁶. Les travaux menés sur les installations d'Aldermaston seront pour la plupart conduits de concert entre les deux pays, mais cela n'empêchera pas non plus un certain degré de confidentialité en cas de besoin. En effet, l'utilisation commune d'installations n'engage pas forcément un partage systématique d'informations sensibles. Au final, les accords de Lancaster House ne prévoient donc qu'une coopération scientifique et logistique,

13. Déclaration franco-britannique sur le thème de la Défense, *op. cit.*

14. Déclaration franco-britannique sur la coopération de défense et de sécurité, *op. cit.*

15. Article 2.3 du Traité entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à des installations radiographiques et hydrodynamiques communes.

16. GROS-VERHEYDE Nicolas, *La coopération franco-britannique sur le nucléaire, dans le détail*, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/capacites-milit-%E2%80%93-exercices-ue/la-cooperation-franco-britannique-sur-le-nucleaire-dans-le-detail.html>

nécessaire pour des raisons budgétaires, qui n'impactera en rien les doctrines nucléaires respectives des deux partenaires, pas plus que leur souveraineté dans ce domaine.

À ce jour, la coopération en matière de nucléaire semble prendre du retard. La construction du centre de Valduc avance, mais ne devrait être terminée que pour 2016.

2. La coopération franco-britannique face à l'épreuve libyenne

« La relation entre la France et la Grande-Bretagne a prospéré en Libye »¹⁷. C'est par ces mots que le secrétaire d'État britannique aux Forces armées, Nick Harvey, tirait un premier bilan de l'implication franco-britannique dans les événements libyens. Le combat contre les forces de Mouammar Kadhafi a été en effet l'occasion pour Londres et Paris d'afficher au grand jour leur symbiose. Même si cela mérite d'être nuancé, certains observateurs ont supposé que l'intervention était à ce point basée sur la « relation personnelle », à l'époque très bonne, entre David Cameron et Nicolas Sarkozy, que ceux-ci se sont maintenus aux commandes des opérations « malgré le commandement de l'Otan ». D'autres sont néanmoins restés sceptiques quant à la capacité réelle des Français et des Britanniques à mener une telle entreprise sans l'appui américain et l'intervention de l'Alliance atlantique. Selon Chris Brown, de la *London School of Economics*, bien que la France et le Royaume-Uni puissent être fiers de leur rôle, il ne faut pas perdre de vue la « dépendance »¹⁸ vis-à-vis de l'appui américain.

Une chose est sûre. L'intervention en Libye a constitué un premier test grandeur nature pour la coopération franco-britannique en matière de défense qu'aucun exercice, aussi réaliste soit-il, n'aurait pu égaler. À défaut d'avoir mené des opérations conjointes, Français et Britanniques sont néanmoins parvenus à démontrer leur capacité à coopérer lors d'opérations complexes, situées dans un théâtre compliqué où combattants et civils se mêlent.

Quelle qu'eût été l'issue de la crise libyenne, le cours des combats aura permis de mettre en exergue les imperfections, les limites et les besoins urgents de l'entente franco-britannique. Depuis l'arrêt des opérations de l'Otan en octobre 2011, de part et d'autre de la Manche, on s'attache à dresser un premier bilan destiné, à terme, à améliorer la coopération issue des accords de Lancaster House.

2.1. La France et la Grande-Bretagne sur le terrain libyen

Depuis la Crise de Suez en 1956, la France et la Grande-Bretagne n'avaient plus entrepris une telle expédition militaire en commun. C'est précisément ce qui a frappé la plupart des observateurs. Le duo franco-britannique a fait preuve d'un dynamisme surprenant à l'aube de l'intervention dans le ciel libyen. Moins de 48 heures après avoir remporté le round diplomatique aux Nations unies en arrachant l'adoption de la résolution 1973, les avions de chasse français, immédiatement suivis par les appareils britanniques et américains, ont lancé les hostilités. Alors que les États-Unis ont rapidement décidé de cesser leurs offensives, les deux États européens n'ont pas rechigné à la tâche, effectuant à eux seuls 80% des raids aériens de la coalition.

17. LASSERRE Isabelle, *Libye : l'axe franco-britannique à l'épreuve*, <http://www.lefigaro.fr/international/2011/04/04/01003-20110404ARTFIG00714-libye>

18. <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/2011/09/02/libya-eu-uk-role>

Si la France et la Grande-Bretagne ont semblé agir de concert sur le plan politique, le déroulement des opérations militaires laisse perplexe sur la collaboration des deux partenaires dans ce domaine. En effet, dès le début des frappes, trois opérations se sont superposées. Il y avait d'une part l'opération française « Harmattan », l'opération britannique « Ellamy » et enfin l'opération américaine « Odyssey Dawn ». Durant les deux premiers jours, aucune coordination n'a été mise en place, si ce n'est une délimitation spatiale et temporelle. Comme le relève Philippe Gros, de la Fondation pour la recherche stratégique, les missions, les moyens et les objectifs restaient alors « fixés par chaque nation participante ».¹⁹ Ce n'est qu'après 72 heures que les différentes opérations trouvèrent une certaine convergence et que les missions furent réparties et hiérarchisées. Dès le 31 mars cependant, l'Otan, au travers de l'opération « Unified Protector », a repris le commandement des opérations. De cette façon, les États-Unis se sont retirés des opérations strictement offensives pour se cantonner à un rôle de soutien logistique et de renseignement.

Sur le plan matériel, l'opération Harmattan était la plus importante au niveau des participants européens. Planifiée une dizaine de jours avant le début de l'intervention, elle s'est articulée principalement autour de trois bases : Solenzara, La Sude (en Crête) et le porte-aéronefs Charles de Gaulle. Grâce à cela, les armées françaises ont pu déployer d'importants moyens. Depuis la base de Solenzara, six « Rafale », six « Mirage 2000D » et plusieurs avions « F1CR » de reconnaissance ont opéré. Trois « Mirages 2000-5 » étaient quant à eux basés à Sude. Enfin, le déploiement du Charles de Gaulle a permis la mise en action de quatorze « Rafale » et « Super-étendards modernisés » et de deux avions-radars « E-2 Hawkeye ». En soutien à tous ces appareils, la France a utilisé plusieurs avions de ravitaillement « Boeing C-135 ».

La Marine française a également été mise à contribution puisque 28 bâtiments²⁰ de types différents ont été mobilisés. Outre le rôle considérable joué par le Charles de Gaulle et sa flotte, l'envoi de deux bâtiments de projection et de commandement (BPC) est à épingle. Dès le mois de mai, le « Tonnerre » a été présent dans la zone de conflit avec à son bord 16 hélicoptères. Ceux-ci ont effectué pas moins de 23 attaques contre des objectifs terrestres. Le second BPC, le « Mistral » a pris la relève du Tonnerre durant les mois de juin et juillet 2011. Il avait à son bord une vingtaine d'hélicoptères²¹. Le reste de la flotte a contribué au pilonnage des batteries anti-aériennes de l'armée libyenne ainsi qu'au renseignement.

L'opération Ellamy est quant à elle la seconde opération européenne en taille. Les Britanniques ont engagés dix avions de chasse « Typhoon », seize « Tornado GR4 », des avions-radars « E-3D Awacs », « Nimrod R1 » et « R1 Sentinel », et enfin deux avions ravitailleurs « VC 10 ». Au niveau fonctionnel, le dispositif britannique est aussi performant que celui des Français, même s'il

19. GROS Philippe, *De Odyssey Dawn à Unified Protector : bilan transitoire, perspectives et premiers enseignements de l'engagement en Libye*, Fondation pour la recherche stratégique, note n° 4/11, p. 4.

20. Le « Charles de Gaulle », le « Tonnerre », le « Mistral », le « Forbin », le « Chevalier Pau I », le « Jean Bart », le « Cassard », le « Jean de Vienne », le « Montcalm », le « Tourville », le « Dupleix », le « George Leygues », le « Courbet », le « Guépratte », le « Aconit », le « La Fayette », le « Surcouf », le « Commandant Birot », le « LV Le Henaff », le « LV Lavalée », quatre sous-marins nucléaires d'attaque, le « Var », le « Marne », le « Meuse, le « Somme ».

21. Seules la France et la Grande-Bretagne ont déployé des hélicoptères de l'armée de terre dans ce conflit. L'emploi de ce type d'appareil a répondu au besoin d'effectuer des frappes très précises. Plus ou moins 90% des raids effectués par les hélicoptères de la coalition ont été faits par la France, tandis que la Grande-Bretagne a mené les 10% restant. C'était la première fois qu'une opération interarmées et internationale de ce type était menée par ces deux pays.

représente deux fois moins d'appareils. Philippe Gros souligne par ailleurs le fait que les sorties de ces avions ont été « plus longues, totalisant 25% des heures de vol »²² de l'Otan au 21 avril 2011.

Tout comme les forces navales françaises, la Royal Navy a été fortement sollicitée. Dans les premiers instants de l'intervention, un sous-marin d'attaque nucléaire britannique a tiré dix missiles sur les forces de Kadhafi. Au total, neuf bâtiments²³ ont été déployés durant l'opération britannique. Ils ont effectué des missions variées, allant du transport d'hélicoptères au renseignement.

2.2. Ce que la crise libyenne peut enseigner à la coopération franco-britannique

La France et la Grande-Bretagne n'ont donc pas lésiné sur l'engagement de moyens matériels coûteux. Le montant de l'opération Harmattan est d'ailleurs estimé entre 300 et 350 millions d'euros, tandis qu'Ellamy coûtera 212 millions de livres sterling (+/- 254 millions d'euros) au Royaume-Uni. Les performances remarquables des armées françaises et britanniques ne suffisent néanmoins pas à masquer certaines limites sur le plan matériel.

La première de ces limites concerne les armements utilisés durant le conflit. En effet, bien que la plupart des raids aériens aient été menés par des avions européens, la majorité des munitions tirées étaient, elles, américaines. À titre d'exemple, seuls les États-Unis disposent à ce jour du matériel suffisant pour mener à bien la destruction des dispositifs de défense anti-aérienne libyens. Comme le relève Philippe Gros, les Américains s'appuient sur une panoplie de moyens qui va des missiles de croisières à la guerre électronique, en passant par des bombardements chirurgicaux, afin d'« enfoncer la porte d'un théâtre »²⁴. Ces équipements sont aujourd'hui technologiquement et financièrement hors de portée des Européens. La coopération franco-britannique en matière d'armement, même si elle ne concerne qu'un missile antinavire léger, paraît donc répondre à un besoin urgent.

Une autre limite importante a été mise en exergue par l'engagement, et surtout par le retrait, du porte-avions Charles de Gaulle. Rappelons-le, ce bâtiment a été important puisque de nombreuses offensives aériennes ont été menées depuis son pont d'envol. La mission du Charles de Gaulle a duré un peu plus de quatre mois, du 22 mars à son retrait des opérations, le 4 août 2011. Utilisé à plein régime durant cette période, le fleuron de la Marine nationale a dû regagner son port d'attache afin que des travaux de maintenance indispensables soient effectués et que l'équipage soit relevé. Bien que les autorités françaises aient tenté de pallier l'absence du porte-avions par le déploiement d'un détachement d'avions de chasse sur la base de Sigonella, la coalition s'est vue privée d'un atout majeur dans l'appui des forces aériennes basées sur terre. Consécutive au retrait du porte-avions italien « Garibaldi », la fin de mission du Charles de Gaulle a donc mis en lumière le déficit capacitaire des Européens en la matière. Malheureusement, l'évolution de la coopération entre la France et la Grande-Bretagne sur la création d'une force navale intégrée (voir ci-dessus) semble s'enliser, notamment au sujet de l'interopérabilité des porte-aéronefs français et britanniques.

22. GROS Philippe, *op. cit.* p. 10.

23. HMS Cumberland, HMS Sutherland, HMS Iron Duke, HMS Triumph, HMS Turbulent, HMS Liverpool, HMS Bangor, HMS Brocklesby, HMS Ocean.

24. GROS Philippe, *op. cit.*, p. 10.

L'intervention en Libye a par ailleurs démontré la faiblesse des moyens européens quant au ravitaillement. Certes, la proximité du théâtre d'opération a permis aux avions européens de décoller depuis le Vieux Continent.



Ravitaillement d'un Rafale lors d'une opération en Libye
(<http://www.defense.gouv.fr>)

Néanmoins, l'autonomie d'un avion de chasse en mission souffre de quelques limitations. Par exemple, un Rafale français en pleine mission ne dispose que d'un rayon d'action de 1000 km. Il était donc indispensable d'appuyer les chasseurs par un dispositif de ravitaillement en vol. Or, à ce jeu, les Américains sont à nouveau de loin les leaders. Français et Britanniques disposent évidemment de capacités propres (... et de fabrication américaine), mais celles-ci sont à peine suffisantes pour alimenter leurs flottes aériennes respectives. Les appareils de soutien

américains ont donc dû effectuer l'immense majorité des ravitaillements en vol²⁵. L'enjeu du ravitaillement aérien est bel et bien un sujet sur lequel non seulement les deux puissances européennes, mais aussi l'ensemble des pays européens, devront tôt ou tard se pencher.

Enfin, une quatrième limite peut être décelée dans le domaine du renseignement. La France et la Grande-Bretagne disposent de tout un attirail de reconnaissance permettant la récolte d'informations lors du conflit. Ces moyens n'étaient néanmoins pas suffisants pour couvrir l'ensemble des opérations de la coalition. Heureusement, les Européens ont pu encore une fois se reposer sur les capacités de l'Oncle Sam. Les Américains ont donc effectué, entre le début des opérations et le 21 avril 2011, 75% des heures de vol d'observation et de renseignement. La plupart des Awacs utilisés étaient américains, tout comme la totalité des drones déployés. Un chiffre résume la situation en matière de renseignement : 80% des cibles attribuées aux avions français l'étaient par des radars américains. Dans ce domaine, le développement de capacités européennes propres semble donc nécessaire.

On l'aura compris, en ce qui concerne l'aspect matériel, le constat général de la campagne en Libye est que les pays européens souffrent encore et toujours de dépendance vis-à-vis des États-Unis. Bien sûr, pour diverses raisons politiques notamment, la France et le Royaume-Uni ont mené la majeure partie des raids aériens contre les forces kadhafistes. Il ne faut cependant pas oublier que ce sont les Américains qui ont détenu la clé des opérations en fournissant le support logistique indispensable au bon déroulement de celles-ci. Les apparences d'un retrait américain dès la fin du mois de mars 2011 se sont donc révélées trompeuses : un commandement discret de la campagne s'est substitué à la présence visible des forces américaines.

25. 80% durant le premier mois de l'intervention. Au final, sur les 41 ravitailleurs utilisés, 33 étaient américains.

Conclusion : l'accord franco-britannique et l'Europe de la défense

Un peu plus d'un an après le lancement de leur nouvelle coopération, les progrès accomplis par la France et la Grande-Bretagne semblent ténus. Les projets qui ont émergés lors du sommet de novembre 2010 buttent tantôt sur des difficultés techniques (sous-marins, A400M,...), tantôt sur des obstacles politiques (concept d'emploi de la CJEF,...). La route semble encore très longue dans la plupart des domaines envisagés. Il ne faudrait néanmoins pas tirer de conclusions hâtives quelques mois seulement après le début de cette coopération.

Celle-ci a pour but de palier les lacunes identifiées de longue date et mises en exergues par le conflit libyen. Il s'agit principalement des « multiplicateurs de puissance » que sont les moyens de renseignement (surtout les drones) et les capacités de ravitaillement en vol. Londres et Paris poursuivent donc un objectif légitime, puisqu'il vise à réduire la dépendance de l'Europe vis-à-vis des États-Unis. Cela conférerait sans doute davantage de poids aux Européens dans les relations internationales, y compris au moment de faire prévaloir l'approche « douce » qui constitue la véritable identité européenne. Comme le souligne Pierre Hassner, chercheur associé Sciences Po au Centre d'études et de recherches internationales, une Europe qui ne s'appuierait que sur une dimension « soft » risque certes d'inspirer confiance mais également de susciter un « dédain narquois ou apitoyé »²⁶ de la part des autres grandes puissances que sont la Chine, l'Inde, la Russie, le Brésil et les États-Unis. Cela étant, le chemin emprunté par les Français et les Britanniques, qui contournent délibérément les institutions européennes, ne risque-t-il pas de compromettre les ambitions et les progrès acquis en matière de PSDC depuis plus de 12 ans ?

La campagne de Libye a effectivement démontré l'opportunité « matérielle » de la coopération. Elle a néanmoins également montré que Londres et Paris peinaient à s'entendre sur la portée politique de leur collaboration. Ainsi, au tout début des opérations, Français et Britanniques se sont retrouvés en désaccord quant au commandement de la coalition. La France estimait qu'elle devait assumer celui-ci conjointement avec la Grande-Bretagne, tandis que de l'autre côté de la Manche l'on souhaitait voir l'Otan prendre les rênes. L'image du couple franco-britannique uni dans la lutte contre Mouammar Kadhafi, et plus globalement sur le plan politique, doit donc être quelque peu relativisée.

Plus largement, au cours de cette première année, des divergences politiques entre les deux partenaires ont pu être observées. La principale pomme de discorde réside dans le caractère ouvert ou fermé de cette coopération. Comme le souligne Jean-Pierre Maulny, de l'Institut des relations internationales et stratégiques, la France témoigne d'une certaine volonté « d'ouverture au coup par coup »²⁷ à d'autres pays européens. Mais la Grande-Bretagne ne l'entend pas de cette oreille. En marge du sommet du 17 février 2012, David Cameron a rappelé que la France et le Royaume-Uni représentaient à eux seuls 50% des dépenses européennes en matière de défense, avant de préciser que même si l'arrivée d'autres pays n'est pas exclue, Français et Britanniques ne pouvaient pas « attendre que les autres décident d'investir »²⁸ dans des programmes militaires. De

26. HASSNER Pierre, *L'Europe, seule sage parmi les fous ?*, http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/02/29/ceri-l-europe-seule-sage-parmi-les-fous_1649433_3232.html

27. Cité dans : PFIMLIN Edouard, *La coopération militaire franco-britannique progresse à petits pas*, http://www.lemonde.fr/europe/article/2011/12/02/la-cooperation-militaire-franco-britannique-progresse-a-petits-pas_1611088_3214.html

28. Interview de David Cameron, <http://www.lefigaro.fr/international/2012/02/17/01003-20120217ARTFIG00596-cameron-nous-sommes-engages-pour-l-europe.php>

manière pragmatique, le Premier ministre britannique a par ailleurs vanté les avantages d'une coopération bilatérale, notamment dans la prise de décision.

La principale perdante serait dès lors l'Europe de la défense. Alors que Londres et Paris avaient permis la naissance de l'intégration européenne en la matière à Saint-Malo en 1998, douze années plus tard les deux capitales semblent avoir changé leur fusil d'épaule. En choisissant de coopérer bilatéralement, la France et le Royaume-Uni envoient un très mauvais signal à leurs partenaires européens. C'est là tout le paradoxe des accords de Lancaster House. Si la position de la Grande-Bretagne, qui consiste à privilégier l'Alliance atlantique, est très claire, celle de la France l'est en revanche beaucoup moins²⁹. À l'inverse de Londres, Paris persiste à se présenter comme le moteur de l'Europe de la défense. Par conséquent, la France semble ne pas vouloir froisser ses autres partenaires en s'enfermant dans une stricte coopération bilatérale avec les Britanniques. C'est probablement pour éviter cela que, très peu de temps après la signature des accords de novembre 2010, les Français ont relancé le « triangle de Weimar », qu'ils composent avec l'Allemagne et la Pologne. Le projet de créer un quartier-général permanent européen, cher à ces trois pays, a d'ailleurs bénéficié du soutien de la plupart des autres capitales européennes, à l'exception de Londres.

Plus récemment, le couple franco-allemand a réitéré une fois de plus son souhait de renforcer l'Europe de la défense. Une déclaration conjointe du 6 février 2012 (soit une semaine avant le sommet franco-britannique), a rappelé que les deux voisins ont toujours la volonté de renforcer « la contribution européenne à sa propre sécurité »³⁰. La position ambiguë de l'Hexagone rend donc la situation générale très floue. Bien que ce thème soit quasiment absent des débats de la campagne électorale, nul doute que l'issue des élections présidentielles françaises de mai 2012 pourrait avoir un impact déterminant sur tous les processus en cours. Certes, la plupart des projets de coopération restreinte ne sont pas forcément incompatibles sur le fond, mais la multiplication de ceux-ci empêche l'Europe de la défense d'être cohérente.

L'Europe industrielle serait également perdante si, à l'avenir, la coopération bilatérale contribuait à accentuer les rivalités entre les pays du Vieux Continent. À cet égard, la récente collaboration franco-britannique en matière de drone risque d'agacer les autres industriels européens. *De facto*, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne – les trois autres pays disposant d'industries de défense importantes – pourraient se retrouver définitivement exclues de cette coopération cruciale. Les retombées seraient encore plus négatives si deux programmes de drone distincts étaient développés simultanément en Europe. Les rivalités entre le Rafale, le Gripen et l'Eurofighter le démontrent, il n'est plus viable pour les Européens de poursuivre des programmes industriels de défense chacun de leur côté. Face à la concurrence accrue des pays émergents et des États-Unis, certains vont même jusqu'à remettre en cause le poids d'une coopération simplement bilatérale, même entre les deux plus grandes puissances militaires européennes.

Comme le note Jean-Pierre Maulny, « l'heure n'est plus à se demander avec qui il faut construire l'Europe de la défense »³¹. Alain Bouvier, président directeur général du missilier MBDA, a quant à lui rappelé la nécessité d'optimiser les dépenses au niveau européen, « à la fois pour les forces

29. SANTOPINTO Federico, *La France et l'Europe de la défense: deux énigmes*, Note d'Analyse du GRIP, Bruxelles : 28 mars 2011.

30. Franco-German Declaration : Towards strengthened European Security and Defence, 6 février 2012.

31. MAULNY Jean-Pierre, *L'accord franco-britannique sur les drones : un pas en avant pour la coopération en matière d'armement ou la mort de l'Europe de la défense ?*, <http://www.affaires-strategiques.info/spip.php?article5398>

armées et pour l'industriel »³². Des coopérations industrielles multilatérales ont déjà vu le jour par le passé. Malheureusement, force est de constater qu'elles ont été pour la plupart très laborieuses. Seule une intégration européenne politique plus poussée serait en mesure de surmonter les difficultés qu'elles ont rencontrées et de doter l'Europe des moyens nécessaires pour garder la main face aux puissances émergentes. Cela devrait se faire d'autant plus aisément que les Américains eux-mêmes ont exprimé à plusieurs reprises leur souhait de voir émerger une Europe de la défense plus apte à « partager [leur] fardeau »³³, selon les termes du Secrétaire à la Défense américain, Leon Panetta. La mise en commun des moyens de défense semble être une opportunité viable pour l'Europe. Une collaboration étroite entre un grand nombre d'États membres permettrait une plus grande maîtrise, voire une diminution, des dépenses militaires nationales tout en ouvrant la voie au développement de capacités de défense plus performantes. Ceci constituerait un appui nécessaire au déploiement du soft power européen qui doit rester le moyen de prédilection de l'action extérieure de l'UE.

Les défis à venir sont donc importants. Les besoins des pays du Vieux Continent en matière de défense sont aujourd'hui convergents. Les industries de la défense ont de surcroît développé une certaine culture de la collaboration au niveau européen. Il ne manque plus que du courage politique et de la volonté dans les grandes capitales européennes. Dans ce contexte, la balle semble aujourd'hui être plus que jamais dans le camp franco-britannique.

* * *

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), créé en 1979, est un centre de recherche indépendant reconnu comme organisation d'éducation permanente par le Ministère de la Communauté française de Belgique. Le GRIP a pour objectif d'éclairer citoyens et décideurs sur les problèmes souvent complexes de défense et de sécurité, et souhaite ainsi contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr en soutenant les initiatives en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements. Le GRIP est composé d'une équipe de 22 collaborateurs permanents, dont 14 chercheurs universitaires, ainsi que de nombreux chercheurs-associés en Belgique et à l'étranger. < www.grip.org >