



Brexit et défense européenne

Décryptage

André Dumoulin¹

Le Centre d'études de sécurité et de défense (CESD) de l'Institut royal supérieur de défense publie occasionnellement de brèves analyses portant sur l'actualité dans ses e-Notes. À l'instar de toutes nos publications, elles sont disponibles sur notre site Internet www.irsd.be.

Le 23 juin 2016, les Britanniques iront aux urnes pour participer au référendum sur le maintien ou non dans l'Union européenne (British Exit ou Brexit) après 44 ans de présence. Malgré la stratégie convictionnelle suivie par le Premier ministre David Cameron, l'accord négocié les 18 et 19 février 2016 afin de prendre en compte certaines demandes de réformes de l'UE réclamées par les Britanniques² (lettre du chef du gouvernement au président du Conseil européen, le 10 novembre 2015), la dramaturgie est toujours bien là.

Il s'agit pour les Britanniques, à travers le compromis adopté en février, de rappeler, entre autres, qu'ils ne seront pas tenus par l'objectif d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples » au cas où une révision des traités serait organisée dans le futur. Londres ne veut pas d'une

Europe politique, d'une Union fédérale nonobstant le fait que David Cameron prend conscience que le Brexit sonnerait le glas de sa carrière politique ! L'Europe à plusieurs vitesses ou à cercles concentriques est ici clairement sous-entendue comme vision d'avenir où le libre-échange serait le premier référentiel avec le soutien à l'élargissement (processus de dilution) plutôt qu'à l'approfondissement. Après avoir pu bénéficier de ces compromis qui prendront effet « le jour où le gouvernement du Royaume-Uni informera le secrétaire général du Conseil que le Royaume-Uni a décidé de rester membre de l'UE » (Conclusions du Conseil européen, 19 février 2016), le Premier ministre s'est vu dans l'obligation de défendre par conviction le maintien du Royaume-Uni dans

¹ Attaché au Centre d'études de sécurité et de défense (CESD) de l'Institut Royal supérieur de défense (IRSD). Les propos exprimés n'engagent que la responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les positions ou les politiques adoptées par le ministère de la Défense ou l'Institut royal supérieur de défense.

² « Le Royaume-Uni ne fera jamais partie d'un Super Etat de l'Union européenne, le pays n'adoptera jamais l'euro, nous ne participerons pas aux parties de l'Union qui ne fonctionnent pas [Schengen, l'euro] », Déclaration de David Cameron à la presse après la fin des négociations, Bruxelles, 19 février 2016. Selon plusieurs observateurs, plusieurs raisons expliquent les souhaits britanniques : s'affranchir des régulations de Bruxelles, commercer librement avec le monde, contrôler l'immigration, restaurer la souveraineté nationale et quitter l'UE qui est en crise (Schengen, euro, Grèce, ...).

l'Union européenne (le « Bremain »), poussé par les eurosceptiques, les nationalistes et les populistes.

Plusieurs conséquences autour du Brexit peuvent être mises en avant : dépossession de son pouvoir de décision au sein des instances européennes, affaiblissement de la croissance de 6% en deux ans, perte de revenus pour chaque habitant, perte d'emplois, flambée de l'inflation, perte de statut de première place financière européenne, fuite des investissements, effacement des accords sur le marché unique européen au profit d'un des trois modèles possibles³, incapacité à peser sur la législation européenne, diminution du poids des eurosceptiques au sein du Parlement européen, départ possible des grandes entreprises britanniques de Londres afin de pouvoir bénéficier des avantages du marché unique européen, complexités juridiques des populations mélangées, populismes revigorés, « désintégration européenne » possible par « effet dominos », détérioration des relations avec le gouvernement écossais, indépendantiste et europhile, etc.

À l'inverse, l'UE « perdrait » l'une de ses trois grandes puissances, une importante place financière mondiale, un relais vers les États-Unis, la cinquième économie du monde, tandis que certains pays européens anglophiles (Irlande, Pays-Bas, Suède, Danemark) seraient « un peu isolés » ou perdraient un allié de poids, selon les dossiers, dans les discussions communautaires. De plus, les Britanniques ont souvent permis à l'UE de prendre en compte une vision réaliste des relations internationales, en étant proactif en matière propositionnelle au sein de l'UE dans certaines crises européennes (terrorisme, Ukraine, Iran, Ebola, Syrie).

Ajoutons aussi que les États-Unis, par la voix du président Obama, ont défendu le maintien du Royaume-Uni au sein de l'UE, parce qu'il y va de son intérêt et que l'UE ne diminue pas l'influence britannique mais l'amplifie, sachant par ailleurs et en filigrane, l'intérêt américain à avoir « un pied dans l'UE via les Britanniques comme tête de pont » et disposer ainsi « d'un porte-voix ». Pour Obama, « les États-Unis et le monde ont donc besoin que votre énorme influence se poursuive, y compris au sein de l'Europe »⁴.

Article 50

1. Tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union.
2. L'État membre qui décide de se retirer notifie son intention au Conseil européen. À la lumière des orientations du Conseil européen, l'Union négocie et conclut avec cet État un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union. Cet accord est négocié conformément à l'article 218, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il est conclu au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen.
3. Les traités cessent d'être applicables à l'État concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification visée au paragraphe 2, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'État membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai.
4. Aux fins des paragraphes 2 et 3, le membre du Conseil européen et du Conseil représentant l'État membre qui se retire ne participe ni aux délibérations ni aux décisions du Conseil européen et du Conseil qui le concernent.

³ Intégration dans l'Espace économique européen ; accords bilatéraux avec l'UE ; statut OMC.

⁴ *Daily Telegraph*, tribune, 22 avril 2016.

Aussi, toute la question sera de déterminer en juin si David Cameron va réussir à refermer la boîte de Pandore qu'il a lui-même ouverte par une promesse de campagne électorale en janvier 2013 (pour calmer l'aile eurosceptique des Tories) alors que s'affrontent « eurosceptiques » et « euro-réalistes » présents dans chaque grand parti politique au Royaume-Uni. Sachant que les Britanniques font partie de l'UE du point de vue historique, géographique et culturel, une sortie britannique de l'UE pourrait bouleverser le paysage du Vieux continent mais aussi les relations triangulaires avec l'UE et les États-Unis. A contrario, il n'est pas impossible qu'un nouveau gouvernement organise un deuxième référendum annulant le premier.

Un Brexit militaire

Plusieurs États européens membres de l'UE ont effectué, en 2015, des coupes budgétaires importantes ou plus modestes dans les dépenses de défense dont le Royaume-Uni avec -3,5%. Cependant, les Britanniques respectent tout juste cette année-là l'objectif fixé de dépenser l'équivalent de 2% de leur PIB. Avec son *Strategic Defence and Security Review 2015*, le ministère britannique de la défense veut disposer d'une capacité pour monter une opération de combat majeur avec 50.000 soldats, d'investir dans les forces spéciales et d'acquérir en urgence une flotte de 9 avions de patrouille maritime *P8 Poséidon* (2020) suite aux événements russo-ukrainien. Londres a confirmé la mise en service du second porte-avions *CVF Prince of Wales* (essais en 2019) et lancé, dès 2015, la modernisation de ses 227 chars *Challenger 2*. Cette année sera annoncée la mise en service opérationnelle, avec la France, d'une force d'intervention bilatérale (*Combined Joint Expeditionary Force*) comprenant jusqu'à 10.000 soldats. Certes, si Londres veut rester un acteur majeur en matière militaire, les contraintes budgétaires demeurent et des arbitrages devront encore être faits face à la volonté de reconstruire l'outil militaire mis à mal ces dernières années (moins 7,5% entre 2010 et 2014). Le Royaume-Uni est le seul pays avec la France à disposer du plus large panel de moyens de combat jusqu'au spectre de haute intensité et l'entrée en premier – nonobstant le principe de durée nécessitant imposant une aide américaine (cf. intervention en Libye).

La posture britannique reste fortement imbriquée dans le cadre anglo-américain et otanien. La participation du pays à la Politique européenne de sécurité et de défense (PSDC) est très modeste pour des raisons politiques autour d'un refus de voir cette politique monter en puissance et se fédéraliser. Ceci explique en grande partie le refus britannique de créer un véritable quartier général militaire européen à Bruxelles ou le veto autour d'une augmentation du budget contraint de l'Agence européenne de défense (AED) tout autant que ses très maigres engagements⁵ dans les missions et opérations européennes, inférieurs d'ailleurs à bien des petits pays membres. Le principe de la souveraineté nationale dans les thèmes de défense est persistant en diplomatie britannique, le tropisme étant atlantiste, non dans l'intégratif intra-européen.

Et si Londres défend par moment la PSDC, c'est pour la cantonner à des réformes du secteur de sécurité et dans les missions les plus soft post-conflits.

Si un Brexit affaiblirait aussi l'influence britannique au sein de l'OTAN, cela ne signifierait aucunement la fin des coopérations bilatérales (franco-britannique avec son « entente cordiale » et le traité de « Lancaster House » ; anglo-néerlandaise ; etc.) ou trilatérales (France, Royaume-Uni,

⁵ A savoir EUFOR Tchad RCA (2008), EUMM Georgia 2008, EUMM Georgia (2008), EUNAVFOR Atalanta, EUFOR RCA (2014), EUTM Somalia,

Allemagne) ni le choix de participer à des coalitions pour des interventions en gestion de crise. De même, Londres pourrait toujours participer en pays tiers à des missions et opérations PSDC autant que la participation à des programmes de coopération industrielle dans le domaine de la sécurité-défense. La coopération en matière de renseignement restera essentiellement dans un donnant-donnant bilatéral. Le pragmatisme et la flexibilité seront toujours au rendez-vous pour des engagements ponctuels définis au cas par cas.

Scénarios et conséquences

Deux hypothèses principales (en dehors des variantes, subtilités institutionnelles et autres voies transversales) apparaissent à la lumière de l'hypothèse du Brexit. En dehors des procédures codifiées dans les articles du traité sur l'UE (cf. supra), plusieurs scénarios pourraient voir le jour :

La première serait que la sortie du Royaume-Uni aboutisse à une fuite en avant d'autres pays membres dont certains seraient tentés aussi de s'engager dans ce processus, poussé par le climat délétère actuel, la contestation nationaliste vis-à-vis des instances de Bruxelles et le poids des populismes stimulés par les questions sécuritaires, l'avenir de l'euro et l'immigration. Cet éclatement pourrait, dans l'absolu, signer « l'arrêt de mort » de l'aventure européenne.

La seconde hypothèse post-Brexit favorable placerait les États membres dans l'obligation de redéfinir les champs de la PSDC en profitant de ce départ pour avancer d'un cran dans l'intégration de la sécurité-défense européenne, à la fois dans le domaine opérationnel (*Battlegroups*, état-major européen, rôle de l'Eurocorps), politico-militaire (CSP), budgétaire (avenir de l'AED) et diplomatique (la question des frontières). Ceci imposera obligatoirement l'adoption d'un « Livre blanc » en 2017 qui poserait les bases de nouvelles avancées plus volontaristes cette fois que ce que l'UE a vécu dans les années 2000. Plusieurs personnalités politiques et autres fonctionnaires seraient favorables sans états d'âme au Brexit afin de pouvoir « mettre les bouchées doubles et permettre l'édification d'une PSDC « digne de ce nom ». Bref, le Brexit est ici une opportunité pour les États européens les plus fédéralistes, les plus européistes. Une variante serait la mise en évidence d'une avant-garde européenne, d'une intégration différenciée, dans le domaine concerné dont la dynamique pourrait voir le jour, débarrassée du double jeu britannique et de son hostilité communautaire autant que du « prétexte britannique » pour ne rien faire.

Il s'agira alors de résoudre l'adéquation entre ce nouveau paysage et le contenu adopté par la nouvelle Stratégie européenne de sécurité qui doit être entérinée quelques jours après le référendum du 23 juin ; date qui avait été prévue au départ pour le sommet UE et qui a été déplacée vu les événements britanniques ! Son contenu pourrait être revu en urgence suite au Brexit. Mais départ ou non des Britanniques, l'alerte encaissée imposera une réflexion de fond - encore une - sur l'avenir de l'Union.

Bien entendu, il pourrait aussi s'agir d'une fausse alerte imposant aux États européens de renégocier un traité au contenu communautaire qui pourrait dès lors être détricoté en partie, nonobstant le fait que la PSDC se trouve déjà encadrée par la souveraineté des États et l'unanimité décisionnelle.

Conclusion

Il est très difficile actuellement de prédire si le Brexit va se confirmer par le référendum du 23 juin prochain ; les sondages ne sont pas une science exacte et les Britanniques ont toujours été volatiles sur bien des sujets internationaux. L'environnement international n'est évidemment pas propice

pour gérer facilement cette « crise institutionnelle » et les conséquences pourraient être dommageables, sachant que les Britanniques ont autant besoin de l'UE que la formule inverse. Reste que pendant plusieurs décennies, Londres fut « l'empêcheur de tourner en rond » en matière communautaire, affaiblissant quand il le fallait la PSDC, tout en étant un acteur stratégique crédible en matière de défense dans bien des crises au niveau transatlantique et bilatéral.

Nonobstant, un Brexit réussi et bien géré ouvrirait la porte à une autre vision sur l'avenir de l'UE, de sa politique étrangère et de son excroissance « sécurité-défense », la question de l'identité européenne devra alors être également au menu.

Bibliographie :

- Le Monde*, 5 juin 2014 ; 9 octobre et 17 novembre 2015, 17 et 20 février, 12 mars, 20 avril et 17 mai 2016 ;
- Europe diplomatie & défense*, Agence Europe, Bruxelles, 23 février 2016
- Le Soir*, 20 décembre 2013, 4 juin 2014, 27 mai 2015, 3 février et 2 mars, 9 et 21 avril 2016 ;
- Le Figaro*, 1 septembre et 3 novembre 2015 ; 18 février 2016 ;
- Daily Telegraph*, tribune, 22 avril 2016.
- The Guardian*, 5 janvier 2016.
- The Daily mail*, 4 February 2016.
- Financial Times*, 20 décembre 2015.
- Émile Chabal & Stéphane Malinowski, « La Grande Bretagne est-elle européenne ? », www.laviedesidees.fr, 20 juin 2015.
- HM Government, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*, London, novembre 2015.
- Yves Boyer, « Le Royaume-Uni et sa défense : la SDR 2015 », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, février 2016.
- Matthew Bell, « The Special relationship. Drifting apart », in *Jane's Defence Weekly*, 13 August 2014.
- Olivier de France, « La défense britannique : d'où viennent les fragilités ? », dans *Diplomatie* n°25, Areion, février-mars 2015.
- Peter Ricketts, « Strategic Defence and Security Review : le Livre blanc britannique », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, février 2016.
- Nicholas de Larrinaga, « UK publishes 2015 defence and security review », in *Jane's Defence Weekly*, 2 December 2015.
- Richard Whitman, "The UK's foreign and security policy: what's at stake in the referendum?", *Security Policy Brief* n°73, Egmont Institute, Brussels, May 2016.
- Ripley, « The SDSR. Steady as she goes », in *Jane's Defence Weekly*, 9 September 2015.
- Patrick J. Birkinshaw & Andrea Biondi, *Britain Alone ! The Implications and Consequences of United Kingdom Exit from the EU*, Kluwer Law International, 2016.
- David Cameron, "PM speech on the UK's strength and security in the UE", Gov.UK, London, 9 may 2016.
- Julian Lindley-French, « Pourquoi le Royaume-Uni doit quitter l'Union européenne », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, décembre 2011.
- Christopher Bickerton, « État membre ou État-nation ? L'avenir européen du Royaume-Uni en question », dans *La nouvelle revue Géopolitique*, avril-juin 2013.
- Alain Lamassoure, « Europe : le cas du patient anglais », dans *Politique étrangère*, IFRI, Paris, printemps 2015.
- Michaël Emerson, « Cameron's reality check on Europe », EPIN Papers, CEPS, Brussels, 15 April 2014.

- Fabienne Keller, « Proposition de résolution européenne sur les demandes de réforme de l'Union européenne présentées par le Royaume-Uni », document n°346, Sénat, Paris, 28 janvier 2016.
- Julian Priestley, « Anatomie d'un discours », *Tribune*, Notre Europe. Institut Jacques Delors, Paris, 24 janvier 2013.
- Viviane Pertusot, *In Europe, Not Ruled by Europe. Tough Love between Britain and the EU*, Note de l'IFRI, Paris, March 2013.
- Fabienne Keller, *Rapport d'information sur les demandes de réforme de l'Union européenne présentées par le Royaume-Uni*, document n°347, Sénat, Paris, 28 janvier 2016.
- European Council on Foreign Relations, *Britain in Europe Scorecard*, 2015.
- Lawrence Kettle, "The UK's Referendum on EU Membership: The debates and the consequences of a Brexit", Fokus 1, AIES, Hainburg/Donau, 2016.
- Anand Melon, "Le Royaume-Uni et l'Union européenne : rester ou sortir ?", *Question d'Europe* n°354, Fondation Robert Schuman, Paris, 27 avril 2015.
- Défense & sécurité internationale*, n°121, Areion, Paris, janvier-février 2015.
- Jon Sopel, "Why Washington is worried about Brexit" ()
- Schnapper, « Le Royaume-Uni dans l'Union européenne : le début de la fin ? », www.laviedesidees.fr, 7 février 2012.
- <http://voxeurop.eu>, 12 novembre 2015, 29 janvier et 18 et 19 février 2016
- www.ifri.org, 13 mai 2015.
- www.eurocrite.eu, 5 avril 2015.
- <http://www.bruxelles2.eu>, 10 juillet 2012, 23 avril 2013, 24 mars, 4 mai, 15 et 27 octobre 2015, 22 février, 12 et 13 mai 2016.
- <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>
- <http://www.euractiv.com/topics/brexit/>
- <http://www.express.co.uk/news/politics/668624/EU-referendum-ICM-poll-UK-on-course-for-Brexit-Europe-Day>
- www.touteleurope.eu, 22 février 2016.
- www.sputniknews.com, 11 novembre 2015.
- www.rpfrance.eu, Panorama des think tanks européens à Bruxelles, Service de presse de la RPUE, printemps/été 2013, automne 2015.
- , 2013.

Vous pouvez adresser vos commentaires ou remarques à l'adresse :
irsd-cesd-scvd@mil.be.

Plus de publications du Centre d'études de sécurité et défense peuvent être