

Les enjeux de la Défense en Europe et le BREXIT

European defence and Brexit

Par *CEIS*

Brisant le dogme selon lequel l'Europe devait s'acheminer vers « une union toujours plus étroite » de ses membres, le 19 février 2016, un accord était trouvé entre la Grande Bretagne et les autres Etats membres de l'UE afin de réserver à la première un statut unique posé en ces termes : « le Royaume Uni n'est pas tenu de prendre part à une intégration politique plus poussée dans l'Union européenne ».

En dépit de cette concession destinée à convaincre les Britanniques de rester dans l'UE, le 23 juin 2016, malgré également les appels du président américain et du secrétaire général de l'OTAN, ceux-ci décidaient finalement par référendum d'une sortie du Royaume-Uni en vertu de l'article 50 du Traité de Lisbonne.

Membre des structures européennes depuis 1973, le Royaume-Uni était un des principaux acteurs de l'UE en termes de contribution, mais également de puissance économique.

Surtout, sur un plan stratégique, il était, aux côtés de la France, une puissance à part au sein de l'UE : détenteur du feu nucléaire, d'un siège de membre permanent au Conseil de Sécurité de l'ONU, le Royaume-Uni était un des deux seuls pays européens à disposer d'une capacité crédible de projection de forces en opérations extérieures.

Cette sortie de l'UE de la Grande-Bretagne apparaît problématique ; elle survient d'une part à un moment où les crises aux portes de l'Europe s'accroissent, d'autre part alors que depuis près de 20 ans, une certaine forme de défense européenne s'était structurée autour du couple franco-britannique sans jamais remettre en question l'OTAN, au fond à un moment où un certain consensus s'est imposé, bon gré mal gré, entre autonomie des pays de l'UE et confirmation du lien transatlantique.

Contexte et enjeux

Assez paradoxalement peut-être, la Grande-Bretagne apparaît historiquement comme un des principaux artisans de la mise en place d'une architecture de

On 19 February 2016, Great Britain and the other EU member states reached an agreement giving the former a unique status: 'The united Kingdom is not committed to further political integration into the European Union', breaking the dogma according to which members of the European Union should move towards 'ever closer union'.

Despite this concession aimed at convincing the British to remain in the EU, as well as calls from the U.S. President and the Secretary General of NATO, the United Kingdom finally decided, in a referendum held on 23 June 2016, to leave the EU in accordance with article 50 of the Treaty of Lisbon.

The United Kingdom has been a member of European structures since 1973, and has been one of the main actors in the EU in terms of contributions and economic power.

From a strategic perspective, it was above all, alongside France, a special power within the EU as it possesses nuclear weapons, is a permanent member of the UN Security Council, and is one of the only European countries with the credible capability of deploying troops in external operations.

Great Britain leaving the EU appears to be quite a problem as it has happened at a time when crises are escalating on the doorstep of Europe. In addition, a certain form of European defence has been built over the past 20 years around France and Britain without ever calling NATO into question, essentially at a time when a sort of consensus was reached, willy-nilly, between autonomy of EU countries and affirmation of transatlantic ties.

Context and challenges

Rather paradoxically maybe, Great Britain has traditionally played a leading role in the creation of a European defence architecture. In Dunkirk in 1947, Great Britain and France signed a treaty of alliance and mutual assistance (focused on Germany at the time). The following year, the French and British met in

défense européenne. En effet, dès 1947, la Grande-Bretagne signe à Dunkerque avec la France un pacte d'assistance mutuelle (tourné à l'époque vers l'Allemagne). L'année suivante, Français et Britanniques se retrouvent à Bruxelles, cette fois-ci avec le Benelux pour donner naissance à l'Union de l'Europe Occidentale (UEO).

Cette initiative franco-britannique se vide toutefois de sa substance assez vite tandis que sur le plan militaire se met en place l'OTAN en 1949 et que les fondements d'une organisation économique de l'Europe sont posés dès 1951 avec la CECA.

Au risque d'être caricatural, la situation se fige alors, l'affaire étant entendue : à l'OTAN, la protection militaire des pays européens ; à la CECA, puis la CEE à laquelle n'adhérera le Royaume Uni qu'en 1973, l'organisation politique et économique de l'Europe. Hors la France gaullienne des années 60, l'idée d'une Europe puissance, distincte de l'OTAN ne trouve guère de partisans. Dès cette époque, les Britanniques se montrent, de leur côté, farouchement hostiles à toute idée de défense européenne hors du cadre de l'Alliance.

Il faut attendre la fin de la guerre froide et plus encore l'impuissance manifeste de l'Europe dans les guerres de Yougoslavie, pour que la question d'une défense européenne, assumée par les Européens revienne dans le débat.

A un moment assez unique où les positions jusqu'ici opposées des Français et des Britanniques convergent sur la question de la défense européenne, « le sommet franco-britannique de Saint Malo du 4 décembre 1998 restera {alors} comme l'acte de naissance de la vision moderne de l'Europe de la défense. La création de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) lors du Conseil européen de Cologne en 1999 est un résultat direct de ce sommet¹ ».

La déclaration commune consécutive à ce qui restera comme « les accords de Saint-Malo » dispose que « l'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales² ».

L'arrimage de la Grande Bretagne à l'idée d'une défense commune permet alors de relancer la dynamique européenne dès Cologne en 1999, puis Nice en 2000 et de doter l'UE de véritables outils de

Brussels along with Benelux to create the Western European Union (WEU).

The reason for being of this Franco-British initiative rapidly become devoid of substance, whilst from a military standpoint, NATO was created in 1949 and the foundations of an economic organisation of Europe were laid in 1951 with the creation of the ECSC.

At the risk of exaggerating, the situation was then paralyzed, the case being heard by NATO, the military protection of European countries and by the ECSC then the EEC, the political and economic organisation of Europe, which the United Kingdom only joined in 1973. Apart from 60s Gaullist France, the idea of a powerful Europe, distinct from NATO, found few followers. At the time, the British were deeply opposed to the idea of a European defence policy that was not within the scope of the Alliance.

It was not until the end of the cold war and Europe's apparent powerlessness during the Yugoslav wars, that the issue of European defence borne by the Europeans was drawn back into the debate.

It was quite a unique moment when the opposing positions of France and Britain converged on the issue of European defence. 'The Franco-British summit held in Saint Malo on 4 December 1998 will thus remain the inception of the modern vision of the European defence policy. The creation of the European Security and Defence Policy (ESDP) by the Cologne European Council in 1999 was a direct result of this summit¹.

The joint declaration resulting from what will remain known as the 'St Malo Agreement', stipulates that 'the Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises²'.

The adherence of Great Britain to the idea of a common defence policy boosted the revival of the European venture in Cologne in 1999, then in Nice in 2000, providing the EU with genuine instruments to manage crises within the context of the ESDP, including a Secretary General/High Representative, an EU Military Staff, a Politics and security committee. In parallel, the EU negotiated the so-called Berlin plus agreement with NATO enabling the EU to use the Alliance's assets and capabilities³.

Overall, the St Malo agreement led to a consensus between partisans of a European Defence Policy (and

¹ Camille Grand, « L'Europe de la défense du sommet de Saint Malo à la présidence française de l'Union européenne : la naissance d'un acteur stratégique », décembre 2008, <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0122-l-europe-de-la-defense-du-sommet-de-saint-malo-a-la-presidence-francaise-de-l-union-europeenne>.

² Déclaration franco-britannique sur la défense européenne, Saint-Malo - 4 décembre 1998

gestion des crises dans le cadre de la PESD, parmi lesquels un secrétaire général/Haut représentant, un Etat-Major de l'UE, un Comité politique et de sécurité...en parallèle sont négociés entre l'UE et l'OTAN, les accords dits de Berlin+ qui permettent à l'UE de disposer des moyens de l'Alliance³.

En somme, les accords de Saint Malo sont à l'origine d'un consensus entre partisans d'une Europe de la défense (et d'une certaine autonomie pour l'UE) et partisans d'une défense de l'Europe assumée à travers l'OTAN.

Néanmoins, 10 ans plus tard, l'Europe de la défense peine toujours à devenir réalité, témoignant peut-être de l'aporie à laquelle conduit inévitablement pareil équilibre, pareil compromis.

De fait, l'initiative suivante en matière de défense se construit sur un mode bilatéral, certes dans un cadre européen, mais à l'opposé de la méthode européenne dont les principes sont posés par la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

En 2010, Britanniques et Français signent les Traités de Londres ou Accords de Lancaster House, deux traités qui visent à renforcer la collaboration franco-britannique en matière de défense. Le premier concerne la dimension nucléaire, le second, plus large, vise à une coopération renforcée entre les deux pays en matière de transferts de technologies, de déploiement et d'emploi des forces armées.

Aux termes de ces accords, Français et Britanniques s'engagent notamment sur la mise en place d'une capacité opérationnelle conjointe destinée à être engagée dans des opérations bilatérales voire au sein d'une coalition internationale.

Dès 2011, les accords de Lancaster House trouvent à s'appliquer d'une part en Libye, d'autre part sur la question iranienne. La coopération nucléaire est un succès et les deux pays signent en 2012 un accord portant sur un système d'armes commun : un drone dont le projet est conjointement piloté par Dassault Aviation et BAE Systems.

Ce renforcement de la coopération franco-britannique est un succès incontestable en matière de défense européenne, mais n'entraîne pas dans sa dynamique l'Europe de la défense.

Ainsi, en 2010, avec 1,6 millions de militaires, l'UE ne peut toujours en déployer que 40 à 50 000 pour des opérations de moyenne à haute intensité. Par ailleurs, l'Agence Européenne de Défense (AED), lancée en

a certain degree of autonomy for the EU) and partisans of European defence through NATO.

Nevertheless, a decade later, the European Defence policy was struggling to get off the ground, possibly highlighting the inevitable aporia resulting from such a balance and such compromise.

So, the next defence initiative was developed bilaterally, admittedly within a European framework, but not according to the European method of which the principles are laid down in the Common foreign and security policy (CFSP).

In 2010, the British and French signed the Lancaster House Treaties, two treaties aimed at strengthening French-British defence cooperation. The first concerns the nuclear aspect, the second, much broader, aims at greater cooperation between the two countries in terms of technology transfer, deployment and use of armed forces.

Under the terms of these agreements, the French and British agreed in particular to set up a joint expeditionary force to be deployed in bilateral operations or even as part of an international coalition.

In 2011, the Lancaster House Treaties were put to the test in Libya and on the Iran issue. Nuclear cooperation was a success and in 2012, both countries signed an agreement concerning a joint weapons system: a drone. Dassault Aviation and BAE Systems were selected to coordinate the project jointly.

This step up in French-British cooperation was an undeniable success for European defence, but did not draw the European defence policy in its wake.

So in 2010, with 1.6 million soldiers, the EU could still only deploy 40 to 50 000 for medium to high intensity operations. In addition, the European Defence Agency (EDA), launched in 2003, had still not managed to really get off the ground. In terms of capacity, many striking deficiencies remain such as intelligent bombs, integrated command systems, and strategic transport⁴.

In this context, the British occasionally participate in the EU security policy, particularly through Operation Atalanta against piracy off the Somali coast or even Operation Sophia off the Libyan coast. However, they refuse to increase the EDA budget or establish the European headquarters in Brussels.

³ Camille Grand, « L'Europe de la défense du sommet de Saint Malo à la présidence française de l'Union européenne : la naissance d'un acteur stratégique », décembre 2008, <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0122-l-europe-de-la-defense-du-sommet-de-saint-malo-a-la-presidence-francaise-de-l-union-europeenne>.

2003, ne parvient toujours pas à prendre son envol. D'un point de vue capacitaire, de nombreuses déficiences restent criantes : bombes intelligentes, systèmes de commandement intégrés, transport stratégique⁴.

Dans ce contexte, les Britanniques participent ponctuellement à la politique de sécurité de l'UE notamment à travers l'opération Atalante contre les pirates somaliens ou encore à l'opération Sophia au large des côtes libyennes. Cependant, ils refusent une augmentation du budget de l'AED ainsi que l'établissement d'un quartier général européen à Bruxelles.

Conséquences

▪ Une perte de crédibilité dans le potentiel militaire de l'UE

La sortie de la Grande-Bretagne impacte incontestablement la crédibilité militaire de l'UE dans la mesure où avec la France, « la Grande-Bretagne {pèse} pour près de la moitié des dépenses de défense européennes et plus des deux tiers des dépenses d'investissement⁵ ».

La Grande Bretagne est également, avec la France, le seul pays à disposer de capacités de projections crédibles ainsi que de moyens de combat permettant une entrée en premier y compris dans des conflits de haute intensité. Avec la sortie de la Grande Bretagne, c'est une armée de près de 200 000 hommes, avec un budget annuel de plus de 40 milliards d'euros, qui s'éloigne de l'Europe.

Sur le plan stratégique et politique, le Brexit signifie également la perte pour l'UE -même symboliquement- d'une des deux puissances nucléaires en son sein, ainsi que la perte d'un siège de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU.

▪ Une participation toujours possible aux opérations de l'UE

Rien dans la sortie de la Grande Bretagne de l'UE ne fait cependant obstacle à ce que cette dernière participe en pays tiers à des interventions décidées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense

Consequences

▪ A loss of credibility of EU military capabilities

Great Britain leaving the EU will have an undisputable impact on EU military credibility insofar as, together with France, 'Great Britain represents nearly half of European defence spending and more than two thirds of investment expenditure⁵'.

With France, Great Britain is also the only country with credible deployment capability as well as combat weapons for initial entry, including in high intensity conflicts. With Great Britain leaving the EU, Europe is losing an army of nearly 200 000 men and an annual budget of over 40 billion euros.

From a political and strategic standpoint, Brexit also means for the EU - even symbolically - losing one of its two nuclear powers, as well as a permanent member on the UN Security Council.

▪ Participation in EU operations still possible

Nothing with regard to the UK leaving the EU would be an obstacle to the UK participating as a third-party country in interventions decided within the context of the EU security and defence policy, as well as industrial defence programmes .

▪ The presumed continuation of close French-British cooperation

Following the British vote, the French reaction as spoken by the President of the Republic was unequivocal: 'France will continue to work with this great country and ally (...) and we will continue to maintain close relations with regard to defence⁶

▪ An overhaul of European defence equilibrium

However, President Hollande also stated in his interview in honour of the armed forces on 13 July,

⁴ http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/12/20/l-ue-relance-la-cooperation-militaire-treize-ans-apres-saint-malo_1620614_3232.html#wWxH4dp2SOz5Lf0V.99

⁵ <http://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/0211099035814-et-si-lon-reparlait-dune-europe-de-la-defense-2012815.php?mp3C4Q5xqSpQ0KTh.99>

de l'UE, tout comme à des programmes industriels de défense⁶.

- **Le maintien assumé d'une proximité et d'une coopération franco-britannique**

Au lendemain du vote des Britanniques, la réaction française, par la voix du président de la république française est sans ambiguïtés : "La France continuera à travailler avec ce grand pays ami (...) et je n'oublie pas nos relations étroites en matière de défense qui seront préservées ».

- **Une remise à plat de l'équilibre européen en matière de défense**

Dans le même temps cependant, le président Hollande indique, lors de son interview en l'honneur des armées le 13 Juillet dernier, que ce « Brexit » est « une situation nouvelle » et que la France doit « aussi en tirer une conclusion et appeler à une initiative en matière de défense européenne ».

Il s'agit là pour la France de relancer l'Europe de la Défense alors que, de son côté, l'Allemagne semble y être également prête. Selon la ministre allemande de la Défense, Ursula Von der Leyen : « Nous avons longtemps pris des précautions à l'égard du Royaume-Uni [...] le temps {est} venu d'avancer sur cette question⁷ ». De son côté, le commissaire parlementaire allemand aux armées, Hans-Peter Bartels, estime, quant à lui, que le Brexit va forcément obliger l'Allemagne à prendre « plus de responsabilités » dans la défense de l'Europe : « En Europe, l'Allemagne et la France seront beaucoup plus sollicitées sur les questions de sécurité⁸ ».

- **Les grandes puissances et le Brexit**

Parce qu'il représente -au moins symboliquement un affaiblissement stratégique de l'UE-, le Brexit constitue une nouvelle favorable notamment pour les puissances émergentes ou ré-émergentes telles que la Russie ou la Turquie⁹, et ce faisant un défi potentiel pour l'UE, plus encore pour l'Europe de la défense à venir. Parallèlement, pour les Etats-Unis, perdant un allié proche au sein de l'UE, le Brexit pourrait être une

that 'Brexit' was 'a new situation' and that France must 'also draw a conclusion thereon and call for a European defence initiative'.

This means reviving the European defence policy, for which Germany also seems ready. According to the German minister of defence, Ursula Von der Leyen: 'We have taken precautions with regard to the United Kingdom [...] the time has come to press ahead on this issue⁷. The German parliamentary commissioner for the armed forces, Hans-Peter Bartels, believes that subsequent to Brexit, Germany will have to take on 'more responsibilities' in European defence: 'In Europe, Germany and France will be called upon much more on security issues⁸'.

- **The great powers and Brexit**

As Brexit represents a strategic weakening of the EU, at least symbolically, it is positive news in particular for emerging or re-emerging powers such as Russia or Turkey⁹ and this being, is a potential challenge for the EU, even more so for the future European defence policy.

In parallel, the U.S. will be losing a close ally within the EU, which could be a source of concern with regard to how the European defence policy will bounce back or not.

Perspectives

- **A defining moment for the European defence policy**

Following Brexit, Europe has two options: to bounce back, led by France and supported by Germany, or see the spread of euro scepticism, which will lead to the renunciation of a European power.

Recovery will consist for example in finally setting up the main European headquarters in Brussels, which the UK has been against for a long time for fear of creating an alternative to NATO. However, obtaining support for this is far from certain, starting with some of the former Eastern bloc countries for which NATO remains the only defence and security organisation in Europe.

⁶ <http://www.irsd.be/website/images/livres/enotes/e-Note20fr.pdf>

⁷ <http://www.surplus-militaire.com/president-hollande-indique-vouloir-lancer-initiative-francaise-leurope-de-defense/>

⁸ <http://www.ttu.fr/reactions-allemandes-brexit/>

⁹ Pierre RAZOUX, Directeur de recherche à l'IRSEM Note de recherche stratégique n°27 – juillet 2016

source d'inquiétude sur la manière dont rebondira ou non l'Europe de la défense.

Since Brexit, France has shown, through President Hollande, that it would like to see the proactive revival of the European defence policy, maybe indirectly echoing the call from President Obama in April 2016 for European rearmament.

Perspectives

- **L'Europe de la défense à un carrefour**

Le Brexit offre deux options à l'Europe : un rebond à l'initiative de la France, secondée par l'Allemagne, ou une contagion de l'euro-scepticisme qui conduirait à un renoncement de l'Europe puissance.

Le rebond consisterait par exemple à finalement créer à Bruxelles un grand quartier général européen, projet auquel le Royaume-Uni s'était de longue date opposé, de crainte de créer une alternative à l'OTAN. Reste que cette option est loin d'obtenir l'assentiment de tous, commencer de certains ex-pays de l'Est pour lesquels l'OTAN reste la seule structure de défense et de sécurité en Europe.

La France, par la voix du Président Hollande semble, depuis le Brexit, vouloir s'inscrire dans la perspective d'une relance volontariste de l'Europe de la défense, peut-être d'ailleurs en écho indirect à l'appel lancé au mois d'avril 2016 par le président Obama au réarmement de l'Europe.

- **De nouveau la question de l'articulation avec l'OTAN**

Dans ce contexte néanmoins se posera rapidement de la question de l'articulation avec les structures de l'OTAN tandis que le contexte du Brexit est marqué par la remontée en puissance de la Russie aux portes de l'Europe : une remontée en puissance jalonnée de deux crises majeures aux frontières mêmes de l'Europe, la Géorgie en 2008, l'Ukraine, dont la situation reste incertaine depuis 2014.

- **De la nécessité de poursuivre les coopérations avec la Grande-Bretagne**

La poursuite d'une coopération renforcée au niveau européen, au niveau bilatéral a minima n'est pas une option, mais une nécessité, ne serait-ce qu'en égard à la puissance objective militaire de la Grande-Bretagne. De cette coopération dépend non seulement la capacité des pays d'Europe à peser sur la stabilité par eux-mêmes du continent, mais de l'avenir et de la modernisation de leurs armées, France en tête. Cette coopération ne doit pas pâtir du Brexit, mais au

- **Again the issue of relations with NATO**

Nevertheless, the issue of dovetailing with NATO structures will rapidly come to the fore whilst the context of Brexit is marked by a ramp-up in Russian power right on Europe's doorstep, which has been fraught with two major crises on the borders of Europe: Georgia in 2008 and Ukraine, where the situation has been unstable since 2014.

- **The necessity to maintain cooperation with Great Britain**

Pursuing close cooperation at European level, or bilaterally at the least, is not an option but a necessity, at least with regard to the objective military power of Great Britain. This cooperation depends not only on the capacity of the European countries to bring their weight to bear on the stability of the continent, but also the future and the modernisation of their armed forces, with France leading the way.

contraire tout en s'appuyant sur les accords de Lancaster, rebondir sur des initiatives opérationnelles, de nouveaux programmes communs en matière d'armement.

