

INSTITUT
MONTAIGNE



THE
POLICY
INSTITUTE

KING'S
College
LONDON

Partenariat franco-britannique de défense et de sécurité : améliorer notre coopération



RAPPORT NOVEMBRE 2018

INSTITUT MONTAIGNE

Think tank indépendant créé en 2000, l'Institut Montaigne est une plateforme de réflexion, de propositions et d'expérimentations consacrée aux politiques publiques en France et en Europe. À travers ses publications et les événements qu'il organise, il souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique avec une approche transpartisane. Ses travaux sont le fruit d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique, ouverte sur les comparaisons internationales. Association à but non lucratif, l'Institut Montaigne réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des personnalités issues d'horizons divers. Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 1,5 % d'un budget annuel de 4,5 millions d'euros.

THE POLICY INSTITUTE AT KING'S COLLEGE LONDON

Le Policy Institute at King's College London relève des défis complexes en matière d'élaboration des politiques publiques et de leur mise en œuvre. Grâce à des méthodes de recherche rigoureuses, une expertise universitaire développée et des analyses précises, nous souhaitons améliorer l'impact de ces dernières.

Notre objectif est de permettre l'application concrète de nos travaux de recherche aux politiques publiques et d'orienter ces dernières en fonction des besoins des citoyens. De par notre activité, nous facilitons la collaboration entre les milieux universitaires, économiques, philanthropiques, médicaux et politiques autour des problématiques sociétales actuelles et futures.

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

INSTITUT
MONTAIGNE



Partenariat franco-britannique de défense et de sécurité : améliorer notre coopération

NOVEMBRE 2018

AVANT-PROPOS

Le 2 novembre 2010, la France et le Royaume-Uni ont signé deux importants traités militaires consacrant une coopération déjà ancienne en matière de défense. Les accords de Lancaster House forment aujourd'hui le socle de la coopération de nos forces armées. La diversité des sujets traités – opérations, enjeux industriels et capacitaires, mais également coopération nucléaire – a constitué un élément essentiel pour permettre à nos deux pays de renforcer leur sécurité collective.

Ces traités sont la meilleure expression de l'amitié franco-britannique. Ils incarnent la force de notre relation, de l'attachement aux valeurs que nous partageons et de notre ambition de répondre avec efficacité aux périls qui nous menacent. Ainsi, ces traités ont permis aux gouvernements des deux pays de réaffirmer – après la déclaration commune faite à Chequers en 1995 par Jacques Chirac et John Major – qu'ils n'envisageaient pas « *de situation dans laquelle les intérêts vitaux de l'une des parties pourraient être menacés sans que ceux de l'autre le soient aussi* ».

Depuis la signature des traités de Lancaster House, les Printemps arabes ont surgi, les Britanniques ont décidé de quitter l'Union européenne, de grandes vagues migratoires se sont multipliées partout sur la planète, la Russie a opté pour une politique étrangère plus agressive et les populismes ont le vent en poupe. En d'autres termes, le monde a changé. Tout au long de cette période, la relation franco-britannique, qui demeure le principal pilier de la présence de l'OTAN en Europe et de la défense du continent européen, a été décisive pour nos deux pays.

C'est pourquoi, huit années après la signature de ces traités et dans le contexte du Brexit, il nous a semblé nécessaire de faire le point sur leur mise en œuvre et de formuler des propositions pour approfondir et renforcer encore davantage cette coopération.

Avec l'appui de l'Institut Montaigne et du *Policy Institute at King's College London*, nous avons décidé de réunir un groupe de travail, composé des personnalités françaises et britanniques les plus reconnues dans ce domaine, qu'il s'agisse d'anciens responsables politiques, de diplomates, de généraux de nos deux armées, d'intellectuels ou de dirigeants d'entreprise. Depuis septembre 2017, nous nous sommes réunis à Paris et Londres pour tenter de répondre ensemble aux grandes questions que la situation politique actuelle, européenne et internationale, nous pose.

2

Dans le contexte géopolitique actuel, comment nos deux pays peuvent-ils améliorer leur coopération pour assurer la sécurité de leurs citoyens et renforcer leur influence internationale ? Comment pourrions-nous fournir à nos armées les capacités militaires nécessaires pour remporter les guerres du futur ? Comment pouvons-nous nous assurer que le Brexit ne remettra pas en cause notre sécurité collective ? Nous avons pensé que ces questions – et bien d'autres – nécessitaient une réflexion collective sur le long terme.

Sur la base de nos discussions et de nos conclusions, nous proposons une voie à suivre afin que nos deux pays approfondissent et renforcent leurs relations bilatérales de défense et de sécurité. En regardant l'avenir, nous voyons des domaines cruciaux dans lesquels nous pouvons, et devrions, améliorer notre coopération : la cybersécurité doit devenir un pilier central de notre relation, la coopération dans les domaines de la police et du renseignement devrait être formalisée et

plus structurée, enfin, développer des activités dans le domaine de la diplomatie de défense pourrait servir à approfondir notre relation et à démontrer à d'autres pays l'intérêt qu'il y a à coopérer.

Le rapport que nous vous présentons est le fruit de ce travail et nous tenions à remercier – le plus chaleureusement possible – l'ensemble des membres du groupe de travail ainsi que les rapporteurs, pour l'important effort fourni tout au long de cette dernière année.

Bernard Cazeneuve, ancien Premier ministre

Lord Robertson, ancien Secrétaire général de l'OTAN

SOMMAIRE

I - LA VALEUR DE LA COOPÉRATION	7
II - L'ÉTENDUE DE LA COOPÉRATION	17
2.1. Coopération en matière de défense	21
2.2. Coopération en matière de sécurité	44
III - LES DÉFIS DE LA COOPÉRATION	55
3.1. Les visions française et britannique de leur rôle dans le monde	56
3.2. Restrictions budgétaires	59
3.3. Industries de défense	61
3.4. Coopération en matière de sécurité	64
IV - L'AVENIR DE LA COOPÉRATION	71
4.1. Apporter une réponse aux défis posés par le Brexit en termes de sécurité	72
4.2. Assurer la pleine application des traités de Lancaster House	74
4.3. Préparer l'avenir	77

LA VALEUR DE LA COOPÉRATION

La France et le Royaume-Uni sont des pays voisins et sont, au moins depuis l'Entente cordiale de 1904, de puissants alliés qui se sont battus côte à côte lors des deux guerres mondiales et à de nombreuses occasions depuis lors. Ce sont également des partenaires économiques importants, entretenant des liens culturels et sociaux denses. En Europe, la France et le Royaume-Uni sont les deux seules puissances nucléaires et les deux seuls membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies. Ensemble, nos deux pays représentent un peu moins de la moitié des dépenses de défense de l'Europe et une part plus grande encore de ses capacités militaires réelles¹. Au cours des dernières décennies, ils ont fait preuve de *leadership* et ont prouvé leur volonté de s'engager militairement. Tous deux sont également d'anciennes puissances coloniales qui conservent une influence et des liens forts en Afrique et au Moyen-Orient. Tous deux ont une longue expérience des affaires diplomatiques, ainsi que du renseignement. Tous deux ont des industries de défense dynamiques, pionnières et prospères. Tous deux partagent des ambitions et des valeurs, et notamment une vision mondiale qui les distinguent en Europe.

Chacun à leur manière, le Royaume-Uni et la France se trouvent aujourd'hui dans une période d'importante transformation politique.

La France se positionne de plus en plus comme le centre de gravité de l'Europe et fait preuve d'un indéniable *leadership* en ces temps d'incertitude et de doute européens. En termes de sécurité, la décision prise d'augmenter les dépenses de défense a été saluée par ses alliés

¹ Eurostat, « General government expenditure on defence », N.d.

américains et européens². Elle fait naturellement face à des défis – elle doit, en particulier, concilier son identité profondément européenne avec sa recherche d'autonomie stratégique, comme l'explique la Revue stratégique de défense et de sécurité nationale de 2017³ mais dans l'ensemble, elle est en train de se régénérer politiquement et militairement.

Sur le plan militaire, le Royaume-Uni, bien que disposant d'un spectre complet de capacités, voit ses ressources diminuer, en particulier en termes d'effectifs. La question de sa capacité à se projeter à l'extérieur, au service de ses intérêts nationaux, se pose. Le pays a sous-investi dans des domaines clés (par exemple, la cybersécurité) qui sont susceptibles d'affecter (voire de devenir) les champs de bataille de l'avenir⁴. Le Royaume-Uni doit enfin trouver un moyen de concilier son prisme transatlantique, remis en question par la politique du président Trump, avec son ancrage européen, malmené par le Brexit.

La décision du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne (UE) prise en 2016 a affecté l'ensemble de ses relations extérieures et sa relation avec la France peut-être plus que toute autre, laquelle est aujourd'hui particulièrement vulnérable. La confiance entre nos deux États a été sérieusement ébranlée, tandis que la France se focalise avec une énergie renforcée sur sa mission européenne. Comme l'a dit un commentateur, « *non seulement la France voit son avenir en Europe, mais*

² « Mattis welcomes NATO defence spending efforts », France24, 8 juin 2018.

³ République française, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017.

⁴ Menon A. and Salter J. P., « Brexit: initial reflections », *International Affairs*, 92(6), 2016, pp.1297-1318.

elle voit vraiment l'Europe comme son avenir »⁵. Le président Macron l'a exprimé ainsi dans un discours prononcé à Athènes en 2017 :

« La souveraineté, c'est bien ce qui fait que nous décidons pour nous-mêmes, que nous nous fixons nos propres règles, que nous choisissons notre avenir, et ce qui fait notre monde. (...) La souveraineté véritable, elle construit, elle doit se construire dans et par l'Europe ! Celle dans laquelle nous croyons ! La souveraineté que nous voulons, c'est celle qui consiste précisément à conjuguer nos forces pour bâtir ensemble une puissance européenne pour pouvoir décider ne pas subir ce que les superpuissances feront mieux que nous. Je crois dans la souveraineté, les souverainetés nationales qui sont les nôtres, mais je crois dans cette souveraineté européenne. Pourquoi ? Parce que nos défis ne sont plus à l'échelle de nos nations. (...) Notre souveraineté européenne est ce qui nous permettra d'avoir des champions du numérique, de construire une économie forte, et faire une puissance économique dans ce monde qui change⁶. »

A *contrario*, et bien que son gouvernement s'en défende, le Royaume-Uni regarde quant à lui vers l'intérieur, s'interroge sur son identité et essaie de déterminer les contours d'un « Global Britain » dans le monde de l'après-Brexit. Le Premier ministre, Theresa May, le disait en ces termes en 2017 :

« Le Brexit ne doit pas seulement nous inciter à réfléchir à notre nouvelle relation avec l'Union européenne. Il devrait nous faire réfléchir à notre rôle dans le monde. Il devrait nous faire réfléchir à un « Global Britain », un pays qui a confiance en lui, un pays libre de regarder

⁵ Toucas B., « Understanding the implications of France's Strategic Review on Defense and National Security », *CSIS Commentary*, 19 octobre 2017.

⁶ Discours du Président de la République à Athènes, 7 septembre 2017.

au-delà du continent européen, vers les opportunités économiques et diplomatiques du monde entier. Nous savons que le référendum n'était pas un vote pour nous replier sur nous-mêmes, pour nous couper du monde. C'était un vote pour que la Grande-Bretagne se tienne debout, pour croire en nous-mêmes, pour nous forger un rôle nouveau, ambitieux et optimiste, dans le monde⁷. »

Si précaires soient-elles, ces relations n'ont probablement pas été aussi importantes pour nos deux pays depuis longtemps – au moins depuis la crise de Suez en 1956. Cela tient en partie aux changements géopolitiques récents.

L'élection de Donald Trump et son mot d'ordre « America first » laissent présager que les États-Unis vont jouer un rôle différent sur la scène internationale, plus isolationniste et unilatéraliste, moins prévisible, davantage focalisé sur l'océan Pacifique, au détriment de l'Europe, et moins engagé au soutien des principes de l'ordre international libéral que nous connaissons⁸.

Cette montée du populisme et de l'isolationnisme, en partie nourrie par la crise migratoire, s'observe également dans toute l'Europe. Pour beaucoup, c'est le signe que la politique occidentale est malade, que les États deviennent plus égoïstes, plus protectionnistes et plus isolationnistes. Pour beaucoup, c'est également la raison de l'importance de la relation entre le Royaume-Uni et la France. Elle montre la force et la profondeur des liens qui unissent deux des plus anciennes et des plus grandes puissances d'Europe.

⁷ Discours du Premier ministre à la Conférence du Parti conservateur, 2 Octobre 2017.

⁸ Peter Dombrowski et Simon Reich, « Does Donald Trump have a grand strategy? », *International Affairs*, 93 (5), 2017, pp. 1013-1038 ; « The one-year-old Trump presidency », *The Economist*, 11 janvier 2018.

En 1995, le président Chirac et le Premier ministre Major ont déclaré, après le sommet de Chequers, qu'aucun des deux pays ne pouvait « *imaginer une situation dans laquelle les intérêts vitaux de l'un des deux pays pourraient être menacés sans que les intérêts vitaux de l'autre le soient également* ». Cet engagement n'a aucun équivalent dans le monde et, alors que nous voyons resurgir d'anciennes menaces et émerger de nouvelles, ces mots ont plus de poids que jamais.

Dans ce nouvel ordre mondial, l'extrémisme violent d'inspiration islamiste constitue une menace aussi importante qu'immédiate. Bien que ce défi ne soit pas nouveau, l'ampleur de la menace s'est considérablement accrue au cours des 5 dernières années comme le prouve le nombre d'attentats terroristes sur le sol européen. La France et le Royaume-Uni ont été particulièrement exposés à cette amère réalité : en France, 5 attentats terroristes ont eu lieu, ainsi que 6 tentatives et vingt projets d'attentats en 2017⁹. Le Royaume-Uni, à son tour, a fait l'objet de 5 attaques terroristes en 2017 et 10 ont été déjouées la même année¹⁰. Les deux pays, qui abritent les populations musulmanes les plus importantes d'Europe (~3 millions au Royaume-Uni, ~4,5 millions en France), sont de fait les pays de l'UE dont le plus grand nombre de ressortissants sont partis faire le djihad en Irak et en Syrie (~850 pour le Royaume-Uni, ~1100 pour la France)¹¹.

Si l'État islamique a perdu son emprise territoriale depuis la libération de Mossoul et de Raqqa, il demeurera une menace dans les années à venir, en partie parce que la diffusion de son idéologie se poursuit

⁹ « Terrorisme dans l'Union européenne : bilan 2017 », Centre d'analyse du terrorisme, janvier 2017, p.1

¹⁰ Sandford D., « Far-right terror threat "growing" in UK as four plots foiled », *BBC News*, 26 février 2018. <http://www.bbc.co.uk/news/uk-43200966>

¹¹ « Who are Britain's jihadists ? », *BBC News*, 12 octobre 2017. <http://www.bbc.co.uk/news/uk-32026985>

via Internet, en partie parce que les combattants revenus de Syrie et d'Irak qui ont depuis lors été emprisonnés au Royaume-Uni, en France et dans divers pays européens seront à terme libérés¹² et que les lieux d'enfermement sont aujourd'hui d'importants centres de radicalisation. En sus de l'État islamique, Al-Qaida étend de nouveau son emprise, aux côtés de divers groupes radicaux et d'un nombre croissant d'auto-didactes déterminés à monter des attaques de plus en plus sophistiquées.

D'autres États, qu'il s'agisse de puissances émergentes qui ont recours à la force ou de pays qui tentent d'acquérir des armes de destruction massive, complètent ce panorama croissant des « menaces de puissances ». La montée en puissance de la Chine est certainement un défi stratégique pour nos deux pays et nécessite des investissements de long terme, en particulier en matière de politique étrangère et de contre-espionnage. L'instabilité actuelle en Afrique du Nord et au Moyen-Orient et l'expansion régionale de l'influence iranienne constituent également des défis majeurs en matière de sécurité. En outre, cette instabilité a conduit à la crise migratoire de 2015 avec l'arrivée de plus de 1 million de demandeurs d'asile en Europe¹³, créant une instabilité politique au sein de l'UE et renforçant les partis populistes et leur rhétorique.

La Russie a délibérément aidé ces forces politiques avec pour objectif de fracturer l'unité de l'Occident, comme peut le faire également Donald Trump avec ses déclarations et ses *tweets*. Dans le même temps, l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014 a fait resurgir des politiques expansionnistes et, par réaction, des niveaux d'alerte

¹² Basra R., Neumann P. et Brunner C. *Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the New Crime-Terror Nexus*. ICSR Report. King's College London. 2016.

¹³ « Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur la situation migratoire en Europe », n° 4551, 22 février 2017.

militaire que le monde n'avait pas connus depuis la guerre froide. Ces dernières années, la Russie a continué à mener des activités militaires en Ukraine orientale, à s'engager dans des accrochages militaires à ses frontières (par exemple en Géorgie) et à provoquer les puissances occidentales en combinant incidents à la frontière avec les pays baltes et grands exercices militaires aux frontières orientales de l'OTAN.

La Russie opère le plus souvent de façon masquée, mettant en œuvre des campagnes de désinformation sophistiquées pour éviter de se voir attribuer ses actions et de devoir en rendre compte, comme on a pu l'observer en particulier lorsque le vol MH-17 a été abattu au-dessus du Donbass. Les opérations secrètes russes sont tout aussi problématiques, en particulier l'empoisonnement de Sergueï Skripal et l'ingérence présumée dans les élections présidentielles américaine et française ainsi que dans le référendum sur le Brexit.

Les attaques dans le cyberspace sont également une menace croissante et révèlent les vulnérabilités de nos infrastructures nationales. De nouvelles tentatives pour tenter à l'intégrité de nos systèmes paraissent inévitables. En conséquence, de nombreux pays, dont le Royaume-Uni et la France, cherchent à développer des cyber-capacités offensives et à les accroître en matière défensive.

En résumé, le nouveau monde dans lequel nous vivons est le meilleur argument en faveur d'une coopération sécuritaire accrue entre la France et le Royaume-Uni : nos deux pays disposent de capacités uniques en Europe en matière de renseignement et de police et doivent faire face aux mêmes menaces. C'est précisément la raison pour laquelle ce monde-là a besoin d'une relation forte entre le Royaume-Uni et la France.

Et pourtant, malgré l'importance réelle et concrète de cette relation, elle est actuellement sous pression pour ces mêmes raisons : évolutions politiques, nouvelles menaces, nouvelles technologies. Mais même contestée et remise en question, notre relation demeure unique et enviée par de nombreux pays.

À propos de ce rapport

C'est pour toutes ces raisons que l'Institut Montaigne et le *Policy Institute at King's College London* ont mis sur pied notre groupe de travail comprenant une vingtaine de hauts responsables français et britanniques en matière de défense et de sécurité, composé d'hommes et de femmes dont certains ont contribué à la déclaration de Saint-Malo et aux accords de Lancaster House de 2010, qui structurent aujourd'hui la coopération de défense entre nos deux pays.

14

Nous avons travaillé ensemble pendant un an pour examiner l'état des relations entre le Royaume-Uni et la France. Partant du constat que le monde changeait et qu'une coopération forte entre la France et le Royaume-Uni était nécessaire, nous avons souhaité comprendre comment cette relation fonctionnait et déterminer si elle pouvait être approfondie. Tout au long de ce travail, nous avons eu la certitude de traverser une période historique singulière, celle d'un monde en transformation et menaçant, une période qui nécessiterait une coopération franco-britannique peut être plus importante que jamais auparavant.

Nous avons mené une série d'entretiens avec es hauts fonctionnaires britanniques et français des ministères de la Défense, de l'Intérieur, des Affaires Étrangères, des missions diplomatiques, du Parlement,

des services de renseignement et représentants du monde industriel. L'Institut Montaigne et le *Policy Institute at King's College London* ont fourni le cadre de ce projet. Ce rapport présente les conclusions de notre groupe de travail.

Au début du projet, il était évident que nous partageons tous la même ambition : trouver les moyens d'approfondir, d'élargir et de consolider les relations de défense et de sécurité entre nos deux pays. Mais nous avons également reconnu que pour ce faire, il était nécessaire de comprendre ce qui motive cette coopération et s'il existait des obstacles à une coopération plus approfondie. Nous avons voulu déterminer, lorsque cette coopération a connu des échecs, quelles en étaient les causes et lorsqu'elle a été couronnée de succès, comment ceux-ci pourraient être étendus.

Notre rapport est divisé en trois parties. La première se focalise sur l'étendue de la coopération en matière de défense et de sécurité. Nous tentons d'y faire le bilan de la relation telle qu'elle existe aujourd'hui, de déterminer ce qui a fonctionné et ce qui a échoué depuis la signature des traités de 2010. Nous avons procédé à un audit complet des projets issus de ces traités en matière de coopération opérationnelle, industrielle et nucléaire. Dans cette partie, nous examinons également, au-delà des traités, la coopération sécuritaire (coopération policière, cybersécurité, etc.), domaine dans lequel la coopération formalisée est complétée par des mécanismes de coopération informels.

Dans la partie suivante, nous avons tâché de recenser l'ensemble des défis, obstacles et difficultés auxquels les deux parties sont confrontées. Nous y explorons les difficultés inhérentes à la coopération franco-britannique, ainsi que celles qui résultent d'événements qui échappent au contrôle des deux parties. Enfin, dans une dernière partie, nous

décrivons les étapes que nous considérons nécessaires pour que la coopération s'épanouisse à court terme, mais aussi à long terme. Cette partie formule une série de recommandations politiques qui nous semblent être un bon moyen de renforcer la coopération de défense et de sécurité entre nos deux pays.

Bien que la coopération bilatérale soit le principal objet du présent rapport, nous ne pouvons pas omettre les nombreuses façons dont le Royaume-Uni et la France coopèrent sur ces questions au niveau multilatéral, et notamment à travers l'UE et l'OTAN. Nous abordons également ces dimensions, en particulier dans le contexte du Brexit, et avons cherché à comprendre comment la rupture du Royaume-Uni avec l'UE pouvait influencer ses relations bilatérales avec la France.

L'ÉTENDUE DE LA COOPÉRATION

Une coopération historique

La coopération en matière de défense est une des caractéristiques essentielles des relations entre le Royaume-Uni et la France depuis la Première Guerre mondiale. En 1947, les deux pays signaient le Traité de Dunkerque, afin de se protéger et de s'entraider en cas d'attaque allemande¹⁴. Un an plus tard, nos deux pays signaient avec la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas le traité de Bruxelles, qui créa l'alliance militaire de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), dissoute en 2011.

Cependant, ce n'est qu'avec la guerre en Bosnie qu'une coopération de défense formalisée entre le Royaume-Uni et la France a commencé à s'établir, avec la création d'une commission nucléaire conjointe en 1992¹⁵ et d'un Groupe aérien franco-britannique européen lors du sommet franco-britannique de 1994¹⁶. L'objet de ce Groupe était spécifique et limité : il était conçu pour améliorer les capacités des forces aériennes des deux pays et pour planifier, le cas échéant, des opérations combinées. Cette coopération a été rapidement étendue par la déclaration conjointe franco-britannique de Saint-Malo en 1998 – un événement décisif –, suscitée par la volonté mutuelle de deux dirigeants politiques – le président Jacques Chirac et le Premier ministre Tony Blair – d'élaborer une réponse commune à la crise du Kosovo.

¹⁴ « Traité d'alliance et d'assistance mutuelle entre la France et le Royaume-Uni ». Dunkerque, 4 mars 1947.

¹⁵ Tertrais B., « Entente Nucléaire : Options for UK-French nuclear cooperation », BASIC Trident Commission, juin 2012.

¹⁶ Taylor C., « Franco-British Defence Co-Operation », House of Commons Library. SN/IA/5750, 8 novembre 2010.

Cette déclaration a été le point de départ d'une coopération encore plus profonde et plus intense, développée par les traités de Lancaster House douze ans plus tard. Une fois de plus, deux dirigeants politiques – le Premier ministre David Cameron et le président Nicolas Sarkozy – se sont fait les champions d'un accord, dans un tout autre contexte politique : la crise financière mondiale avait déjà marqué le début d'une période d'austérité aiguë pour les deux pays et les guerres au Moyen-Orient et en Afrique mis à rude épreuve les ressources des deux côtés de la Manche, au point que la coopération mise en place à cette époque est maintenant connue sous le surnom d'« Entente frugale »¹⁷. Au même moment, on constatait un consensus croissant au Royaume-Uni et en France sur les exigences de la sécurité européenne, le rôle de l'OTAN et la nécessité d'une coopération bilatérale plus étroite.

Ces traités s'articulent autour de trois piliers : les opérations (formation et exercices conjoints, travail conjoint sur la doctrine militaire, échanges de personnel, partage et mise en commun de matériel, d'équipements et de services dans le but ultime de déploiements conjoints), les capacités (coopération en matière de recherche et technologie, acquisition, déploiement et maintenance des capacités, développement de bases technologiques et industrielles interdépendantes) et la coopération nucléaire (pour assurer la viabilité et la sécurité de leurs dissuasions nationales, la France et le Royaume-Uni se sont engagés à construire un centre commun de simulation nucléaire en France et de recherche nucléaire au Royaume-Uni).

Les traités de Lancaster House sont donc principalement axés sur la défense. La coopération en matière de sécurité, quoique peut-être plus large et plus intense, s'est construite de manière plus informelle.

¹⁷ Leymarie, P. « "Entente Frugale" entre Paris et Londres », *Le Monde Diplomatique*, 4 novembre 2010.

Une grande partie de la coopération sécuritaire entre le Royaume-Uni et la France a de fait lieu en dehors du cadre de Lancaster House, soit dans le cadre de relations informelles entre les services français et britanniques, soit dans un contexte multilatéral (principalement européen). Cela dit, si les traités de Lancaster House sont avant tout des accords de défense, les questions liées à la sécurité, telles que les cyber-menaces et le terrorisme, sont mentionnées dans la plupart des déclarations qui clôturent chaque sommet bilatéral franco-britannique depuis 2010.

Coopération pour la défense du continent européen

La coopération en matière de défense et de sécurité entre le Royaume-Uni et la France est essentielle, non seulement pour la sécurité de nos deux pays, mais aussi pour celle du continent européen, et même au-delà. Ensemble, nos deux pays ont sans doute développé la relation bilatérale la plus importante et la plus solide d'Europe. Nos deux pays représentent un peu moins de 50 % des dépenses européennes de défense¹⁸ ; ils sont les premières puissances européennes de défense, tant en termes de capacités opérationnelles que pour l'industrie de défense ; ils sont l'un et l'autre des États dotés d'armes nucléaires, membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies ; ils sont tous deux à la fois désireux et capables d'intervenir dans des opérations extérieures de haute intensité. Ils sont liés par de nombreux accords de police et de renseignement, sans parler d'innombrables projets et programmes communs.

¹⁸ Eurostat.

Cette coopération est donc profonde et ancienne. Elle procède par de nombreux canaux. Certains sont bilatéraux, d'autres multilatéraux : en particulier au sein des structures de l'OTAN et de l'UE. Certains sont très formalisés – comme les traités de Lancaster House et les accords multilatéraux de sécurité développés par l'UE –, d'autres sont largement informels et fondés sur la myriade de relations entre les entreprises et les personnes de part et d'autre de la Manche. Ces échanges sont essentiels pour la coopération : ils sous-tendent les projets communs et facilitent la coopération au niveau opérationnel. En outre, ils créent un meilleur alignement des cultures stratégiques et des valeurs. Nos deux nations ont en effet des visions du monde proches, convergeant en particulier sur la nécessité de préserver le *statu quo* international face aux puissances émergentes et aux régimes « illibéraux » et disposent des capacités et de la volonté de projeter leur puissance militaire pour atteindre ces objectifs.

Dans cette partie, sera d'abord examinée l'étendue de la coopération en matière de défense, avant d'aborder la coopération en matière de sécurité. La coopération dans les domaines nucléaire et opérationnel sera passée en revue, ainsi que l'éventail complet des projets industriels. La sous-partie consacrée à la sécurité se concentre sur l'échange de renseignements, la coopération policière et la cybersécurité.

2.1. Coopération en matière de défense

La coopération franco-britannique depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale – de la crise de Suez en 1956 au sommet de Saint-Malo en 1998, en passant par la guerre des Balkans, jusqu'aux traités de Lancaster House en 2010 – n'a cessé de s'approfondir et de s'élargir au fur et à mesure qu'elle s'étendait aux domaines des industries de défense, des opérations, du nucléaire et de la sécurité. Bien que cette coopération ait été largement couronnée de succès, elle s'est avérée plus limitée et moins fructueuse dans certains domaines. Ainsi, en termes de coopération industrielle et de développement de programmes communs, on pourrait faire valoir que les deux pays ont obtenu de meilleurs résultats avant Lancaster House (les hélicoptères Gazelle, Lynx et Puma ou encore l'avion de combat Jaguar, qui datent des années 1960 et 1970, sont de bons exemples de ces réalisations réussies) qu'après.

Dans l'ère post-Lancaster House, notre coopération englobe un large éventail d'activités : opérations militaires conjointes, échange de renseignements pour lutter contre le terrorisme, coopération dans le secteur de l'industrie de la défense par le biais de programmes conjoints de R&D et d'équipement, et coopération nucléaire par le partage d'installations au Royaume-Uni et en France.

Les difficultés actuelles viennent de ce que le monde d'aujourd'hui est différent de celui de 2010, lorsque les traités de Lancaster House ont été signés. Mais elles tiennent aussi au fait que la France et le Royaume-Uni ne cherchaient pas à atteindre exactement les mêmes objectifs en signant ces traités. Le Royaume-Uni souhaitait renforcer ses liens politiques avec la France, tout en recherchant des synergies et des économies d'échelle pour ses forces armées ; la France, elle, voulait

faire de ces accords le fondement d'un renforcement de l'Europe de la défense, à laquelle elle entendait lier le Royaume-Uni. Au-delà des accords de Lancaster House, les principales difficultés de la coopération franco-britannique ont d'abord été le fait des visions fondamentalement différentes, pour nos deux pays, du rôle de l'OTAN en Europe.

Ainsi, même en faisant abstraction du Brexit, la relation franco-britannique semble avoir besoin à la fois d'une nouvelle énergie, mais aussi d'objectifs différents et d'un renforcement de ses leviers pour répondre aux nouvelles menaces et aux changements d'un ordre international incertain.

2.1.1. Opérations et formation

2.1.1.1. Opérations et exercices

22

Malgré l'ampleur de la coopération de défense entre nos deux pays, le symbole le plus évident de cette coopération – partir ensemble à la guerre – a été peu fréquent et irrégulier. Le Royaume-Uni et la France se sont souvent déployés conjointement, ce qui démontre leur capacité à opérer côte à côte, mais presque toujours dans le cadre d'une alliance plus large. Dans les rares occasions où ils ont coopéré en dehors d'une alliance, se sont élevées des difficultés, qui sont le produit naturel des différentes priorités nationales et des divergences quant au lieu, au moment et à la manière d'intervenir. La France et le Royaume-Uni ont ainsi du mal à s'accorder sur le cadre d'intervention, les Britanniques privilégiant l'OTAN, à laquelle la France est plus réticente.

Mais malgré la relative rareté des opérations conjointes, le Royaume-Uni et la France ont mené de multiples exercices ensemble, en particulier

depuis la création d'une Force expéditionnaire interarmées combinée (*Combined Joint Expeditionary Force*, CJEF) établie par les traités de Lancaster House. La CJEF doit notamment devenir une force d'entrée en premier sur un théâtre, permettant le déploiement rapide de troupes conjointes. Contrairement à d'autres forces conjointes, comme la brigade franco-allemande ou l'Eurocorps, il ne s'agit pas d'une force permanente, mais plutôt d'une force expéditionnaire *ad hoc* englobant les trois armées (air, terre et mer), avec un commandement intégré et « disponible pour des opérations bilatérales, de l'OTAN, de l'UE, des Nations Unies ou autres »¹⁹. Sa conception a fait l'objet de débats nourris, notamment sur la taille de cette capacité d'intervention, le Royaume-Uni plaidant pour développer une petite force qui pourrait ensuite être élargie, le gouvernement français souhaitant bâtir dès le départ une force interarmées²⁰.

La CJEF est actuellement encore en phase de test et de perfectionnement. Il s'agit principalement d'exercices au niveau du commandement, pour améliorer les procédures, mais une série d'exercices s'est également tenue pour tester ces procédures sur le terrain. Ces exercices, qui ont inclus les trois composantes : Flandre (2011, terre), Lion corse (2012, marine), Aigle Capable (2013, air), ont été complétés par des exercices d'état-major – Rochambeau (2014) et Griffin Rise (2015). En 2016, l'exercice de synthèse « Griffin Strike » a réuni 5 500 militaires des trois armées, vingt avions et une douzaine de navires. Il couvrait les niveaux stratégique, opérationnel et tactique, permettant de tester à grande échelle la cohérence de la chaîne de commandement binationale, l'interopérabilité franco-

¹⁹ Sommet franco-britannique de 2010 : déclaration sur la coopération de défense et de sécurité, 2 novembre 2010.

²⁰ Alice Pannier, *Franco-British defence cooperation under the Lancaster House Treaties (2010) – Institutionalisation meets the challenges of bilateral cooperation*, thèse de doctorat soutenue à Sciences Po, 4 juillet 2016.

britannique dans toutes les composantes et la réactivité d'un déploiement conjoint.

Bien que le concept ait été validé, la CJEF n'a donc pas encore été utilisée pour des opérations. Elle n'était pas prête pour l'opération libyenne, qui a eu lieu quelques mois seulement après les accords de Lancaster House, même si elle a considérablement bénéficié du retour d'expérience de cette intervention²¹. A ce stade, la force est seulement prévue pour la gestion de crise ou les opérations de maintien de la paix, plutôt que pour des opérations cinétiques de haute intensité. Le niveau d'interopérabilité que la CJEF a acquis aujourd'hui permettrait donc un déploiement efficace uniquement dans un environnement homogène (air, mer), son utilisation serait plus complexe en terrain discontinu (terre). La CJEF doit devenir pleinement opérationnelle en 2020, calendrier qui semble ambitieux²² en raison de la nature sensible des dernières étapes de sa conception.

24

En parallèle du développement de la CJEF, nos deux pays ont cherché à mieux comprendre leurs forces respectives de déploiement rapide par le biais d'exercices conjoints entre leurs unités aéroportées et marines. 1 500 membres de la 16^e Brigade d'assaut aérien ont participé aux côtés des parachutistes de la 11^e Brigade française à l'exercice Swift Response de l'OTAN en Bulgarie, en Hongrie et en Roumanie en 2017. De même, des soldats français se sont joints au personnel du 3^e Bataillon parachutiste du Royaume-Uni pour effectuer l'exercice Askari Storm au Kenya en novembre 2017²³.

²¹ *Ibid.*

²² HMG, Ministry of Defence, No. 10, and the Rt Hon Gavin Williamson CBE MP, « UK and France commit to new defence cooperation », *News Story*, 18 janvier 2018.

²³ HMG, Ministry of Defence, « UK agrees new military training programme with France », *News story*, 31 août 2017.

Enfin, l'opération de 2011 en Libye, pour laquelle nos deux pays ont joué un rôle moteur essentiel, a permis de montrer les forces – mais aussi les faiblesses – des opérations militaires conjointes franco-britanniques²⁴. Même si le soutien des États-Unis s'est avéré nécessaire pour assurer les fonctions de renseignement et de ravitaillement, la France et le Royaume-Uni étaient en première ligne de l'opération et ont effectué plus de 80 % des frappes aériennes²⁵.

Il existe ensuite des domaines importants dans lesquels une coopération entre militaires pourrait être approfondie compte tenu des restrictions qui pèsent sur les budgets de défense de nos deux pays. Deux domaines se distinguent particulièrement.

Français et Britanniques pourraient d'abord s'appuyer davantage l'un sur l'autre pour l'utilisation des installations de formation en adoptant une approche fondée sur l'accès partagé aux infrastructures, ce qui maximiserait leur emploi et réduirait au minimum les coûts d'entretien de ces installations. L'installation française de guerre urbaine à Sissone et les infrastructures anti-sous-marines britanniques au large de l'Écosse représentent des atouts importants qui pourraient être exploités plus largement grâce à une approche conjointe. L'unité d'entraînement de l'armée britannique à Suffield, au Canada pourrait être une autre option. En tant que zone d'entraî-

²⁴ Cameron A., « The Channel axis: France, the UK and NATO », in Johnson, A. and Mueen, S. (eds.) *Short war, long shadow: The political and military legacies of the 2011 Libya campaign*. Whitehall Report 1-12. London: RUSI. 2012, p. 15 ; Goessens G., « Où en sont les accords de coopération franco-britanniques de novembre 2010 ? », *Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité*, 20 mars 2012.

²⁵ Goessens G., « Où en sont les accords de coopération franco-britanniques de novembre 2010 ? », *Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité*, 20 mars 2012 ; *House of Commons, Foreign Affairs Committee, Libya: Examination of intervention and collapse and the UK's future policy options inquiry* (Third Report of Session 2016–17, HC 119). House of Commons, 14 septembre 2016.

nement blindée qui peut accueillir des exercices jusqu'au niveau du groupement tactique, elle a été utilisée de façon intensive dans l'entraînement pour l'Afghanistan. En dépit de complications, notamment sa situation géographique qui exige qu'un contingent français y soit déplacé spécifiquement pour la formation, il pourrait être possible d'utiliser cette unité pour la formation conjointe.

Il existe également des opportunités de coopération dans le domaine du transport. Les deux pays maintiennent une flotte de Lockheed Hercules C-130 et sont en train d'acquérir l'Airbus A400M : l'évolution vers une coopération en matière d'entretien, de maintenance et de formation devrait offrir des possibilités d'économies, libérant ainsi des fonds pour des investissements dans d'autres domaines de la défense.

Enfin, en ce qui concerne la volonté politique de conduire des opérations militaires, les élites françaises ont la perception que le Royaume-Uni, très marqué par la guerre en Irak, est aujourd'hui réticent à s'engager militairement à l'étranger – ce qui s'est manifesté par le vote de 2013 sur l'intervention en Syrie. Toutefois, cet épisode tient moins à un manque de volonté qu'à une mauvaise gestion du vote parlementaire et à l'incapacité de David Cameron à communiquer une stratégie claire pour l'implication du Royaume-Uni en Syrie²⁶. Depuis lors, le Royaume-Uni s'est engagé aux côtés de la France contre l'État islamique au Levant.

²⁶ Watson A., « Pacifism or pragmatism? The 2013 parliamentary vote on military action in Syria », *Remote Warfare Programme*. Oxford Research Group. 28 mai 2018.

2.1.1.2. Personnel et formation

Les traités de Lancaster House ont conduit à une expansion significative des programmes d'échange de personnel entre la France et le Royaume-Uni. Du côté civil, pour faire écho au renforcement du dialogue entre les deux gouvernements, les deux ministères de la Défense ont placé des fonctionnaires dans les départements de leurs homologues britanniques et français. De même, des diplomates français et britanniques ont participé à des séminaires de formation conjoints²⁷. Du côté militaire, il y a également eu une importante série d'échanges visant à approfondir la compréhension que les forces armées des deux nations ont l'une de l'autre. Ainsi, en 2016, les deux armées ont convenu d'un échange permanent de commandants divisionnaires adjoints, en vertu duquel un officier français est devenu commandant en second de la 1^{re} division du Royaume-Uni, un officier britannique assumant un rôle équivalent dans l'armée française (auprès de la 1^{re} armée, basée à Besançon²⁸). Des mesures similaires ont été prises avec les autres services armés. En août 2017, 40 officiers étaient détachés auprès de l'autre armée²⁹. Il s'agit d'une intégration sans précédent pour nos forces armées.

Nos deux pays ont également cherché à augmenter le nombre d'entraînements bilatéraux et, dans le cas des forces aériennes, trilatéraux (avec les États-Unis depuis 2013 dans le cadre de l'initiative stratégique trilatérale³⁰), inclusion qui s'est avérée utile.

²⁷ HMG, Ministry of Defence, « Joint training for French and British diplomats », *News Story*, 19 juin 2014.

²⁸ Odell M., « French general given top UK army job », *FT*, 8 février 2016.

²⁹ HMG, Ministry of Defence, « UK agrees new military training programme with France », *News story*, 31 août 2017.

³⁰ Goldfein P. et Adamson A., « The trilateral strategic initiative: A primer for developing future airpower cooperation », *Air and Space Power Journal*, 7:1. Pp. 5-13.

Il est en effet très probable que les conflits à venir exigent un haut niveau d'interopérabilité, comme les opérations aériennes conjointes pendant l'intervention en Libye l'ont montré. De plus, notre expérience dans les Balkans et ailleurs nous a permis de prendre conscience de l'intérêt qu'il y a à s'appuyer sur les forces d'une autre nation, le cadre trilatéral permettant à la France et au Royaume-Uni de bénéficier au mieux des importantes capacités de déploiement des États-Unis. Enfin, avec le développement de nouvelles technologies, dont l'aviation de chasse de cinquième génération, les entraînements trilatéraux offrent à nos deux pays l'occasion de travailler avec les matériels américains les plus avancés. En 2013, des pilotes de la RAF ont ainsi piloté le Rafale français en solo pour la première fois et, en retour, des pilotes de l'armée de l'air française ont piloté l'avion Typhoon, ce qui démontre la force de notre coopération³¹.

2.1.2 Coopération industrielle de défense

Les divergences persistantes entre les contextes économique et politique français et britannique, ainsi qu'entre les deux bases industrielles font remonter la coopération industrielle de défense entre les deux pays aux années 1960. Elle a connu des pics et des creux, qui reflètent l'évolution politique et économique des deux pays.

Les traités de Lancaster House visaient explicitement à coordonner le développement des capacités de défense et d'acquisition entre les deux pays. Par exemple, l'article 7 de l'accord principal engageait nos deux pays à « *comparer, dès que possible, les objectifs et programmes prospectifs en matière de capacités et, dans toute la mesure*

³¹ HMG, Ministry of Defence, « Double first for French and British fast jet pilots ». *News story*, 11 février 2013.

du possible, à harmoniser les calendriers et les besoins »³². Dans un contexte d'austérité, les deux gouvernements, qui faisaient face à des défis communs en matière de sécurité, étaient désireux d'économies d'échelle, voulaient maximiser leurs capacités et renforcer leurs industries de défense respectives³³.

Le volet capacitaire des traités de Lancaster House a ainsi débouché sur trois grands projets conjoints visant à développer des capacités « de haut du spectre » : un programme de système de combat aérien du futur (*Future Air Combat System* – FCAS), un programme de missiles de croisière supersoniques furtifs (FCASW/FMAN-FMC) et un programme anti-mines maritimes (*Maritime Mine Counter Measure* – MMCM). Ces projets sont à des stades de développement différents et rien ne garantit qu'ils entreront finalement en production. Néanmoins, du fait de leur charge symbolique – ces projets sont des images tangibles de la coopération franco-britannique en matière de défense – il serait hautement souhaitable qu'ils aboutissent, sauf problèmes financiers, techniques ou politiques dirimants.

³² HMG, *Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic for defence and security co-operation*, Cm. 8174. London, 2 novembre 2010.

³³ Michael Kluth, « European defence industry consolidation and domestic procurement bias », *Defense and Security Analysis*, 33(2), 2017, pp. 158-173.

2.1.2.1. Drones, véhicules aériens sans pilote, véhicules aériens de combat sans pilote et le programme Future Combat Air System (FCAS)

La France et le Royaume-Uni s'étaient fixés pour objectif en 2012 de développer conjointement la prochaine génération de deux types de drones : les drones de surveillance à moyenne et longue endurance (MALE) et les drones de combat³⁴. En dépit de cette ambition partagée, la coopération en matière de développement et de production de drones n'a pas été couronnée de succès.

Les drones MALE devaient être développés dans le cadre du programme Telemos, lancé conjointement par BAE Systems et Dassault en mars 2011 : un modèle a été présenté au salon aéronautique de Paris en juin 2011 et des contrats devaient être signés au salon aéronautique de Farnborough en 2012, BAE Systems et Dassault tablant sur un financement de 500 millions d'euros par pays. Cependant, ce projet, qui concurrençait le drone Talarion, lancé par EADS (et créait ainsi le risque d'une concurrence intereuropéenne similaire à la concurrence entre le Rafale et l'Eurofighter), a été abandonné après 2012. Le gouvernement français a choisi de concentrer ses efforts sur un nouveau projet d'EADS fondé sur la structure de base de Talarion, MALE 2020, qui implique désormais la France (Dassault, EADS/Airbus), l'Allemagne (EADS/Airbus) et l'Italie (Finmeccanica/Leonardo).

La coopération sur les drones de combat a été encore moins fructueuse et le développement conjoint du *Future Combat Air System* est désormais à l'arrêt. Le contrat a été attribué à l'origine à Dassault

³⁴ HMG, Prime Minister's Office, «UK-France declaration on security and defence». News story, 17 février 2012.

et BAE Systems après une étude de faisabilité de 120 millions de livres sterling en 2014 ; cependant, les difficultés budgétaires du ministère de la Défense britannique, dans le contexte d'incertitudes liées au Brexit, rendent incertaine la poursuite du programme FCAS³⁵, même si le projet de démonstrateur n'a pas été abandonné lors du sommet de Sandhurst. Dans le même temps, la France a lancé avec l'Allemagne un projet de FCAS distinct du programme franco-britannique, piloté par Dassault et Airbus, dans lequel on ne sait pas encore quel rôle pourrait jouer l'industrie de défense britannique.

2.1.2.2. MBDA et le programme de missiles de croisière supersoniques Stealth (FCASW/FMAN-FMC)

MBDA – que l'on peut décrire comme l'Airbus des missiles – a été créé en 2001 par Airbus, BAE Systems et Leonardo. Bien que l'entreprise ait été créée avant les traités de Lancaster House, ceux-ci consacrent l'engagement de coordonner et d'intégrer le secteur de la conception et de la production de missiles³⁶. Avec cet engagement, MBDA est devenu un vecteur privilégié d'approfondissement de la coopération franco-britannique. Le « One MBDA » est un plan stratégique décennal qui a abouti à la création « d'un seul maître d'œuvre européen et à la réalisation de gains d'efficacité allant jusqu'à 30 % »³⁷ grâce à des centres d'excellence partagés entre les deux filiales française et britannique de MBDA.

³⁵ Tran P., « UK was the one to put the brakes on drone demo project, industry says », *DefenseNews*, 12 avril 2018.

³⁶ « Fifty years of European technological and operational excellence », MBDA. <http://www.mbda-systems.com/about-us/history/>

³⁷ Sommet franco-britannique de 2010 : déclaration sur la coopération de défense et de sécurité, 2 novembre 2010.

La valeur opérationnelle de MBDA est de fournir une chaîne de production sécurisée et agile. Lors de l'opération libyenne en 2011, les forces aériennes françaises et britanniques ont consommé rapidement leurs stocks de missiles. La Royal Air Force, en particulier, s'inquiétait de ce que ses stocks de missiles *Brimstone* étaient dangereusement bas. MBDA a su réagir rapidement et les mettre en production³⁸. Au-delà des avantages opérationnels, les deux gouvernements ont également soutenu MBDA pour des raisons politiques et économiques : ils étaient désireux de récolter les fruits des économies d'échelle, ainsi que les avantages économiques et en termes d'emploi d'un secteur florissant et, plus largement, d'accroître l'interdépendance de nos deux pays en matière de défense. Cette ambition prévue par les traités a été renforcée par un accord intergouvernemental en septembre 2015 : quatre centres d'excellence combinant recherche et production ont été créés afin de réunir des compétences technologiques clés (sur douze envisagés dans le cadre de l'initiative « One MBDA »).

En dépit de tous ces succès, le Brexit pourrait avoir un impact indirect sur « One MBDA ». La structure d'un accord commercial futur entre le Royaume-Uni et l'UE n'est pas encore connue, mais il est très possible que certains des avantages d'un secteur intégré des missiles, en particulier les avantages économiques et en matière d'emploi, soient dilués par des tarifs douaniers, des restrictions sur les droits de propriété, la libre circulation et les exportations d'armes.

³⁸ Cette expérience contraste fortement avec celle qu'a connue l'armée britannique avec Paveway IV : le producteur américain a tout simplement placé la requête de production additionnelle au bout d'une file d'attente de dix-huit mois. Entretien avec un représentant de MBDA, 8 janvier 2018.

Cela pourrait avoir une incidence sur la production de missiles à tous les niveaux. L'accord MBDA a soutenu la coopération industrielle sur de nombreux projets : le programme *Sea Venom*, pour lequel un contrat de 500 millions d'euros a été signé en mars 2014³⁹ ; le programme *Storm Shadow/Scalp cruise missile capability enhancement*, pour lequel une phase de conception a été lancée en juillet 2014⁴⁰ ; le programme *stealth supersonic cruise missile* (FCASW/FMAN-FMC) (remplaçant les missiles français Exocet et britannique Harpoon) qui est entré en phase de conception dans le cadre d'un contrat de 100 millions d'euros signé en mars 2017⁴¹.

Ce dernier projet est particulièrement important, car les missiles de longue portée sont un secteur à haute valeur stratégique aussi bien qu'économique. Le FCASW/FMAN-FMC englobe environ un tiers du portefeuille d'activités de MBDA. En tant qu'entreprise commune, elle est susceptible de lier les secteurs des missiles des deux nations pendant des années, voire des décennies et de réduire leur dépendance à l'égard des États-Unis.

2.1.2.3. Programme de lutte contre les mines maritimes (MMCM)

Les sommets qui ont suivi les traités de Lancaster House ont également annoncé un projet de prototype d'un nouveau système antimines. En mars 2015, un contrat de 17 millions de livres sterling lui a été attribué par l'OCCAR au nom des gouvernements britanniques

³⁹ « MBDA to develop FASGW(H)/ANL, next generation Anglo-French anti-ship missile », MBDA, communiqué de presse, 27 mars 2014.

⁴⁰ HMG, *UK-France Summit, Annex on security and defence*, 3 mars 2016.

⁴¹ « France and the UK launch next-generation strike missile project with MBDA », MBDA, communiqué de presse, 28 mars 2017.

et français⁴². Le MMCM développera un système autonome pour « *la prochaine génération de capacités du programme de déminage maritime* »⁴³, opéré à distance à partir d'un centre de commandement. L'objectif du programme est de développer, fabriquer et tester deux systèmes. Ensemble, ils donneront une liberté de manœuvre stratégique, opérationnelle et tactique et assureront ainsi la projection des forces maritimes et la sécurité maritime. L'arrivée du prototype à Brest en mai 2018 indique que ce programme est, après la coopération sur les missiles, l'un des exemples de réussite industrielle les plus positifs et les plus gratifiants depuis la signature des traités de Lancaster House⁴⁴.

2.1.2.4. *Porte-avions*

Les porte-avions, peut-être plus que toute autre capacité militaire, hormis la dissuasion nucléaire, occupent une place importante dans les imaginaires nationaux. Sur le plan tactique, ils permettent la projection de force et de puissance à longue portée et offrent une gamme d'options militaires pour un large éventail de missions et de théâtres d'opérations. Le Royaume-Uni et la France reconnaissent l'utilité stratégique ainsi que la valeur symbolique de ces outils militaires mais en connaissent également le prix (les deux porte-avions britanniques ont ainsi été approuvés pour un coût de 6,2 milliards de livres sterling).

L'armée française espère régulièrement acquérir un deuxième porte-avions afin d'accroître la disponibilité de ses capacités de transport.

⁴² HMG, Ministry of Defence, « UK works with France to defeat threat of underwater mines ». *News story*, 27 mars 2015.

⁴³ « New European maritime mine counter measures project launched », *European Defence Agency*, 28 octobre 2014.

⁴⁴ Groizeleau V., « Guerre des mines: Le prototype du drone de surface est arrivé à Brest », *Mer et Marine*, 22 mai 2018.

Plutôt que d'opter pour un second modèle à propulsion nucléaire, des discussions préliminaires ont eu lieu concernant l'acquisition d'un porte-avions à propulsion conventionnelle et les Français ont considéré le modèle Reine Elizabeth britannique comme une base potentielle pour le nouveau porte-avions. Toutefois, en raison de restrictions budgétaires et de changements apportés aux particularités techniques et aux exigences des deux pays, les plans d'un deuxième transporteur ont été discrètement abandonnés.

2.1.2.5. *Systèmes terrestres, aériens et maritimes*

Au-delà de ces grands projets de développement et de production d'armes, le Royaume-Uni et la France ont collaboré à divers systèmes terrestres, aériens et maritimes. Par exemple, les systèmes d'armement télescopiques de 40 mm, un projet conjoint BAE/Nexter, ont été achetés par l'armée britannique pour ses véhicules de reconnaissance Ajax, et il est prévu que cette tourelle remplace également les tourelles existantes sur les véhicules de combat d'infanterie *Warrior*. L'armée française a également signé récemment un contrat pour l'installation du système sur son véhicule blindé de combat *Jaguar*.

En matière de systèmes aériens (au-delà du développement des drones), le Royaume-Uni et la France font partie du programme A400M et reçoivent actuellement de nouveaux avions. La France aura à terme une flotte plus importante, mais le Royaume-Uni possède actuellement plus d'avions, les deux gouvernements ayant convenu d'échanger des créneaux de livraison. La déclaration conjointe de 2010 prévoyait l'élaboration d'un plan de soutien commun et d'un groupe d'utilisateurs commun bilatéral pour l'A400M. Si ces deux objectifs semblent avoir été tenus, il n'apparaît

pas clairement que des programmes de formation conjoints aient été mis en œuvre.

Dans le domaine maritime, les déclarations des sommets qui ont suivi les traités de Lancaster House promettaient, certes en des termes vagues, de coopérer au développement conjoint de « *certaines équipements et technologies pour la prochaine génération de sous-marins nucléaires* »⁴⁵. Un mémorandum d'entente bilatérale a été signé en juin 2011 pour développer ces échanges, mais ces projets ne se sont toujours pas concrétisés. La coopération sur les navires n'a quant à elle pas été mentionnée dans les récents sommets franco-britanniques. Le Royaume-Uni a envisagé d'acquérir des frégates polyvalentes FREMM (développées par Naval Group et Fincantieri) mais s'est finalement retiré du programme, lui préférant les destroyers Type 45, tout en conservant le système de défense aérienne PAAMS qui avait été développé à l'appui du projet FREMM. De même, le Royaume-Uni a cherché sans succès des partenaires pour le développement de ses programmes de frégates de type 26 et 31.

*2.1.2.6. Command – Control – Communication – Computer – Intelligence – Surveillance – Reconnaissance (C4ISR)*⁴⁶

À trois reprises (2010, 2012 et 2014), la mise en commun des futures communications militaires par satellite a été mentionnée dans des déclarations conjointes, mais elles ne sont pas allées au-delà de l'étude exploratoire. Le Royaume-Uni a préféré poursuivre le développement de sa prochaine génération de satellites. Le premier

⁴⁵ Sommet franco-britannique de 2010 : déclaration sur la coopération de défense et de sécurité, 2 novembre 2010.

⁴⁶ Commandement, contrôle, communication, informatique, renseignement, surveillance, reconnaissance.

élément d'une nouvelle capacité britannique de communication par satellite pour remplacer l'actuel réseau Skynet 5 a été attribué à Airbus Defence and Space sans appel d'offres⁴⁷. Les négociations en vue de conclure l'accord de fourniture du satellite Skynet 6A sont en cours, mais le ministère de la Défense britannique a déclaré qu'il avait opté pour Airbus en-dehors du cadre concurrentiel, en partie pour maintenir les capacités spatiales nationales. Le calendrier a joué un rôle important et, selon les responsables, la capacité d'Airbus à respecter le délai de livraison requis pour le Skynet 6A a influencé la décision britannique. Le nouvel engin spatial est en cours d'acquisition pour combler une lacune capacitaire potentielle, alors que les premiers satellites de la constellation Skynet 5 de l'armée britannique approchent de la fin de leur durée de vie utile, et que la nouvelle génération de capacités de communication ne sera disponible que vers la fin de la prochaine décennie.

L'avenir de la participation du Royaume-Uni au système européen de navigation par satellite Galileo est une ligne de front qui est apparue récemment dans les négociations du Brexit. L'escalade rapide du désaccord s'articule autour de la contribution du Royaume-Uni et des investissements qu'il a déjà engagés dans Galileo (le Royaume-Uni a été un partenaire clé du projet, dont il a fourni 12 % du budget annuel, et les entreprises britanniques ont obtenu 15 % des contrats commerciaux liés à Galileo depuis 2003⁴⁸). Le gouvernement britannique a fait valoir que, puisque le Royaume-Uni a développé une grande partie de cette technologie hautement spécialisée, il devrait avoir accès au service public réglementé (PRS) de Galileo, une capacité cryptée qu'il est envisagé de rendre

⁴⁷ « Airbus scored British military satellite deal without competition », *DefenseNews*, 31 juillet 2017.

⁴⁸ Besch S., « A hitchhiker's guide to Galileo and Brexit », *CER Insight*, 3 mai 2018.

disponible uniquement pour les gouvernements et les forces armées de l'UE. L'UE a objecté que le Royaume-Uni allait devenir un État tiers et ne pouvait en conséquence se voir accorder des accès sur des sujets sensibles en matière sécuritaire qui sont refusés aux autres États tiers. Cet aspect des négociations du Brexit met en lumière la difficulté de séparer les intérêts économiques et sécuritaires.

2.1.3. Coopération nucléaire

Si la coopération industrielle de défense est, au mieux, inégale, la coopération nucléaire entre le Royaume-Uni et la France est cohérente et approfondie. Elle existe depuis la guerre froide et une Commission mixte nucléaire franco-britannique a été créée en 1992. Avec la réduction des budgets de défense dans les années 2000, les deux pays ont investi une énergie renouvelée dans cette coopération.

Cela a ouvert la voie à la réduction des obstacles à la coopération nucléaire qui, dans un contexte d'austérité et de restrictions budgétaires, en 2010, a abouti à un accord de coopération sur la sûreté et la sécurité des armes nucléaires, la certification des stocks et la lutte contre le terrorisme nucléaire et radiologique. Mais ce qui est peut-être le plus important, c'est que les traités prévoyaient le partage d'informations sensibles.

La dissuasion et la coopération nucléaires sont au cœur des traités de Lancaster House, qui visent à « *assurer la viabilité et la sécurité des dissuasions nationales* » de la France et du Royaume-Uni par « *la construction et l'exploitation en commun des installations dont les parties peuvent convenir* ». Le nucléaire fait l'objet d'un deuxième traité, additionnel au Traité de défense et de sécurité de Lancaster House, dans lequel la France et le Royaume-Uni ont réaffirmé « *leur*

intérêt mutuel à maintenir leurs forces nucléaires indépendantes au plus haut niveau de sûreté et de fiabilité, au moindre coût », se sont déclarés « déterminés à coopérer à cette fin dans les domaines industriel, technologique et scientifique » et se sont donc engagés à « construire et exploiter conjointement des installations radiographiques et hydrodynamiques dédiées », dans le cadre du programme TEUTATES. Ce programme de coopération sans précédent est déployé sous la forme d'une installation radiographique et hydrodynamique commune à Valduc (Epure) pour modéliser les performances des ogives nucléaires et des équipements associés, avec l'appui d'un Centre commun de développement technologique à Aldermaston. L'objectif principal du partage des installations entre les deux pays était de mener des essais indépendants pour stimuler la détonation d'une tête nucléaire, mais aussi pour ouvrir la voie à de futurs travaux conjoints⁴⁹.

Comme le rappelle la déclaration commune du sommet franco-britannique de 2014, il « *ne saurait y avoir de plus grande preuve de la valeur que le Royaume-Uni et la France attachent à leur relation bilatérale que leur volonté de travailler conjointement dans ce domaine si sensible.* »⁵⁰. La mise en place d'installations radiographiques et hydrodynamiques communes est notamment la preuve du haut niveau de confiance atteint entre les deux États⁵¹. Cette coopération a par la suite permis une meilleure coordination sur les sujets techniques sensibles et au-delà sur les enjeux de politiques en la

⁴⁹ Tertrais, 2012.

⁵⁰ Traduction des auteurs. La déclaration en anglais du Sommet franco-britannique de 2014 dit : « no greater evidence of the value [the UK and France] attach to the bilateral relationship than [their] willingness to work together in this most sensitive area ».

⁵¹ Entretien avec un expert français conduit par Armida van Rij, Paris, 19 décembre 2017.

matière⁵². En sus de sa valeur scientifique et technique, cette coopération a permis des économies significatives – estimées par des sources françaises à 400-450 M€ (200 M€ pour 2015-2020, entre 200 et 250 M€ ensuite⁵³).

D'autres domaines de coopération civile et militaire ont été évoqués dans les déclarations communes des différents sommets, notamment, en 2014, le développement des matériaux énergétiques et des projets de recherche communs entre le LMJ (CEA) et les équipements laser AWE Orion. En 2014, la France et le Royaume-Uni ont également souligné l'importance de leur coopération pour garantir les besoins énergétiques de long terme du Royaume-Uni, qui dépendent de plus en plus d'EDF, à travers l'installation nucléaire de Hinkley Point⁵⁴. Un groupe de travail conjoint a été créé en 2016 afin d'identifier de nouveaux domaines de coopération potentiels.

Le nucléaire représente donc l'un des domaines de coopération les plus fructueux entre nos deux pays. Ce succès tient sans doute à ce qu'il s'agit du seul champ des accords de Lancaster House qui contenait des dispositions obligatoires et ne se reposait pas exclusivement sur une volonté politique potentiellement éphémère.

On peut toutefois s'interroger sur les objectifs français et britannique de cette coopération nucléaire bilatérale. L'existence même d'un débat prolongé au Royaume-Uni sur le principe du renouvellement de la dissuasion a suscité une appréhension en France, aggravé par l'examen public d'alternatives par le gouvernement de coalition de

⁵² Harries M., « Britain and France as nuclear partners », *Survival*, 54:1, 2012, p. 8.

⁵³ Tertrais, 2012.

⁵⁴ HMG, Prime Minister's Office, « UK-France Summit 2010 Declaration on Defence and Security Co-operation », 2 novembre 2010.

2010 et la tendance des gouvernements britanniques successifs à reporter les décisions clés. Par conséquent, pour Paris, la coopération franco-britannique peut être vue comme un moyen d'éviter un scénario dans lequel la France deviendrait la seule puissance nucléaire européenne (le traité engage le Royaume-Uni à coopérer avec la France en matière nucléaire pendant un demi-siècle) et d'équilibrer la coopération entre le Royaume-Uni et les États-Unis dans ce domaine. Pour le Royaume-Uni, en revanche, l'objectif était de démontrer la viabilité de sa dissuasion nucléaire.

Malgré cette différence d'appréciation et quelques retards de mise en œuvre, la coopération nucléaire a été couronnée de succès jusqu'à présent. Cela ne signifie toutefois pas que les deux pays en ont épuisé les limites – loin de là. Si les deux pays souhaitent conserver leur autonomie nucléaire et réaliser des économies additionnelles, il existe des possibilités pour approfondir la collaboration dans des domaines tels que la maintenance de l'arsenal et la robustesse des têtes nucléaires⁵⁵.

2.1.4 Renseignement militaire

Le Royaume-Uni et la France ont une longue expérience de coopération en matière de renseignement militaire. Les relations étroites qui existent actuellement entre les communautés du renseignement militaire sont fondées sur la coopération en temps de guerre, créant un héritage qui s'est avéré durable depuis lors. Elle a commencé pendant la Seconde Guerre mondiale, s'est poursuivie avec Suez en 1956 et a repris en 1991 avec la guerre du Golfe, puis en Bosnie, en Irak et en Afghanistan. Cette relation étroite a, de longue date, amené les communautés du renseignement militaire à travailler

⁵⁵ Harries M., «Britain and France as nuclear partners», *Survival*, 54:1, 2012, p. 8.

naturellement ensemble, comme ce fut le cas lors de la campagne de Libye.

A titre d'exemple, au cours de l'opération de l'OTAN en Libye en 2011, alors que les États-Unis ont fourni des capacités de renseignement et de surveillance en partie grâce à leurs capacités satellitaires, le Royaume-Uni et la France ont fourni une grande partie des capacités de renseignement et de surveillance restantes⁵⁶ requises pour les frappes aériennes et les autres opérations militaires. Dès le début de l'opération, ils ont également fourni l'essentiel du soutien nécessaire à l'opération⁵⁷. Cette expérience opérationnelle récente est précieuse.

Dans le domaine du renseignement militaire en particulier, le Royaume-Uni est un chef de file dans la collecte, l'analyse et l'utilisation du renseignement pour le développement de contre-mesures conventionnelles et non conventionnelles⁵⁸ et détient plus de 50 % de tous les véhicules aériens sans pilote lourds de combat, de surveillance et de reconnaissance de tous les États membres de l'UE⁵⁹. La France dispose quant à elle de deux satellites Helios, ainsi que divers centres de renseignement d'origine électromagnétique à travers le monde. En raison de leur proximité, la France et le Royaume-Uni ont tout intérêt à maintenir cette coopération.

Toutefois, l'un des obstacles auxquels se heurtent actuellement les milieux du renseignement est l'existence de relations durables et

⁵⁶ Barry, B. « Libya's Lessons », *Survival*, 53:5. 2011, pp. 5-14.

⁵⁷ Barry, 2011, p. 6.

⁵⁸ Molling C., et Giegerich B., « The United Kingdom's Contribution to European Security and Defence », *Research Paper*. Institute for International Strategic Studies. 2018, p. 6.

⁵⁹ Giegerich and Molling, 2018, p. 6.

essentielles avec d'autres pays. Ainsi, l'appartenance du Royaume-Uni à la communauté « Five Eyes » a un impact sur la quantité de renseignements que le Royaume-Uni peut partager avec la France, bien que le partage de renseignements entre la France, le Royaume-Uni et les États-Unis ait augmenté au cours de la dernière décennie. Récemment, un « pont » a été créé entre les deux systèmes informatiques des services militaires pour améliorer et faciliter l'échange de renseignements. La différence entre les différents niveaux de classification entre les deux pays n'a cependant pas encore été abordée, ce qui a créé une couche supplémentaire de complexité pour la coopération. Cet obstacle n'est toutefois pas insurmontable et il devrait être possible, comme c'est le cas actuellement, de poursuivre et renforcer la coopération.

Pour que celle-ci fonctionne de manière satisfaisante et utilise au mieux les ressources de part et d'autre, il est nécessaire que tous les principaux acteurs soient impliqués dans le processus. Le Royaume-Uni a sur ce point un processus inter-agences bien développé, en partie à cause de l'expérience de l'Irlande du Nord et de l'Irak⁶⁰. La mise en œuvre progressive de la CJEF est également, notamment aux yeux de la France, un moteur potentiel utile pour favoriser une plus grande coopération dans le partage du renseignement militaire. Récemment, la coopération entre les deux pays dans le domaine du renseignement militaire s'est d'ailleurs trouvée renforcée après le sommet franco-britannique de janvier 2018 où il a été annoncé que le Royaume-Uni et la France « *ont convenu d'un ensemble de mesures pratiques pour améliorer la coopération entre nos services de renseignement militaire à l'appui des intérêts stratégiques communs et des opérations de la CJEF* ».

⁶⁰ Interview avec un ancien responsable du GCHQ réalisée par Armida van Rij, Londres, 17 avril 2018.

2.2. Coopération en matière de sécurité

La coopération en matière de sécurité n'était pas au centre des préoccupations de Lancaster House ; il s'agit pourtant d'un élément clé de la relation entre les deux pays. Toutefois, les questions liées à la sécurité, telles que les cybermenaces et le terrorisme, sont de fait mentionnées dans la plupart des déclarations de clôture de chaque sommet bilatéral depuis 2010 alors même qu'une grande partie de la coopération en matière de sécurité entre le Royaume-Uni et la France se déroule en dehors du cadre de Lancaster House. Ainsi, bien que la coopération en matière de sécurité n'ait pas été formalisée dans le cadre de Lancaster House, elle constitue un pilier essentiel de la coopération bilatérale entre le Royaume-Uni et la France et continuera à jouer un rôle important dans les relations futures entre les deux pays.

44

Le Royaume-Uni et la France coopèrent bilatéralement en matière de sécurité mais ils coopèrent également par le biais d'une multitude d'autres instruments dans le cadre communautaire. Alors que l'article 4 du traité de Lisbonne stipule que « *la sécurité nationale demeure la seule responsabilité de chaque État membre* », les États membres de l'UE coopèrent en effet de plus en plus souvent entre eux sur les questions de sécurité. La majeure partie de la coopération en matière de renseignement reste toutefois en dehors du cadre de l'UE – puisqu'il s'agit d'une question de souveraineté, elle fonctionne principalement par le biais de mécanismes bilatéraux, même si une partie de la coopération antiterroriste dépend de données obtenues via les outils de l'UE. De même, la majeure partie de la coopération policière et judiciaire procède par des mécanismes européens.

C'est pourquoi, bien que dans le secteur de la défense la coopération

entre le Royaume-Uni et la France soit étroite et profonde et devrait être peu affectée par le Brexit, ce n'est pas le cas de la coopération bilatérale en matière de sécurité qui est beaucoup plus densément liée aux outils de l'UE et à la coopération au niveau européen. Elle est également soumise à la Charte commune des droits fondamentaux de l'UE.

2.2.1 Coopération policière et judiciaire

Le Royaume-Uni et la France coopèrent depuis longtemps dans le domaine de la police et de la justice, bien qu'ils aient mis en place des systèmes différents pour régir ces domaines : ils n'ont ni les mêmes processus d'analyse des données, ni les mêmes procédures juridiques – en particulier lorsqu'il s'agit de poursuites –, et leurs forces de police sont organisées différemment⁶¹. Qu'il s'agisse du trafic de drogue, de la criminalité organisée, de l'immigration clandestine ou de tout autre domaine, cette coopération s'effectue principalement par le biais des mécanismes de l'UE, comme le montre le tableau ci-dessous :

⁶¹ Frank Foley, *Countering Terrorism in Britain and France*, Cambridge University Press, 2013.

Tableau 1 : Aperçu des principaux mécanismes de coopération en matière de sécurité de l'UE

Mécanisme	Type de coopération	Objet
Directive PNR (Passenger Name Record)	Police, renseignement	Forcer les transporteurs aériens à fournir des informations personnelles aux passagers des États membres à l'entrée ou à la sortie de l'UE, afin de prévenir et de détecter les infractions terroristes ainsi que les formes graves de criminalité.
Décision Prüm	Police	Mettre en œuvre l'échange automatique de profils d'ADN et d'empreintes digitales, ainsi que l'échange entre les États membres de toutes les données relatives aux voitures et à leurs propriétaires.
Système d'information Schengen II (SIS II)	Police, renseignement	Mise en commun des signalements d'objets ou de personnes recherchés aux fins d'arrestation, sous surveillance, indésirables dans l'espace Schengen, disparus, etc. dans les États participants. Le Royaume-Uni, bien que hors de l'espace Schengen, participe au programme au nom de l'acquis de Schengen.
ECRIS (European Criminal Records Information System)	Police	Programme d'échange et d'interconnexion des casiers judiciaires entre les États membres.
Mandat d'arrêt européen (MAE)	Justice	Faciliter l'extradition de personnes entre les États membres.

Mécanisme	Type de coopération	Objet
Europol	Police	Agence communautaire de coopération policière, facilitant l'échange de données (notamment via deux systèmes d'information, le système d'information Europol - EIS - et l'application SIENA - Secure Information Exchange Network Application), la coopération opérationnelle (notamment par le biais d'équipes communes d'enquête et d'une task force dédiée à la cybercriminalité - J-CAT) et les plans stratégiques pluriannuels (SOCTA/EMPACT).

L'étendue précise de la contribution britannique à ces mécanismes a fait l'objet de débats, mais elle n'en est pas moins importante et ni l'UE, ni le Royaume-Uni ne gagneraient à mettre un terme à la coopération. Ainsi, si le Royaume-Uni est aujourd'hui le deuxième plus grand contributeur aux systèmes d'information d'Europol – il est copié dans 40 % des messages de l'organisation⁶² – il est aussi le deuxième État qui consulte le plus le système d'information Schengen II (539 000 consultations pour la seule année 2017⁶³).

Outre cette coopération communautaire, il existe une coopération bilatérale, en particulier sur les questions frontalières. Bien que le Royaume-Uni et la France ne partagent pas de frontières terrestres, un trafic considérable passe par les ferries, les avions et l'Eurostar.

⁶² Boffey D., «Brexit: UK may have to recognise ECJ court rulings to keep security cooperation», *The Independent*, 30 avril 2017.

⁶³ Dearden, L. « EU-wide information system threatened by Brexit used by UK 539 million times every year, police say », *The Independent*, mai 2018.

Ce trafic est réglementé par le protocole de Sangatte de 1991⁶⁴ et le traité du Touquet de 2003⁶⁵, qui créent une base légale pour des contrôles juxtaposés à Calais, Coquelles et Dunkerque pour les passagers et véhicules des ferries et du tunnel sous la Manche, et Paris, Bruxelles, Lille et Calais-Frethun pour les clients de l'Eurostar.

A Calais en particulier, ces contrôles ont représenté un coût très élevé pour l'État français⁶⁶. Depuis 2013, le Royaume-Uni a donc mobilisé des sommes importantes pour participer au financement de l'augmentation des mesures de sécurité au terminal portuaire de Calais et autour de l'Eurotunnel, et lors du sommet franco-britannique de janvier 2018, Theresa May a accepté de verser 62 millions de livres sterling supplémentaires à la France pour les renforcer encore⁶⁷.

Ces investissements s'expliquent principalement par l'augmentation du nombre de migrants tentant de franchir la frontière vers le Royaume-Uni. Le Royaume-Uni a soutenu Eurotunnel pour augmenter le nombre de gardes de sécurité et la France a déployé davantage de policiers dans la zone. De façon plus significative encore, les deux pays ont créé un centre commun de commandement

⁶⁴ *Protocol FRANCE between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the French Republic Concerning Frontier Controls and Policing, Co-operation in Criminal Justice, Public Safety and Mutual Assistance Relating to the Channel Fixed Link*. Cm 2366, Sangette, 25 novembre 1993.

⁶⁵ *Treaty between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the French Republic concerning the Implementation of Frontier Controls at the Sea Ports of both Countries on the Channel and North Sea*, Cm 6172, Le Touquet, 4 février 2003.

⁶⁶ Avis n° 275 présenté le 12 octobre 2017 par Pierre-Henri Dumont, Assemblée Nationale.

⁶⁷ Piper E., « Be my guest' - France's Macron spells out reasons for Britain to stay in EU », *Reuters*, 17 janvier 2018.

et de contrôle à Calais, à partir duquel les services de maintien de l'ordre des deux pays coordonnent les opérations⁶⁸.

Maintenir cette coopération est clé pour la sécurité de nos deux pays, du fait de l'ampleur de la circulation des biens et des personnes entre la France et le Royaume-Uni.

La question de Calais est de fait très sensible pour les deux pays. Travailler ensemble de manière constructive pour faciliter, dans la mesure du possible, le partage des charges entre les deux parties et trouver les meilleurs moyens de soutenir et d'accueillir les migrants vulnérables doit être une priorité. Renoncer à ces accords serait désastreux pour les deux pays (ainsi que pour la Belgique, également signataire du Touquet).

En ce qui concerne la coopération maritime, le Royaume-Uni et la France ont également renforcé la coopération entre la Royal Navy et la Marine nationale en novembre 2017, en s'appuyant sur la coopération existante, comme les exercices conjoints et l'échange de renseignements. L'objectif est que les deux pays utilisent les technologies les plus modernes, partagent leurs connaissances et mènent ensemble des opérations de sécurité maritime⁶⁹.

2.2.2 Coopération en matière de renseignement

Le renseignement a été un élément clé de la coopération entre les deux pays. Compte tenu de son importance en termes de souverai-

⁶⁸ *House of Commons, Home Affairs Committee, Migration Crisis*. (Seventh report of session 2016-17, HC 24), 2016, p. 9.

⁶⁹ HMG, Ministry of Defence, « UK and France increase security cooperation in the Channel », *News story*, 20 novembre 2017.

neté, cette coopération se situe essentiellement en dehors du cadre communautaire, bien que plusieurs moyens de collaboration formels (le Groupe anti-terroriste GAT mis en place après les attentats du 11 septembre 2001, le groupe de travail antiterrorisme mis en œuvre par Europol, le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme) et informels (le groupe de travail de police sur le terrorisme [PWGT], réseau qui permet l'échange d'informations classées «secret», ce qui n'est pas encore possible dans le cadre communautaire en vigueur en raison d'obstacles juridiques⁷⁰) aient été mis en place par l'UE pour favoriser la coopération antiterroriste, qui recourt parfois aux données collectées par le PNR et le SIS. Si la coopération entre les services de renseignement au niveau européen ne fait pas partie du mandat de l'UE, ces groupes de travail facilitent la compréhension mutuelle, les échanges d'analyses et permettent une convergence de vues. Enfin, la coopération contre le terrorisme et le crime organisé n'est utile que si elle mène à des actions policières permettant de déjouer les attentats, de détenir et de poursuivre des suspects, de sorte que son efficacité dépend également des instruments communautaires de coopération policière et judiciaire. Pour cela, les instruments de l'UE sont vitaux.

Néanmoins, la plus grande partie de la coopération en matière de lutte contre le terrorisme et toute la coopération en matière de contre-espionnage se fait au niveau bilatéral, entre les services de sécurité (MI5, DGSI) et les services de renseignement (MI6 et GCHQ, DGSE). Ces cinq services forment le « Quint » qui s'est réuni pour la première fois au Sommet de Sandhurst, signe d'une coopération renforcée en matière de renseignement entre les deux pays, alors même que le processus de sortie du Royaume-Uni de l'UE est engagé. Cette rencontre a notamment permis de conclure un accord de collaboration

⁷⁰ DG Politiques internes, *The European Union's Policies on Counter-Terrorism*, 2017, p. 55.

et de partage des connaissances au-delà des domaines existants, y compris dans de nouveaux champs tels que l'intelligence artificielle et la cybersécurité⁷¹.

Aujourd'hui, cette coopération reste principalement informelle. Toutefois, à mesure que la réglementation européenne devient plus stricte en matière de protection des données et de la vie privée, l'absence de base juridique pour les échanges de données risque de devenir un problème. L'échange de renseignements entre deux pays souverains est la plupart du temps fondé sur des relations informelles et personnelles, mais structurer ces relations par un accord public ou privé pourrait – comme la France l'a fait avec les États-Unis – permettre de renforcer la coopération et donc d'améliorer la sécurité des citoyens.

2.2.3 Cybersécurité

Comme cela a été clairement démontré en 2016 et 2017, la cybersécurité est chaque jour davantage un domaine crucial pour la sécurité nationale et la sauvegarde des citoyens, des infrastructures nationales et même des processus démocratiques. Les cyber-attaques récentes ont exposé les banques, les hôpitaux et les millions de données personnelles qu'ils possèdent, tout en étant un outil d'espionnage d'entreprises et d'États, au Royaume-Uni et en France, mais aussi au-delà.

Avec l'avènement de l'« Internet des objets », et donc la numérisation croissante de la société, les possibilités d'exploiter l'ouverture des sociétés occidentales par le biais du cyber ne feront que s'accroître.

⁷¹ Bellow Perez Y., « UK and France to join forces on artificial intelligence », *UK Tech*, 19 janvier 2018.

Le cyberspace est présent dans de nombreux champs: radicalisation et terrorisme, guerre de l'information, renseignement et crime organisé. Le cyber devient ainsi un pilier central de la politique de sécurité et de défense.

La nature asymétrique de la cybersécurité, comme le degré élevé d'anonymat qu'elle permet et les considérations juridiques délicates qui en découlent, font du cyberspace un domaine complexe⁷². Une autre difficulté réside dans le fait que des cyber-groupes criminels aident de plus en plus les États dans la cyberguerre en tant que « proxys », ce qui soulève des questions d'attribution difficiles pour les États attaqués dans de tels scénarios de « guerre hybride »⁷³.

Bien que la cybersécurité soit clairement un domaine d'importance croissante, elle ne fait pas l'objet d'engagements spécifiques dans les Traités de Lancaster House. Le cyber n'est pas mentionné dans le document lui-même, bien qu'il soit présent dans la déclaration conjointe de 2010, qui stipule que « *les cyberattaques sont un défi croissant pour la sécurité du gouvernement et les infrastructures nationales critiques* »⁷⁴ et qui appelle à la mise en œuvre d'« *un cadre qui régira notre coopération renforcée dans ce domaine crucial, conduisant à une résilience individuelle et commune renforcée* »⁷⁵. La déclaration du Sommet de 2012 fait état de progrès en matière

⁷² Aplegate S., « Cybermilitias and political hackers: Use of irregular forces in cyberwarfare », *IEEE Security & Privacy*, 9:5, 2011, p. 16, 18.

⁷³ Bussolati N., « The rise of non-state actors in cyberwarfare », in Ohlin J. D., Govern, K. and Finkelstein C., (eds.) *Cyberwar: Law and ethics for virtual conflicts*, (Oxford: Oxford University Press, 2015), pp. 102-126.

⁷⁴ Sommet franco-britannique de 2010 : déclaration sur la coopération de défense et de sécurité, 2 novembre 2010.

⁷⁵ *Ibid.*

de cybersécurité et de la nécessité d'approfondir la coopération⁷⁶. Pourtant, la cybersécurité n'a été mentionnée ni dans la déclaration clôturant le Sommet de 2014, ni dans celle de 2016.

En dépit des progrès dans ce domaine, la cybersécurité reste donc une zone grise, dans laquelle la législation est limitée. Un plan d'action Royaume-Uni - France a été lancé en juin 2017 pour lutter contre la diffusion de la propagande terroriste en ligne, en forçant les fournisseurs d'accès à Internet à supprimer les contenus extrémistes, en garantissant l'accès aux données personnelles pendant les enquêtes, en améliorant l'accès aux preuves numériques à l'étranger et en promouvant les contre-discours en ligne⁷⁷. Toutefois, ces principes ne sont pas encore intégralement repris par la législation britannique, ni par la législation française et les entreprises ne sont donc pas tenues de s'y conformer⁷⁸.

En outre, lors du Sommet de 2018 à Sandhurst, la France et le Royaume-Uni se sont engagés à mettre en œuvre un dialogue stratégique annuel sur les cybermenaces, en particulier pour « *empêcher, atténuer et augmenter le coût des cyberattaques malveillantes des criminels, des acteurs étatiques et de leurs mandataires, y compris ceux qui cherchent à s'ingérer dans les processus démocratiques internes des États* »⁷⁹. Un accord pourrait également être rédigé afin

de développer la recherche conjointe dans le domaine de l'intelligence artificielle et de la cybersécurité.

⁷⁶ Sommet franco-britannique de 2012 : déclaration sur la coopération de défense et de sécurité.

⁷⁷ HMG, *French-British action plan*, Paris, 13 juin 2017.

⁷⁸ L'Union européenne réfléchit également à légiférer dans ce domaine.

⁷⁹ Sommet franco-britannique de 2018 : déclaration sur la coopération de défense et de sécurité.

En raison de la nature des cyber-menaces, il est nécessaire d'améliorer la coopération avec les alliés à travers le monde pour mieux partager le renseignement en temps réel avec un plus grand nombre de pays alliés et, au premier chef, entre le Royaume-Uni et la France. En conséquence, il pourrait être bénéfique de compléter les traités de Lancaster House par un pilier cybersécurité. Cette coopération pourrait dans un premier temps se concentrer sur le plan des capacités et les technologies clés identifiées par la revue stratégique de la cyberdéfense française⁸⁰ : cryptage des données, détection et identification des cyber-attaques, intelligence artificielle au niveau cybernétique. De même, la relation bénéficierait d'un forum de discussions régulières au plus haut niveau pour développer une coopération en matière de cybersécurité.

⁸⁰ République française, Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, *Revue stratégique de cyberdéfense*, février 2018.

LES DÉFIS DE LA COOPÉRATION

Le bilan de la coopération franco-britannique montre que si le champ de la coopération est vaste, ses succès sont variables. Dans le domaine nucléaire, la coopération a été complète et productive. Dans d'autres champs, elle n'a pas produit les fruits escomptés et s'est probablement révélée insatisfaisante pour les deux parties.

Bien sûr, la coopération entre deux pays souverains implique des arbitrages difficiles, qui exigent de trouver un équilibre entre les priorités nationales et les compromis nécessaires pour avancer ensemble. Cet équilibre ne peut pas toujours être atteint, comme l'expérience du développement de drones l'a prouvé. Parfois, et en particulier lorsque les enjeux sont tels qu'ils exigent une solution, comme dans le cas de la coopération nucléaire, une voie médiane est trouvée. Parfois, la coopération fondée sur les relations entre les personnes et les organisations est plus facile, comme c'est le cas en matière de sécurité et d'échanges de personnel.

C'est souvent lorsque la coopération est difficile, que d'importants dilemmes doivent être résolus et des obstacles surmontés, que les retombées sont les plus riches. Il en va ainsi des collaborations industrielles et opérationnelles qui permettent de créer un cercle vertueux. Grâce à la coopération, des économies d'échelle sont générées, permettant de réduire le coût des équipements, de créer davantage d'emplois, de favoriser l'interopérabilité entre les capacités et d'améliorer ainsi l'efficacité des opérations conjointes.

Cette logique doit être le fondement d'une coopération plus profonde, celle-là même dont nos deux pays ont besoin. Mais pour y parvenir, pour élargir et approfondir la coopération de défense et de sécurité entre le Royaume-Uni et la France, il faut apporter d'urgence des réponses à certaines difficultés. Dans ce chapitre, les principaux freins qui limitent la coopération entre nos deux pays seront analysés.

3.1 Les visions française et britannique de leur rôle dans le monde

La France et le Royaume-Uni partagent des valeurs communes, une même ambition mondiale, et font face à des menaces similaires. Pour autant, nos deux pays ne se font pas la même idée de leur rôle sur la scène internationale.

56

La principale et la plus importante divergence, celle qui a le plus d'impact sur la coopération franco-britannique, a trait à nos relations avec les États-Unis, d'une part, et le reste de l'Europe, d'autre part, et la vision différente que nous avons des alliances avec ces deux ensembles qui se reflète dans les décisions nationales prises à l'égard d'interventions internationales. Les États-Unis restent l'allié le plus proche du Royaume-Uni, celui avec lequel il partage une longue histoire et une vision commune des questions stratégiques. Les relations entre la France et les États-Unis sont, historiquement, plus difficiles et plus ambivalentes. En conséquence, alors que le Royaume-Uni a longtemps favorisé la coopération dans le cadre de l'OTAN et les relations transatlantiques, la France n'a rejoint la structure de commandement militaire intégrée de l'OTAN qu'en

2009, après 43 ans d'absence⁸¹. *A contrario*, alors que la France souhaite l'autonomie stratégique de l'UE, la Grande-Bretagne a toujours été moins fédéraliste et plus sceptique sur l'ambition stratégique européenne, comme l'a montré le désaccord majeur entre nos deux pays sur la création d'un quartier général européen. De sorte que le Royaume-Uni et la France ont, depuis le début, une vision différente de leur alliance : pour le Royaume-Uni, la coopération mise en place par Lancaster House est complémentaire de l'OTAN et s'inscrit dans le cadre de l'alliance atlantique ; du côté français, elle est vue comme un élément d'une Europe de la défense autonome.

Si les cultures stratégiques et les préférences nationales divergent, cela ne remet pas en cause les valeurs et la vision que nous partageons. La France a participé activement aux opérations de l'Alliance au Kosovo et en Afghanistan et a été le troisième contributeur au budget de l'OTAN, même lorsqu'elle se trouvait en dehors de la structure de commandement⁸².

Avec le Brexit, il sera plus difficile pour la France de réconcilier sa forte alliance de défense bilatérale avec le Royaume-Uni et ses ambitions pour la défense de l'UE. De ce point de vue, il n'est pas anodin que la France parle de plus en plus d'intégration européenne de la défense au moment même où le Royaume-Uni quitte l'UE. Il est toutefois clair que le Royaume-Uni et les vingt-sept États membres européens devront imaginer des mécanismes pour intégrer Londres dans les futures opérations de l'UE.

⁸¹ Cameron A., « Assessing France's Current and Future Role within NATO », *RUSI Occasional Paper*, février 2009, p. 1.

⁸² *Ibid.*

Le Brexit signifie également que le rôle du Royaume-Uni dans le monde va changer. Il est difficile de dire à ce stade si le pays se repliera sur lui-même ou s'il jouera un rôle mondial conforme à la doctrine du « Global Britain » dont il se réclame. Il est également malaisé de déterminer si l'UE parviendra à surmonter ses difficultés internes et à s'établir fermement en tant qu'acteur de la défense, et non seulement comme acteur diplomatique. Nul ne sait si le Brexit dégradera l'image du Royaume-Uni auprès des autres nations ou s'il poussera le Royaume-Uni à forger des alliances plus étroites au-delà de l'Europe. La conclusion d'un éventuel traité de sécurité entre le Royaume-Uni et l'UE dépendra en partie du fait que les États membres de l'UE ne voudront pas être perçus comme trop « mous » par rapport au Royaume-Uni, notamment parce qu'un accord « favorable » entre le Royaume-Uni et l'UE pourrait bien conduire d'autres États, comme la Turquie, à exiger des arrangements similaires. De manière générale, le poids de l'économie britannique dans l'économie mondiale devrait obliger le pays à réévaluer à la baisse ses ambitions mondiales et, bien que l'on ait beaucoup parlé de « Global Britain », ce concept semble manquer de substance jusqu'à présent.

La France, de son côté, est en train de prendre la *leadership* de l'UE, mais demeure tiraillée par des questionnements identitaires et des difficultés socio-économiques. Il est essentiel que les deux nations disent clairement quel rôle elles veulent jouer dans le monde, et surtout si les ambitions française et britannique continueront de se recouper ou si le Brexit marque une véritable rupture. Quelle que soit la réponse à cette question, des défis majeurs devront être relevés.

À ces questions vient s'ajouter l'évolution des États-Unis et de leur politique étrangère. Les récentes décisions, isolationnistes et unilatérales, dont certaines marquent une véritable rupture avec le consensus européen qu'orientaient la France et le Royaume-Uni, ne doivent pas être vues comme un simple moment populiste, purement conjoncturel. Du fait du basculement des intérêts américains vers le Pacifique, le désengagement des Américains du continent européen et l'affaiblissement de l'alignement entre l'Europe et les États-Unis sont susceptibles de durer. Il n'en demeure pas moins que le rôle clé que jouent les États-Unis dans l'orientation de la relation bilatérale entre le Royaume-Uni et la France ne va pas disparaître. Le Royaume-Uni tient à maintenir sa « relation spéciale » avec les États-Unis – en particulier dans le contexte du Brexit – alors que la coopération entre la France et les États-Unis, traditionnellement plus restreinte, se renforce rapidement. Reste à voir si la dynamique trilatérale aura une influence positive sur la coopération franco-britannique ou si, au moins à court terme, les deux pays se disputeront l'attention américaine, au détriment de leurs propres relations. Quoi qu'il en soit, il est clair que la tournure des événements aux États-Unis exige une plus grande proximité entre le Royaume-Uni et la France - un défi à l'époque du Brexit.

3.2. Restrictions budgétaires

Les budgets de défense du Royaume-Uni et de la France ont diminué en termes réels depuis la fin de la guerre froide et ce mouvement s'est accéléré avec l'austérité qui prévaut depuis la crise financière mondiale de 2008. Cela s'explique par la pression budgétaire qui s'exprime dans nos deux pays mais également par une demande de services publics plus importants de la part des administrés.

Si les deux pays sont soumis à une forte contrainte budgétaire, elle pèse particulièrement durement sur le Royaume-Uni. L'échec de la couverture de la livre sterling contre le dollar américain à la suite du référendum de 2016, combiné à la dévaluation de la livre sterling, a créé une impasse dans le budget d'équipement du Royaume-Uni. Selon les estimations du National Audit Office du Royaume-Uni, son montant s'élève à 21 milliards de livres sterling, soit plus de 10 % de l'ensemble du budget d'équipement au cours des dix prochaines années⁸³.

Ce resserrement budgétaire a déjà eu un impact sur la relation franco-britannique. L'incertitude, à la fois politique et budgétaire, qui s'est créée à Londres a semé le doute sur la volonté du Royaume-Uni de s'engager dans le programme FCAS, ce qui a conduit Paris à détourner son attention vers un projet franco-allemand qui verrait Dassault et Airbus Group concevoir un nouveau système de combat pour les années 2040, en remplacement des programmes Rafale et Eurofighter utilisés par les deux pays.

Un défi connexe qui devra être résolu est la création du Fonds européen de défense (FED). Avec le soutien d'Emmanuel Macron pour ce projet ainsi que la Coopération structurée permanente en matière de défense⁸⁴, il sera économiquement et stratégiquement intéressant pour la France et ses industries de défense de participer à des projets financés par le FED avec d'autres États membres de l'UE. Alors que le Royaume-Uni quitte l'UE, avec un budget de défense serré, notamment en matière d'équipement, de R&D et d'innovation technologique, l'accès au FED peut être une opportunité

⁸³ National Audit Office, *The equipment plan 2017 to 2027. Report by the Comptroller and Auditor General*, HC 717, session 2017-2018, janvier 2018.

⁸⁴ Discours du Président de la République à l'Université de la Sorbonne, 26 septembre 2017.

importante. Si le président a plaidé pour que le Royaume-Uni continue de participer aux initiatives de défense de l'UE, et en particulier à l'Initiative européenne d'intervention (dont l'un des objectifs est de rapprocher le Royaume-Uni de l'Europe de la défense), l'accès du Royaume-Uni au FED est encore en suspens.

3.3. Industries de défense

La coopération industrielle en matière d'armes et d'équipements conventionnels, laborieuse, nourrissant les contentieux et les frustrations, est constamment présentée comme le maillon faible de la coopération de défense entre le Royaume-Uni et la France⁸⁵, alors que la coopération nucléaire, qui pourrait sembler plus sensible et plus politique, a quant à elle été beaucoup plus fructueuse.

Le problème le plus important est l'écart entre les cycles d'acquisition, les plans d'équipement, les budgets de défense et la sécurité nationale – ce qui était déjà le cas lors de la signature des traités de Lancaster House.

La volonté politique est ensuite souvent identifiée comme le principal catalyseur de la coopération industrielle, ce qui signifie que si le client veut qu'une pièce d'équipement particulière soit produite, les entreprises de défense la produiront. Par suite, si les entreprises sentent une incertitude politique ou un manque de dynamisme, l'échec est probable, comme l'illustre la fusion ratée de BAE et d'EADS. Comment créer des incitations pour que les dirigeants politiques ouvrent des perspectives convergentes sur la coopération

⁸⁵ Entretien avec un expert français mené par Armida van Rij, Paris, 19 décembre 2017.

industrielle de défense ? La question des ressources budgétaires est tout aussi cruciale : les contraintes budgétaires peuvent-elles pousser à une coopération renforcée ou constituent-elles au contraire un obstacle à celle-ci ?

Plusieurs défis doivent donc être surmontés si l'on veut que le Royaume-Uni et la France coopèrent plus fortement en matière industrielle. Il convient d'abord de garder à l'esprit que le Royaume-Uni et la France ont des approches différentes de leurs industries de défense nationales. Historiquement, le gouvernement français a considéré que son industrie de défense faisait partie intégrante de sa sécurité nationale et a conduit une politique d'autonomie stratégique dans ce domaine⁸⁶. Le Royaume-Uni, en revanche, est traditionnellement plus ouvert aux processus d'appels d'offres concurrentiels, dans le but de maximiser le rapport coûts-bénéfices/qualité-prix de ses achats d'équipement. Dans un contexte d'austérité et de resserrement des budgets de défense, le Royaume-Uni commence progressivement à s'orienter vers une politique d'acquisition qui tient compte des bénéfices économiques et stratégiques qu'un pays obtient en privilégiant ses fournisseurs nationaux, mais il s'agit d'un processus lent⁸⁷.

Du fait du Brexit, la forme et la structure des accords commerciaux futurs entre le Royaume-Uni et l'Europe ne sont en outre pas encore connues. Les incertitudes que cela fait peser sur l'industrie de la

⁸⁶ Belin J., Hartley K., Lefeez S., Linnenkamp H., Lundmark M., Masson H., Maulny J et Ungaro A. R., « Defence industrial links between EU and US », *ARES Report n° 20*, septembre 2017, p. 6.

⁸⁷ De France O., Giegerich B., Marrone A., Maulny J. et Taylor T., « The impact of Brexit on the European armament industry », *ARES Report n° 19*, août 2017, p. 16 ; HMG, Ministry of Defence, *National Security Through Technology: Technology, Equipment, and Support for UK Defence and Security*, Cm 8278, 2012, p. 13.

défense pourraient sérieusement affaiblir la base industrielle de défense du Royaume-Uni ; même si elle y résiste, elle sera probablement confrontée à des obstacles institutionnels et réglementaires significatifs.

La concurrence entre le Royaume-Uni et la France sur les marchés internationaux d'exportation d'armes et de matériel de défense, en particulier au Moyen Orient, est indépendante du Brexit, mais n'en a pas moins des conséquences dommageables pour la coopération franco-britannique. L'Eurofighter et le Rafale, par exemple, sont en concurrence directe pour les ventes à l'étranger. La concurrence pour les exportations – en particulier lorsque les budgets de la défense sont restreints – pourrait réduire les incitations à coopérer pour mettre au point des systèmes d'armement majeurs.

En raison de cette différence d'approche du rôle des industries de défense nationales, la France et le Royaume-Uni ont eu du mal à créer une base industrielle commune suffisamment importante pour répondre aux besoins en équipements des deux gouvernements sur l'ensemble du spectre. Là encore, le principal problème est la dichotomie entre l'impératif de souveraineté nationale et de défense du territoire, et les incitations à la coopération internationale. La plupart des dispositions des traités de Lancaster House n'étant pas contraignantes, les progrès dépendaient fortement de la volonté des deux pays⁸⁸. MBDA pourrait toutefois fournir un modèle intéressant s'il était dupliqué à d'autres secteurs, parce qu'il permet une certaine modulation dans l'établissement des priorités entre les deux pays. D'autres programmes qui avaient pourtant initialement bénéficié

⁸⁸ De France O., Giegerich B., Marrone A., Maulny J., Taylor T., « The impact of Brexit on the European armament industry, Armament Industry European Research Group. *Research paper n° 19*, août 2017, p. 19.

d'un soutien important ont été ralentis ou abandonnés, comme le drone de surveillance mis au point par BAE et Dassault. Enfin, d'autres domaines de coopération (sous-marins, satellites, IED, NRBC, navires) n'ont pas réussi à se traduire en projets concrets.

3.4. Coopération en matière de sécurité

En matière de sécurité, la coopération actuelle entre le Royaume-Uni et la France est solide bien que largement informelle et en évolution constante. Elle se poursuivra au-delà et malgré le Brexit, précisément compte tenu de l'importance et de la qualité des relations personnelles qui se sont nouées, créatrices d'une confiance entre nos pays qui dépasse le cadre des accords et des services en tant que tels. Mais elles limitent aussi, dans une certaine mesure, le partage de l'information par l'intermédiaire de bases de données⁸⁹. La proximité géopolitique est aussi un facteur qui favorise la confiance et les relations personnelles, et, par suite, le rapprochement des structures et des mandats. Le meilleur exemple en est l'accord « Five Eyes », qui lie intimement les communautés britanniques et américaines du renseignement. Ces deux dimensions expliquent le contraste entre les relations entre le Royaume-Uni et la France et le partage du renseignement entre le GCHQ et la NSA, qui est inégalé dans sa profondeur et dans la division du travail qu'il instaure : les deux agences s'appuient entièrement l'une sur l'autre pour les évaluations auxquelles elles procèdent dans certaines parties du monde.

Bien qu'ils entretiennent des relations de travail étroites, les liens entre les services de renseignement du Royaume-Uni et de la France

⁸⁹ DG Politiques internes, 2017, p. 55.

ne sont pas aussi forts que ceux qui existent entre les États-Unis et le Royaume-Uni. Formaliser davantage cette coopération en matière de renseignement peut être un facteur important de rapprochement alors qu'elle est par ailleurs confrontée, sur d'autres sujets, aux défis que pose leur adossement à des traités de l'UE. Dans ce domaine, de nombreuses questions juridiques, relatives notamment au maintien de l'accès et de la participation du Royaume-Uni aux bases de données de l'UE et aux organisations et directives liées à la sécurité, devront être tranchées.

3.4.1 Défis pour le Royaume-Uni

Il existe toutefois des précédents ouvrant la voie à la poursuite de la coopération multilatérale entre le Royaume-Uni et l'UE après le Brexit. Ainsi, des accords sur l'échange de données des dossiers passagers (PNR) ont été conclus avec les États-Unis, l'Australie et le Canada par l'UE ; des négociations sont en cours avec le Mexique. De même, la Norvège et l'Islande ont signé des accords pour faire partie de la décision Prüm, et la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Lichtenstein participent tous au SIS II (pour ce faire, ils abondent le budget de l'UE et acceptent que la compétence de la Cour de justice européenne (CJUE) prime celle de leurs tribunaux nationaux pour les questions liées à Schengen)⁹⁰. En outre, des accords *ad hoc* avec seize États tiers, dont les États-Unis, ont été signés à propos d'Europol, ce qui a permis la mise en commun d'informations (y compris l'accès au système SIENA et un accès indirect au système EIS), ainsi que la mise en place d'officiers de liaison et d'échanges d'expertise, et une coopération opérationnelle renforcée.

⁹⁰ Mortera-Martinez C., « Hard Brexit, soft data: How to keep Britain plugged into EU databases », *CER Insight*, 23 juin 2017, p. 2.

Il faut toutefois se garder d'un excès d'optimisme.

Europol, le SIS II et le mandat d'arrêt européen (MAE) font tous partie des politiques de l'UE en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI). En ce qui concerne Europol, si l'expertise du Royaume-Uni en matière de renseignement lui donne un certain pouvoir de négociation pour se maintenir en son sein, il devra payer pour le faire, et se soumettre à la juridiction de la CJUE. Le maintien d'un personnel permanent à Europol, et éventuellement d'un siège au conseil d'administration, comme pour le Danemark, pourrait être conforme au nouveau statut du Royaume-Uni, mais il reste à voir si celui-ci fera les concessions nécessaires⁹¹. Le SIS II, qui est une base de données exclusivement Schengen, pose également des difficultés. Ce n'est d'ailleurs qu'en 2015, après avoir longuement négocié et investi 39 millions de livres sterling, que le Royaume-Uni a obtenu l'accès à cette base de données malgré son statut de pays extérieur à Schengen⁹². Il est peu probable que l'attitude de certains États membres quant à l'utilisation par un État non membre de Schengen d'un système visant à protéger ceux qui se trouvent dans l'espace Schengen se soit adoucie depuis. Ensuite, il n'existe aucune base juridique dans les traités de l'UE qui permette à un pays non membre de l'UE et de l'espace Schengen de participer à Schengen, et donc, par extension, au SIS II. Des pays comme l'Australie ne peuvent obtenir des informations sur le SIS qu'en demandant à Europol d'effectuer une recherche⁹³.

⁹¹ Mortera-Martinez C., « Good cop, bad cop: How to keep Britain inside Europol », *CER Insight*, 16 mai 2017, p. 3.

⁹² Mortera-Martinez C., « Hard Brexit, soft data: How to keep Britain plugged into EU databases », *CER Insight*, 23 juin 2017, p. 2.

⁹³ *Ibid.*

Les pays non membres de l'Union doivent également respecter la législation de l'UE en matière de protection des données. Une fois que le Royaume-Uni aura officiellement quitté l'UE, il relèvera de la section V de la directive 2016/680, qui permet à la Commission européenne de décider si les pays tiers disposent de niveaux de protection des données suffisants pour permettre le transfert de données sans autorisation spéciale⁹⁴. Pour obtenir cet accès spécial, l'UE pourra donc demander à la Commission européenne d'examiner sur une base régulière la législation britannique en matière de protection des données afin de s'assurer de sa conformité - une décision qui risque d'être politiquement douloureuse⁹⁵.

Le MAE, le système d'extradition de l'UE, est probablement la plus grande pierre d'achoppement. En tant qu'exportateur net d'auteurs de crimes, le Royaume-Uni a largement bénéficié du MAE : depuis 2010, le Royaume-Uni a extradé 6 514 suspects et a obtenu en retour l'extradition de 800 suspects provenant d'autres pays européens⁹⁶. Les difficultés tiennent principalement aux changements constitutionnels nécessaires pour maintenir une procédure d'extradition simplifiée avec certains pays une fois le Royaume-Uni sorti de l'UE. Certains États membres ne permettent en effet l'extradition de leurs propres ressortissants que vers d'autres pays de l'UE⁹⁷. Des pays comme l'Allemagne ou l'Italie devraient donc modifier leur constitution pour continuer à pouvoir extraditer leurs ressortissants vers le Royaume-Uni après le Brexit.

⁹⁴ « Post-Brexit law enforcement cooperation: Negotiations and future options », *UK in a Changing Europe*, 2017, p. 18.

⁹⁵ Mortera-Martinez C., *Hard Brexit*, soft data: How to keep Britain plugged into EU databases», *CER Insight*, 23 juin 2017, p. 2.

⁹⁶ Mortera-Martinez C., « Arrested development: Why Brexit Britain cannot keep the European Arrest Warrant », *CER Insight*, 10 juillet 2017, p. 1.

⁹⁷ *Ibid.*

3.4.2 Défis pour la France

Pour la France, les défis sont de nature différente. Tout en souhaitant conserver son autonomie stratégique, approche qui sous-tend la revue stratégique de défense et de sécurité nationale de 2017, la France cherche également à approfondir sa coopération avec ses alliés européens. La menace est tout simplement trop complexe, trop multiforme et trop dynamique, et la France a besoin d'avoir accès aux évaluations des services de renseignements provenant du plus grand nombre de pays.

Ainsi, la France devra trouver un équilibre entre deux impératifs. D'une part, elle est fortement engagée en faveur de l'UE, ce qui l'a conduite à prendre des positions fermes lors des négociations du Brexit, en particulier sur la CJUE⁹⁸, mais elle a, d'autre part, bien conscience de ce que le Royaume-Uni et la France (ainsi, d'ailleurs, que le reste de l'Europe) ont besoin l'un de l'autre pour la sécurité de leurs citoyens, ce qui l'a conduite à formuler des propositions pour maintenir cette fois le Royaume-Uni à l'intérieur de certains projets européens de défense et de sécurité, comme l'Initiative européenne d'intervention qui en est encore à un stade précoce de développement.

Enfin, la question de la compétence de la CJUE demeure cruciale. Theresa May en avait initialement fait une ligne rouge dans les négociations, mais a par la suite assoupli sa position. Le Royaume-Uni a laissé entendre qu'il serait prêt à accepter cette juridiction, sous réserve qu'on y adjoigne un mécanisme indépendant de règlement des différends. Dans cette hypothèse, la délimitation souvent

⁹⁸ Barigazzi J., et De La Baume M., « Germany and France push harder line on Brexit talks », *Politico*, 14 novembre 2017.

artificielle entre sécurité intérieure et sécurité extérieure soulèvera probablement de délicats problèmes de compétence.

La différence entre les structures institutionnelles entre les deux pays a aussi pu être source de difficultés⁹⁹.

En premier lieu, s'agissant de la police, au Royaume-Uni, elle est organisée au niveau régional (et dans trois cadres juridiques différents : Angleterre et Pays de Galles, Ecosse, Irlande du Nord), avec un budget et une gestion partiellement locaux, sous la supervision de la *National Crime Agency*. La police métropolitaine de Londres a une compétence spéciale en matière de terrorisme. La police déclenche les poursuites et opère indépendamment des juges. A l'inverse, l'organisation policière française (bien que divisée entre la police et la gendarmerie) est très centralisée et fonctionne sous la supervision du ministère public. Bien qu'elles n'entraient pas la coopération, ces différences sont évidemment une source de difficultés.

En second lieu, en ce qui concerne le renseignement, les deux pays ont des organisations distinctes pour les capacités de sécurité et de renseignement (MI5, MI6 et GCHQ au Royaume-Uni, et DGSE, DGSI, en France), ce qui crée un réseau plus complexe pour le partage du renseignement et la coopération¹⁰⁰. Le Royaume-Uni se fonde toutefois traditionnellement sur une évaluation réunissant les sources de ses diverses agences, qui coopèrent entre elles – en partie en raison de l'expérience acquise du temps des actions terroristes

⁹⁹ Frank Foley, *Countering Terrorism in Britain and France*, Cambridge University Press, 2013.

¹⁰⁰ DG Politiques internes, *Les politiques de l'Union Européenne en matière de lutte contre le terrorisme*, Bruxelles : Parlement européen, 2017, p. 54-55.

de l'IRA dans tout le pays. Les processus de collecte de renseignements et d'élaboration des politiques sont également réalisés conjointement par des organisations telles que la *Joint Intelligence Organisation*, la *National Crime Organisation* et, au sein des forces de police, les Unités régionales de lutte contre le terrorisme (CTU) et les Unités de renseignement antiterroriste (CTIU). Cependant, la multitude d'organisations de police, de renseignement et de lutte contre le terrorisme au Royaume-Uni a parfois aussi favorisé la concurrence inter-agences et la territorialité, en particulier lorsque des financements sont en jeu. La France, par contre, a un cadre de renseignement plus décentralisé, ce qui peut expliquer la perception britannique selon laquelle les agences ne sont pas assez intégrées, bien que la nomination d'un Coordinateur national du renseignement (CNR) et la création d'un Centre national de lutte contre le terrorisme (CNCT) rattaché au cabinet du Président de la République aient commencé à combler le fossé entre les agences et à rationaliser les processus de coordination.

L'AVENIR DE LA COOPÉRATION

Si la coopération entre le Royaume-Uni et la France n'a donc jamais été aussi précieuse, elle n'a jamais été aussi précaire. Pourtant, dans ce monde où d'anciennes menaces ressurgissent tandis que de nouvelles apparaissent, où les États-Unis se replient sur eux-mêmes, où l'équilibre entre puissances mondiales est plus instable que jamais, la relation franco-britannique est vitale non seulement pour la sécurité de nos deux pays, mais aussi pour la sécurité européenne et mondiale. Nos deux gouvernements doivent se préparer à augmenter leurs dépenses de défense et de sécurité s'ils veulent être en mesure d'assurer la sécurité de leurs citoyens et de leurs frontières.

Fondée sur des valeurs, une histoire et des ambitions partagées, la coopération entre nos deux pays est forte, mais est aujourd'hui sérieusement menacée, en grande part du fait de la décision du Royaume-Uni de quitter l'UE. Pour autant, aucun des deux pays n'avait tiré le meilleur parti de cette coopération lorsque le contexte était plus favorable. Trop souvent, les accords n'ont pas été respectés aussi fidèlement qu'ils auraient pu l'être ou ont échoué en raison de difficultés transitoires, notamment liées aux contraintes budgétaires.

De telles hésitations ou atermoiements ne peuvent constituer une base suffisante pour une relation stratégique de long terme. Les relations entre nos pays doivent trouver une nouvelle dynamique, portée par une énergie nouvelle et une volonté renouvelée de s'engager. Bien sûr, il faudra faire des choix délicats, des compromis difficiles, des concessions désagréables. Mais il est temps de relancer

cette coopération, car une relation fragile ou fracturée entre le Royaume-Uni et la France met en danger à la fois notre propre sécurité et celle des autres.

Trois domaines semblent particulièrement décisifs. La France et le Royaume-Uni doivent d'abord apporter une réponse aux défis posés par le Brexit en termes de sécurité et veiller à ce que ce dernier ne mette pas en péril la sécurité de l'Europe. La pleine application des dispositifs déjà prévus par les traités de Lancaster House est ensuite nécessaire. La France et le Royaume-Uni doivent enfin non seulement renforcer les domaines de coopération actuels, mais aussi se préparer ensemble aux défis de demain.

4.1. Apporter une réponse aux défis posés par le Brexit en termes de sécurité

72

Proposition n° 1

Veiller à ce que le Brexit ne mette pas en danger la coopération en matière de sécurité entre le Royaume-Uni et l'UE.

La coopération en matière de défense et de sécurité entre le Royaume-Uni et l'UE est d'une importance capitale pour notre sécurité : le Brexit ne doit en aucun cas la compromettre en en faisant un levier de négociation pour l'une ou l'autre des parties.

Les questions de sécurité doivent au contraire être séparées et protégées du reste des négociations du Brexit et notamment de la partie commerciale et douanière de ces négociations en reconnaissance des avantages partagés de la coopération en matière de sécurité entre le Royaume-Uni et l'UE.

Le Royaume-Uni a proposé un traité spécifique relatif à la sécurité, dans lequel il exprime sa volonté d'aller plus loin que les accords actuellement mis en œuvre par l'UE avec d'autres pays étrangers. Si l'Union ne souhaite pas créer un statut spécifique pour le Royaume-Uni qui pourrait effectivement perturber injustement les relations avec d'autres pays tiers, il semble toutefois possible de trouver des accords qui en feraient un partenaire privilégié.

Un tel accord portant sur un nouveau statut de pays tiers, assurant une association plus étroite, requérant la mise en place de nouvelles procédures de consultation, pourrait d'ailleurs ouvrir à plusieurs pays tiers certains mécanismes de défense et de sécurité qui sont actuellement réservés aux États membres, tels que le SIS II. Dans un autre domaine, le Royaume-Uni souhaite continuer à participer aux opérations militaires de l'UE uniquement s'il est autorisé à participer à la planification opérationnelle détaillée mais cet objectif se heurte à la volonté de l'UE de conserver un processus décisionnel autonome. Un équilibre devra être trouvé entre ces deux objectifs légitimes.

Proposition n° 2

Maintenir les accords de coopération frontalière

Une fois le Brexit entré en vigueur, le Royaume-Uni ne fera plus partie de l'UE, ce qui pourrait mettre en danger les accords de coopération frontalière établis par le Traité du Touquet et le Protocole de Sangatte.

Nous croyons qu'il est impératif de maintenir ces accords. Le Royaume-Uni et la France ne peuvent pas laisser les négociations

de retrait et les futurs accords de sécurité entre le Royaume-Uni et l'UE les influencer. Le gouvernement britannique devrait réfléchir à la manière dont il pourrait assumer une plus grande part des charges supportées par la France.

4.2 Assurer la pleine application des traités de Lancaster House.

Proposition n° 3

Renforcer le dialogue stratégique et la connaissance mutuelle.

74

Dans les faits, la réalité de la coopération en matière de défense et de sécurité dépend moins du texte des traités et des déclarations que de la volonté des dirigeants des pays signataires de les mettre en œuvre. C'est la volonté politique qui a permis de surmonter les difficultés de mise en œuvre des traités de Lancaster House ; c'est lorsqu'elle a fait défaut qu'ils ont échoué.

A cet égard, la création d'un sommet bilatéral biannuel des chefs de gouvernement dans le cadre des accords de Lancaster House a été très utile. Mais il nous semble qu'il faut aller plus loin, d'autant plus que le Brexit implique que les dirigeants britanniques n'assisteront plus au Conseil européen et à d'autres réunions de haut niveau, ce qui réduira d'autant la fréquence de leurs interactions avec les dirigeants français.

Ainsi, nous souhaitons la **création d'un Conseil franco-britannique annuel de défense et de sécurité**, plus large que la réunion entre

les ministres de la Défense mise en place par le sommet de Sandhurst. Il devrait réunir le Président français, le Premier ministre britannique, les ministres des Affaires Étrangères, les ministres de la Défense, les ministres de l'Intérieur et les chefs d'état-major des armées, ainsi que les représentants des différents services de renseignement.

Ce conseil serait complété par **un dialogue « 2 + 2 » plus régulier** (ministres des Affaires Étrangères et ministres de la Défense) et un dialogue « quint » entre les chefs des principaux services de renseignement, dont une première réunion s'est tenue à l'occasion du Sommet de Sandhurst.

Proposition n° 4

Préparer la CJEF pour les opérations.

75

Le principe même de la CJEF a été applaudi des deux côtés de la Manche et les premières opérations test, d'entraînement, se sont déroulées avec succès. Pour autant, elle n'a encore jamais été déployée sur un théâtre d'opérations.

Le premier objectif devrait donc être d'assurer sa pleine capacité opérationnelle, prévue pour 2020. Sa tâche principale est d'établir un cadre pour que les opérations conjointes franco-britanniques soient effectivement possibles au moment opportun et avec les capacités adéquates.

Des premiers engagements conjoints pourraient déjà être mis en place dans les champs aériens et maritimes, d'autant que le niveau d'interopérabilité obtenu permet un déploiement efficace dans un

environnement homogène. Sur ce point, la lutte anti-sous-marine pourrait constituer un domaine d'intervention conjointe, en coopération avec les États-Unis, particulièrement décisif. En milieu terrestre, des efforts supplémentaires pourraient être réalisés pour améliorer l'interopérabilité de nos forces armées.

Enfin et surtout, puisqu'il a toujours été clair que la CJEF devrait examiner en temps voulu les conditions d'une éventuelle ouverture à d'autres alliés, il serait utile de commencer dès maintenant à travailler à son rapprochement avec l'OTAN et la nouvelle Initiative européenne d'intervention (IEI). Ce dernier projet présente des avantages : il permet au Royaume-Uni d'exprimer sa volonté de maintenir son niveau d'engagement pour la défense européenne, et à l'IEI de s'appuyer sur un cadre fort et éprouvé, intégrant les deux principales puissances militaires du continent européen.

Proposition n° 5

Renforcer la coopération par le biais d'infrastructures de formation et de maintenance.

Dans le même objectif de renforcement de la coopération, **la France et le Royaume-Uni devraient s'appuyer toujours davantage l'une sur l'autre s'agissant de l'utilisation des infrastructures de formation et d'entretien et de maintenance des équipements**, notamment dans des domaines où les deux pays possèdent les mêmes équipements, tels que les avions C-130 et A400M. **Ils maximiseraient ainsi leur utilisation en minimisant les coûts, libérant des fonds pour des investissements dans d'autres domaines de la défense.**

En ce qui concerne les infrastructures d'entraînement, il devrait être possible d'utiliser celles de l'armée britannique à Suffield, au Canada, pour des exercices conjoints entre nos deux pays.

4.3. Préparer l'avenir

Proposition n° 6

Poursuivre l'objectif de renforcement des capacités FCAS.

Les systèmes aériens de combat sont une capacité clé pour les guerres de demain. Pourtant, aucun pays européen n'a actuellement l'aptitude financière ou industrielle de construire seul un avion de nouvelle génération, compte tenu des investissements requis et de la réduction des budgets militaires. En conséquence, les pays européens courent le risque, lorsque les programmes Rafale, Typhoon et Eurofighter seront achevés, de perdre cette compétence décisive. En outre, en sus des problématiques strictement industrielles, il est essentiel pour la sécurité du continent, alors que les relations transatlantiques se distendent, de maintenir une capacité européenne à concevoir de façon autonome des systèmes aériens de combat.

L'engagement du Royaume-Uni d'acheter 138 jets F-35 (48 ont déjà été commandés, 4 ont été livrés), l'absence subséquente de besoin opérationnel immédiat d'un FCAS du côté britannique ainsi que la nature des relations industrielles entre le Royaume-Uni et les États-Unis en matière de défense ont suscité des doutes quant à la volonté britannique de mener à bien le programme franco-britannique initial du FCAS, qui est essentiel pour développer des technologies spécifiques nécessaires pour la prochaine génération d'avions de combat.

Il serait toutefois plus que regrettable d'abandonner un programme dans lequel des investissements conséquents ont été réalisés, une étude de faisabilité et des travaux technologiques ayant commencé. De plus, le Royaume-Uni possède des capacités uniques parmi les États européens en matière de conception d'avions de combat, qu'il s'agisse de moteurs militaires, de guerre électronique, de capteurs ou de technologies furtives. Enfin, la participation de sa force aérienne à des opérations de combat de haute intensité et à des frappes cinétiques aiderait à concevoir un système aérien de combat doté de capacités opérationnelles adaptées. Il existe au contraire des différences significatives entre l'utilisation des forces aériennes françaises et allemandes (essentiellement défensives), ce qui pourrait conduire à des divergences entre les priorités d'un programme franco-allemand.

Il semble donc souhaitable de poursuivre, au moins à moyen terme, le programme franco-britannique FCAS, afin de développer les technologies clés nécessaires à un futur système aérien de combat pour pouvoir, à plus long terme, fusionner ce programme avec le projet FCAS franco-allemand au sein d'un programme franco-germano-britannique. Ce programme pourrait ensuite servir de base à la construction d'un « MBDA des avions de combat ».

Proposition n° 7

Accroître la coopération en matière de cybersécurité en développant des modes de coopération formalisés et structurés.

La coopération franco-britannique dans le domaine de la cybersécurité reste limitée par le rôle du Royaume-Uni dans la communauté « Five Eyes ».

Cependant, la proximité et la grande intégration américano-britannique en matière de nucléaire militaire n'ont pas empêché en son temps la coopération nucléaire de devenir un pilier des accords de Lancaster House. Le fait que la cybersécurité soit un sujet sensible ne doit pas plus faire obstacle au renforcement des liens franco-britanniques dans ce domaine qui devient aussi central que le nucléaire dans les affaires stratégiques.

Nous proposons donc d'aller plus loin que le Dialogue stratégique sur les cyber-menaces mis en place par le Sommet de Sandhurst et de **compléter les traités de Lancaster House par un pilier cybersécurité**. Celui-ci devrait inclure le développement d'une doctrine commune pour répondre aux cyber-menaces, le développement de capacités conjointes (notamment sur les technologies clés identifiées par la revue stratégique de la cyberdéfense française : cryptage des données, détection et identification des cyber-attaques, intelligence artificielle), ainsi que **la mise en place d'un groupe de travail conjoint pour explorer les voies d'une coopération plus poussée**. Ce groupe de travail serait aussi chargé de formaliser cette coopération cyber et de fournir une enceinte de rencontres et discussions régulières et structurées sur ces questions.

Il est toutefois essentiel de souligner que ce pilier de la cybersécurité ne peut fonctionner que dans le cadre d'accords d'exclusivité et de non-divulgateion, qui préservent le secret sur les capacités développées conjointement.

Proposition n° 8

Élaborer une vision stratégique commune en matière de R&D.

Tous les programmes conjoints de R&D franco-britanniques destinés à préparer nos pays aux menaces à venir s'appuieront sur un ensemble commun de technologies clés, ayant principalement trait à l'intelligence artificielle, à la cybersécurité, à la robotique, à la furtivité et à l'observation spatiale. Outre la coopération industrielle, la recherche sera nécessaire pour « militariser » les technologies développées par le secteur civil.

Bien que les États préfèrent encore souvent développer seuls certaines de ces capacités, il est clair qu'il y a lieu d'accroître la recherche franco-britannique dans le domaine de la défense et de la sécurité. C'était l'ambition fixée lors du sommet bilatéral de Paris en 2012, mais cet objectif n'a pas été atteint.

Pour que la coopération franco-britannique en matière de défense et de sécurité s'oriente vers l'avenir, il est de fait nécessaire de **formuler une vision stratégique, construite sur une identification commune des technologies clés et des opportunités de collaboration**. Cette vision commune devra ensuite se traduire par l'adoption d'une série d'instruments bilatéraux, en s'appuyant sur l'accord de Sandhurst pour développer la recherche conjointe dans le domaine de l'IA et de la cybersécurité. Si, comme on peut l'espérer, l'accord sur le Brexit maintient un accès du Royaume-Uni à Horizon 2020 et au Fonds européen de défense (FED), ils pourraient fournir des sources de financement pour des projets communs.

Proposition n° 9

Mettre en place un cadre formel de renseignement entre la France et le Royaume-Uni.

Aujourd'hui, la coopération en matière de renseignement entre la France et le Royaume-Uni, bien qu'elle soit régulière et approfondie, fonctionne surtout de manière informelle, selon une méthode reposant sur la confiance et les relations personnelles. Bien que ces dernières soient absolument fondamentales, elles n'excluent pas et ne peuvent se substituer à des relations plus formelles et plus structurées. Un tel cadre est d'autant plus important que la coopération en matière de renseignement repose chaque jour davantage sur l'échange de données, qui doit disposer d'une base juridique solide.

Les traités de Lancaster House doivent donc être complétés par un accord (discret) sur le partage du renseignement facilitant la coopération entre le Royaume-Uni et la France.

Proposition n° 10

Approfondir les activités communes de « diplomatie de défense ».

Il pourrait être intéressant de concevoir et mettre en œuvre des activités de « diplomatie de défense », gage de l'étroite relation entre les deux pays.

Grâce à l'utilisation et au déploiement d'officiers de liaison dans les ministères de la Défense et des Affaires Étrangères de chaque pays, le Royaume-Uni et la France pourraient également développer des

activités conjointes orientées vers l'extérieur, comme proposer des briefings conjoints au personnel diplomatique.

Proposition n° 11

Utiliser et renforcer les programmes d'échange.

Les programmes d'échange de responsables civils et militaires ont joué un rôle clé dans la facilitation de la coopération franco-britannique en matière de défense et de sécurité par le développement d'une meilleure compréhension et la croissance des réseaux.

Cultiver cette compréhension mutuelle devrait être un exercice récurrent et doit être utilisé pour améliorer la coopération franco-britannique, génération après génération.

À PROPOS

Le groupe de travail constitué pour ce rapport était présidé par Bernard Cazeneuve, ancien Premier ministre, et Lord Robertson of Port Ellen, ancien Secrétaire général de l'OTAN et professeur invité à l'université King's College de Londres.

Ce groupe était composé de vingt responsables politiques, hauts fonctionnaires, industriels, militaires ou universitaires, tous spécialistes des questions de défense et de sécurité. Certains ont préféré garder l'anonymat.

- **Bernard Cazeneuve**, ancien Premier ministre (président de la délégation française)
- **Lord Robertson**, ancien Secrétaire général de l'OTAN (président de la délégation britannique)
- **Patricia Adam**, ancienne Présidente de la Commission de la Défense nationale et des Forces armées de l'Assemblée nationale
- **Nicolas Baverez**, associé, Gibson, Dunn & Crutcher LLP
- **Général Sir Adrien Bradshaw**, ancien commandant suprême adjoint des forces alliées en Europe (DSACEUR)
- **Nick Butler**, professeur invité, King's College London
- **Patrick Calvar**, ancien directeur de la DGSI, conseiller spécial de l'Institut Montaigne
- **Matthias Fekl**, ancien Ministre de l'Intérieur
- **Professeur Sir Lawrence Freedman**, professeur émérite d'études de guerre, King's College London
- **Ian King**, ancien directeur général, BAE Systems

- **Marwan Lahoud**, associé de Tikehau Capital, ancien directeur général de MBDA
- **Alain Le Roy**, diplomate, ancien secrétaire général du Service européen pour l'action extérieure (SEAE)
- **Dominique Moïsi**, conseiller spécial de l'Institut Montaigne
- **Benoît Puga**, Grand chancelier de la Légion d'honneur et ancien chef de l'état-major particulier du président de la République
- **Lord Ricketts**, ancien ambassadeur du Royaume-Uni en France, ancien conseiller à la sécurité nationale

L'équipe de recherche constituée pour ce rapport était composée de (par ordre alphabétique) Julie Burguburu, Quentin Devalmy, Morgan Guérin, Armida van Rij et Benedict Wilkinson. Elle remercie les experts, français et britanniques, qui ont accepté de relire ce travail et de partager leurs commentaires. Les auteurs restent cependant seuls responsables des possibles erreurs.

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- Sauver le droit d'asile (octobre 2018)
- Industrie du futur, prêts, partez ! (septembre 2018)
- La fabrique de l'islamisme (septembre 2018)
- Protection sociale : une mise à jour vitale (mars 2018)
- Innovation en santé : soignons nos talents (mars 2018)
- Travail en prison : préparer (vraiment) l'après (février 2018)
- ETI : taille intermédiaire, gros potentiel (janvier 2018)
- Réforme de la formation professionnelle : allons jusqu'au bout ! (janvier 2018)
- Espace : l'Europe contre-attaque ? (décembre 2017)
- Justice : faites entrer le numérique (novembre 2017)
- Apprentissage : les trois clés d'une véritable transformation (octobre 2017)
- Prêts pour l'Afrique d'aujourd'hui ? (septembre 2017)
- Nouveau monde arabe, nouvelle « politique arabe » pour la France (août 2017)
- Enseignement supérieur et numérique : connectez-vous ! (juin 2017)
- Syrie : en finir avec une guerre sans fin (juin 2017)
- Énergie : priorité au climat ! (juin 2017)
- Quelle place pour la voiture demain ? (juin 2017)
- Sécurité nationale : quels moyens pour quelles priorités ? (avril 2017)
- L'Europe dont nous avons besoin (mars 2017)
- Tourisme en France : cliquez ici pour rafraîchir (mars 2017)
- Dernière chance pour le paritarisme de gestion (mars 2017)
- L'impossible État actionnaire ? (janvier 2017)
- Un capital emploi formation pour tous (janvier 2017)
- Économie circulaire, réconcilier croissance et environnement (novembre 2016)
- Traité transatlantique : pourquoi persévérer (octobre 2016)
- Un islam français est possible (septembre 2016)
- Refonder la sécurité nationale (septembre 2016)
- Brexain ou Brexit : Europe, prépare ton avenir ! (juin 2016)
- Réanimer le système de santé - Propositions pour 2017 (juin 2016)
- Nucléaire : l'heure des choix (juin 2016)
- Un autre droit du travail est possible (mai 2016)
- Les primaires pour les Nuls (avril 2016)

- Le numérique pour réussir dès l'école primaire (mars 2016)
- Retraites : pour une réforme durable (février 2016)
- Décentralisation : sortons de la confusion / Repenser l'action publique dans les territoires (janvier 2016)
- Terreur dans l'Hexagone (décembre 2015)
- Climat et entreprises : de la mobilisation à l'action / Sept propositions pour préparer l'après-COP21 (novembre 2015)
- Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité (octobre 2015)
- Pour en finir avec le chômage (septembre 2015)
- Sauver le dialogue social (septembre 2015)
- Politique du logement : faire sauter les verrous (juillet 2015)
- Faire du bien vieillir un projet de société (juin 2015)
- Dépense publique : le temps de l'action (mai 2015)
- Apprentissage : un vaccin contre le chômage des jeunes (mai 2015)
- Big Data et objets connectés. Faire de la France un champion de la révolution numérique (avril 2015)
- Université : pour une nouvelle ambition (avril 2015)
- Rallumer la télévision : 10 propositions pour faire rayonner l'audiovisuel français (février 2015)
- Marché du travail : la grande fracture (février 2015)
- Concilier efficacité économique et démocratie : l'exemple mutualiste (décembre 2014)
- Résidences Seniors : une alternative à développer (décembre 2014)
- Business schools : rester des champions dans la compétition internationale (novembre 2014)
- Prévention des maladies psychiatriques : pour en finir avec le retard français (octobre 2014)
- Temps de travail : mettre fin aux blocages (octobre 2014)
- Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier (septembre 2014)
- Dix ans de politiques de diversité : quel bilan ? (septembre 2014)
- Et la confiance, bordel ? (août 2014)
- Gaz de schiste : comment avancer (juillet 2014)
- Pour une véritable politique publique du renseignement (juillet 2014)
- Rester le *leader* mondial du tourisme, un enjeu vital pour la France (juin 2014)

- 1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats ? (février 2014)
- Comment renforcer l'Europe politique (janvier 2014)
- Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance-chômage (décembre 2013)
- Santé : faire le pari de l'innovation (décembre 2013)
- Afrique-France : mettre en œuvre le co-développement Contribution au XXVI^e sommet Afrique-France (décembre 2013)
- Chômage : inverser la courbe (octobre 2013)
- Mettre la fiscalité au service de la croissance (septembre 2013)
- Vive le long terme ! Les entreprises familiales au service de la croissance et de l'emploi (septembre 2013)
- Habitat : pour une transition énergétique ambitieuse (septembre 2013)
- Commerce extérieur : refuser le déclin Propositions pour renforcer notre présence dans les échanges internationaux (juillet 2013)
- Pour des logements sobres en consommation d'énergie (juillet 2013)
- 10 propositions pour refonder le patronat (juin 2013)
- Accès aux soins : en finir avec la fracture territoriale (mai 2013)
- Nouvelle réglementation européenne des agences de notation : quels bénéfices attendre ? (avril 2013)
- Remettre la formation professionnelle au service de l'emploi et de la compétitivité (mars 2013)
- Faire vivre la promesse laïque (mars 2013)
- Pour un « New Deal » numérique (février 2013)
- Intérêt général : que peut l'entreprise ? (janvier 2013)
- Redonner sens et efficacité à la dépense publique 15 propositions pour 60 milliards d'économies (décembre 2012)
- Les juges et l'économie : une défiance française ? (décembre 2012)
- Restaurer la compétitivité de l'économie française (novembre 2012)
- Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité (novembre 2012)
- Réformer la mise en examen Un impératif pour renforcer l'État de droit (novembre 2012)
- Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle ? (novembre 2012)

- Comment concilier régulation financière et croissance : 20 propositions (novembre 2012)
- Taxe professionnelle et finances locales : premier pas vers une réforme globale ? (septembre 2012)
- Remettre la notation financière à sa juste place (juillet 2012)
- Réformer par temps de crise (mai 2012)
- Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française (avril 2012)
- Vademecum 2007 – 2012 : Objectif Croissance (mars 2012)
- Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle (mars 2012)
- Une fiscalité au service de la « social compétitivité » (mars 2012)
- La France au miroir de l'Italie (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties (octobre 2011)
- Banlieue de la République (septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation (février 2011)
- « Vous avez le droit de garder le silence... »
Comment réformer la garde à vue (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon ?
Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis (novembre 2010)
- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors (septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang ? (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)

- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir ? (juillet 2008)
- HLM, parc privé
Deux pistes pour que tous aient un toit (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)
- Après le Japon, la France...
Faire du vieillissement un moteur de croissance (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam... Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ? (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets
Comment ressusciter un système public de santé (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012
Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus
Pour un service civique universel européen (avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ? (mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française (novembre 2006)
- Avoir des *leaders* dans la compétition universitaire mondiale (octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité (juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...
Comment financer la protection sociale (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise (février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique (novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs (juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Les oubliés de l'égalité des chances (janvier 2004 - Réédition septembre 2005)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :

www.institutmontaigne.org

INSTITUT MONTAIGNE



ABB FRANCE
ACCURACY
ADIT
AIR FRANCE - KLM
AIRBUS GROUP
ALLEN & OVERY
ALLIANZ
ALVAREZ & MARSAL FRANCE
ARCHERY STRATEGY CONSULTING
ARCHIMED
ARJIAN
ASTRAZENECA
A.T. KEARNEY
AUGUST DEBOUZY
AXA
BAKER & MCKENZIE
BANK OF AMERICA MERRILL LYNCH
BEARINGPOINT
BNP FRANCE ET BELGIQUE
BNP PARIBAS
BOLLORE
BOUYGUES
BPCE
BRUNSWICK
BUFFALO GRILL
CAISSE DES DEPÔTS
CAPGEMINI
CAPITAL GROUP
CARBONNIER LAMAZE RASLE & ASSOCIÉS
CAREIT
CARREFOUR
CASINO
CGI FRANCE
CHAÎNE THERMALE DU SOLEIL
CHUUBB
CIS
CISCO SYSTEMS FRANCE
CMA CGM
CNP ASSURANCES
COHEN AMIR-ASLANI
COMPAGNIE PLASTIC OMNIUM
CONSEIL SUPERIEUR DU NOTARIAT
CREDIT AGRICOLE
CRÉDIT FONCIER DE FRANCE
D'ANGELIN & CO. LTD
DENTSU AEGIS NETWORK
DE PARDIEU BROCAS MAFFEI
DRIVE INNOVATION INSIGHTS - DII
EDF
ELSAN
ENGIE
EQUANICY
EURAZEO
EUROGROUP CONSULTING
EUROSTAR
FONCIERE INEA
GALILEO GLOBAL EDUCATION FRANCE
GOOGLE
GRAS SAVOYE
GROUPE PAMA
GROUPE EDMOND DE ROTHSCHILD
GROUPE M6
GROUPE ORANGE
HAMEUR ET CIE
HENNER
HSBC FRANCE
IBM FRANCE
IFPASS
ING BANK FRANCE
INSEEC
INTERNATIONAL SOS
IONIS EDUCATION GROUP
ISRP
JEANTET ASSOCIÉS
KANTAR
KPMG S.A.
LA BANQUE POSTALE
LA PARISIENNE ASSURANCES
LAZARD FRÈRES

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

[Sommaire](#)

INSTITUT MONTAIGNE



LINEDATA SERVICES
LIR
LIVANOVA
LVMH - MOËT-HENNESSY - LOUIS VUITTON
MACSF
MALAKOFF MÉDÉRIC
MAREMMA
MAZARS
MCKINSEY & COMPANY FRANCE
MEDIA-PARTICIPATIONS
MEDIOBANCA
MERCER
MERIDIAM
MICHELIN
MICROSOFT FRANCE
MNH GROUP
NESTLÉ
OBEA
ODDO BHF
ONDRÁ PARTNERS
OPTIGESTION
ORANO
ORTEC GROUP
PAI PARTNERS
PRUDENTIA CAPITAL
PRICEWATERHOUSECOOPERS
RADIAL
RAISE
RAMSAY GÉNÉRALE DE SANTÉ
RANDSTAD
RATP
RENAULT
REXEL
RICOL, LASTEYRIE CORPORATE FINANCE
RIVOLIER
ROCHE
ROLAND BERGER
ROTHSCHILD MARTIN MAREUL
SAFRAN
SANOFI
SANTECLAIR
SCHNEIDER ELECTRIC
SERVIER
SGS
SIA PARTNERS
SIACI SAINT HONORÉ
SIEMENS
SIER CONSTRUCTEUR
SNCF
SNCF RESEAU
SODEXO
SOLVAY
SPRINKLR
SUEZ
SYSTEMIS
TECNET PARTICIPATIONS SARL
TEREGA
THE BOSTON CONSULTING GROUP
TILDER
TOTAL
UBS FRANCE
VEOLIA
VINCI
VIVENDI
VOYAGEURS DU MONDE
WAVESTONE
WENDEL
WILLIS TOWERS WATSON
WORDAPPEAL

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

[Sommaire](#)

Imprimé en France
Dépôt légal : novembre 2018
ISSN : 1771-6756
Achévé d'imprimer en novembre 2018

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

PRÉSIDENT

Henri de Castries

VICE-PRÉSIDENT

David Azéma Associé, Perella Weinberg Partners

Jean-Dominique Senard Président, Michelin

Emmanuelle Barbara *Managing Partner*, August Debouzy

Marguerite Bérard-Andrieu Responsable des activités de la banque de détail en France, BNP Paribas

Jean-Pierre Clamadieu Président du Comité exécutif, Solvay

Olivier Duhamel Professeur émérite des Universités, Sciences Po

Marwan Lahoud Vice-président du conseil de surveillance, Idemia

Fleur Pellerin Fondatrice et CEO, Korelya Capital, ancienne ministre

Natalie Rastoin Directrice générale, Ogilvy France

René Ricol Associé fondateur, Ricol Lasteyrie Corporate Finance

Arnaud Vaissié Co-fondateur et Président-directeur général, International SOS

Florence Verzelen Directrice générale adjointe, Dassault Systèmes

Philippe Wahl Président-directeur général, Groupe La Poste

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Claude Bébéar, Fondateur et Président d'honneur, AXA



Partenariat franco-britannique de défense et de sécurité : améliorer notre coopération

La France et le Royaume-Uni jouent, en matière de défense et de sécurité, un rôle tout particulier en Europe. Ce sont les deux principales puissances militaires du continent, les deux seules à disposer de l'arme nucléaire, les seules à avoir démontré leur volonté et leur capacité de conduire des opérations extérieures et les deux uniques membres européens permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies.

En novembre 2010, nos deux pays ont signé les Traités de Lancaster House, pour organiser leur coopération en matière de défense. S'agissant des questions de sécurité, la coopération entre nos deux pays est importante, qu'elle soit bilatérale ou par le biais de mécanismes européens. Le présent rapport entend faire le bilan de cette coopération et formuler des recommandations pour renforcer notre alliance.

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine
notre actualité en vous abonnant
à notre newsletter sur :
www.institutmontaigne.org