

Points de mire



La coopération franco-britannique en matière de sécurité et de défense : une nouvelle entente cordiale pour le XXI^e siècle

Par Chantal Lavallée

Post-doctorante à l'Institut universitaire européen, Florence

Depuis l'Entente cordiale de 1904, les relations entre la France et le Royaume-Uni ont oscillé entre des phases de rapprochement et d'éloignement. La coopération étroite, développée pendant la Première Guerre mondiale et l'entre-deux-guerres, culmine en mai 1940 avec le projet d'union franco-britannique, dotée d'organes communs dans la conduite de la politique étrangère et de la défense. Ce projet n'aboutit pas en raison de l'armistice avec l'Allemagne nazie négocié par Pétain en France. Néanmoins, après la Deuxième Guerre mondiale, les deux pays adoptent deux traités d'assistance mutuelle, le traité de Dunkerque, puis le traité de Bruxelles avec les pays du Benelux. Au pire de la crise de Suez alors que les deux grandes puissances voient leur influence compromise dans leur sphère coloniale, le projet d'union politique refait surface avec la possibilité d'adhésion de la France au Commonwealth. Toutefois, les leçons tirées du dénouement de la crise de Suez diffèrent de part et d'autre de la Manche. Les Britanniques choisissent d'approfondir leur relation avec les Américains alors que les Français décident de développer une politique d'indépendance.

Il faut attendre la fin de la guerre froide pour que la coopération franco-britannique soit relancée et prenne la forme de sommets annuels. Lors du 31^e sommet à Londres, le 2 novembre 2010, David Cameron, le premier ministre britannique, et Nicolas Sarkozy, le président français, ont adopté deux traités de coopération, l'un en matière de défense et de sécurité et l'autre dans le domaine du nucléaire. Ces traités scellent une coopération politique sans précédent entre les deux pays pour les cinquante prochaines années. L'analyse présentée ici identifiera le contexte de ce sommet historique, les principales innovations des traités et les conséquences de cet engagement politique sur la scène internationale.

Un contexte favorable au rapprochement

L'issue du sommet franco-britannique de 2010, avec l'adoption de traités aussi ambitieux, a de quoi surprendre même si côté français, tant Chirac que Sarkozy se sont toujours montrés enclins à approfondir la coopération avec le Royaume-Uni, reconnaissant la primauté de cette collaboration pour une Europe de la défense crédible, vi-

able et efficace. De même, côté britannique, les gouvernements travaillistes successifs de Blair et de Brown ont contribué au renforcement de la coopération avec la France, du sommet franco-britannique de Saint-Malo, en 1998, qui a jeté les fondements de l'Europe de la défense, jusqu'au Livre vert de février 2010 qui réitère clairement la nécessité d'une coopération politique et militaire toujours plus étroite avec la France. Une collaboration grandement facilitée par les similarités politiques et militaires entre les deux pays, deux puissances nucléaires et militaires, membres du Conseil de sécurité, membres actifs dans plusieurs organisations multilatérales, dont l'Union européenne (UE) et l'OTAN, où la France a normalisé sa position, avec son retour complet dans le commandement intégré en 2009.

Un résultat inattendu

Toutefois, ce sommet a lieu à peine quelques mois après l'élection d'un gouvernement de coalition au Royaume-Uni, composé des conservateurs et des libéraux-démocrates. Si Nick Clegg, chef du parti libéral-démocrate et européeniste convaincu, occupe le poste de vice-premier ministre, c'est David Cameron, reconnu pour son atlantisme et ses critiques envers l'Europe, qui est nommé premier ministre. Ainsi, nul ne s'attendait à des changements majeurs dans la tradition du parti conservateur. Pourtant le gouvernement de coalition montre rapidement des signes d'ouverture et ambitionne de reformuler la politique étrangère britannique. D'une part en prenant en compte le fait que l'administration Obama adopte une approche plus pragmatique que par le passé à l'égard de la relation dite « spéciale », dans laquelle Cameron reconnaît que son pays est le partenaire « junior ». D'autre part, en admettant que le monde fonctionne désormais en réseaux dans lesquels le Royaume-Uni doit être influent pour éviter un déclin. Dans cette perspective, il doit être actif tant sur le plan multilatéral que bilatéral. Ses ambitions sont de développer de nouveaux partenariats avec les puissances émergentes, dont le Brésil, la Chine et l'Inde, mais également de renforcer les coopérations existantes. Ainsi, Cameron, en choisissant Paris et non Washington pour effectuer sa première visite officielle, a envoyé un signal clair de sa volonté d'approfondir les liens politiques avec la France, qualifiée de partenaire naturel.

Néanmoins, la relance de la coopération franco-britannique, formalisée dans ces deux traités novateurs, découle davantage d'une décision pragmatique qu'idéologique. En raison de la crise économique et financière de 2008 qui continue d'exercer des pressions

importantes sur les déficits publics, l'objectif principal est de réduire les coûts à l'heure des restrictions budgétaires drastiques. Malgré cette approche pragmatique, le contenu des traités n'en est pas moins avantgardiste.

Deux traités ambitieux

En effet, on trouve dans ces traités bon nombre de propositions ayant été discutées dans les années passées sur une base informelle, mais qui ne se sont jusqu'à jamais concrétisées. Une éventuelle coopération en matière de dissuasion nucléaire avait déjà fait la une de grands quotidiens européens, en 2009, après la collision dans la Manche de deux sous-marins nucléaires. Toutefois, toute coopération dans ce domaine sensible semblait inconcevable. Le traité du 2 novembre 2010 marque donc un véritable tournant. En matière de nucléaire, les deux pays ont signé le « traité relatif à des installations radiographiques et hydrodynamiques communes ». Celui-ci prévoit notamment la construction d'installations communes et le développement de programmes communs de recherche et de développement de technologies afin de partager les coûts entre les deux pays, de garantir leurs capacités de dissuasion nucléaire et surtout de rester compétitifs.

Les deux gouvernements ont également signé le « traité de coopération en matière de défense et de sécurité ». D'une part, dans le domaine de la défense, l'impératif stratégique et économique est de renforcer la base industrielle et technologique de défense en Europe avec à la fois une coopération opérationnelle et technologique en matière d'armement, de sous-marins, de porte-avions, de communication militaire par satellite, de drones de surveillance allant jusqu'à concevoir une mutualisation de matériels et d'équipements, etc. En outre, une force expéditionnaire commune non permanente et interarmées, c'est-à-dire avec des composantes aérienne, maritime et terrestre, pourra être constituée pour des opérations bilatérales ou mise à la disposition de l'ONU, de l'OTAN et de l'UE. D'autre part, dans le domaine de la sécurité, Français et Britanniques se sont entendus sur une coopération en matière de cybersécurité et dans la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. Enfin, dans la « déclaration sur la coopération de défense et de sécurité », ils réitèrent également leurs positions communes dans les dossiers iranien, afghan et pakistanais.

Les conséquences du rapprochement franco-britannique sur la scène internationale

Ces traités bien que bilatéraux ont une incidence de facto sur l'UE et ambitionnent explicitement de renforcer son rôle en matière de sécurité et de défense, en complémentarité avec l'OTAN. À l'instar du gouvernement de Blair, Cameron semble donc lui aussi choisir d'aller de l'avant avec des initiatives dans le domaine de la sécurité et de la défense de manière à influencer et à

repositionner son pays au cœur de l'UE. À cet égard, le programme du gouvernement de coalition limite les domaines d'action possibles, en précisant que tout nouveau transfert de pouvoir à Bruxelles doit faire l'objet d'un référendum et que l'adoption de l'euro est écartée. Ce changement de stratégie à l'égard de l'UE est lui aussi plus pragmatique qu'idéologique, le gouvernement britannique espérant surtout amener ses partenaires européens à développer leurs capacités civiles et militaires pour réaliser des économies d'échelle. Il rejoint d'ailleurs la rhétorique des gouvernements travaillistes précédents qui a toujours lié le renforcement de l'Europe politique à celui de l'OTAN – comme le précisent les traités, cette dernière demeure la pierre angulaire de la défense britannique. Pour les Britanniques, l'Alliance atlantique reste la seule instance encore à même d'assurer l'engagement américain en Europe.

Pourtant, la nature et la portée des engagements pris dans les deux traités, même s'ils sont faits dans le respect des traités antérieurs, sont susceptibles de produire un changement majeur dans les rapports avec les États-Unis. En effet, en Europe, beaucoup de dirigeants s'inquiètent de l'approche plus pragmatique d'Obama à l'égard du continent, à commencer par les Britanniques. L'administration américaine manifeste un vif intérêt à l'égard de l'Asie et du Moyen-Orient alors que sa politique vis-à-vis de l'Europe reste floue et qu'Obama fait montre d'une retenue inhabituelle envers son homologue britannique. Le qualificatif « spécial » n'est désormais utilisé qu'en de rares occasions de part et d'autre de l'Atlantique pour décrire la relation américano-britannique. Si celle-ci demeure importante, les traités signés à Londres indiquent qu'elle perd de facto sa spécificité.

Le sommet de Londres est donc historique et relance une relation qui commençait à s'essouffler. Les attentes sont évidemment énormes, car les engagements sont ambitieux. Si l'Entente cordiale de 1904 qui scelle une coopération entre deux empires coloniaux a survécu malgré un siècle de guerres mondiales et de crises régionales qui les a tantôt rapprochés tantôt divisés, nous avons de bonnes raisons de croire que cette nouvelle entente cordiale, par sa nature et par sa portée, sera à même de faire face aux enjeux et aux défis du XXI^e siècle. Sur le long terme, avec la mise en œuvre complète des innovations prévues, peut-être parlerons-nous de la relation spéciale franco-britannique – une relation plus égalitaire que ne l'a jamais été la relation transatlantique.

Pour en savoir plus

Élysée. XXXI^e Sommet franco-britannique, Londres, 2 novembre 2010. En ligne. <http://www.elysee.fr>
Gouvernement français, Ministère des Affaires étrangères et européennes. France diplomatie. En ligne. <http://www.diplomatie.gouv.fr>
Ministère de la Défense et des Anciens combattants. Sommet franco-britannique : lancement d'une coopération sans précédent en matière de défense. En ligne. <http://www.defense.gouv.fr>