

BREXIT : quelles conséquences stratégiques ?

Pierre RAZOUX

Directeur de recherche à l'IRSEM¹

Le 23 juin 2016, 52 % des Britanniques (72 % de participation) ont choisi de sortir de l'Union européenne. Alors que les analyses se multiplient sur les défis inhérents à ce que certains présentent déjà comme « le 11 septembre de la construction européenne »², l'IRSEM contribue à son tour au débat avec cette note prospective. Elle anticipe qu'**à court terme, ce vote** accueilli très favorablement par la Russie, la Turquie et la Chine, et de manière dubitative par les États-Unis, **préfigure un long processus de négociation sur les modalités de sortie du Royaume-Uni, qui risque d'accroître les divisions au sein de l'UE. Il encourage le populisme et laisse présager la démonétisation de la PESDC qui conduit mécaniquement à renforcer le rôle de l'OTAN en Europe. Il laisse surtout la France seule face à l'Allemagne, et le Royaume-Uni menacé de déclassement à la fois économique et stratégique avec l'indépendance plausible de l'Écosse. Si le Brexit ne devrait pas affecter la coopération franco-britannique de défense, il laisse présager à moyen et long termes une réduction de l'effort britannique de défense, ainsi qu'un risque d'abandon partiel ou total de la dissuasion nucléaire par Londres. La France deviendrait donc la seule puissance nucléaire militaire en Europe. Dans une telle situation, le couplage stratégique entre les États-Unis et l'OTAN se trouverait profondément affaibli. Pour conserver un rôle central en Europe, la France aurait tout intérêt à se présenter comme l'intermédiaire naturel entre le Royaume-Uni et l'UE.**

Sommaire

- 1] A court terme, le jeu politique britannique aggrave les clivages, laisse peu d'espoir d'un nouveau référendum et privilégie une stratégie de pourrissement du processus de sortie de l'UE 2
- 2] A moyen terme, risques réels de fragmentation du Royaume-Uni pouvant aboutir à son déclassement économique et géopolitique 4
- 3] A long terme, remise en cause possible de la dissuasion nucléaire britannique et découplage croissant entre le bloc du « Grand large » et le bloc européen 6

AVERTISSEMENT : L'IRSEM a vocation à contribuer au débat public sur les questions de défense et de sécurité. Ses publications n'engagent que leurs auteurs et ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère de la Défense.

¹ Pierre Razoux connaît bien l'appareil d'Etat britannique pour avoir servi plusieurs années à la division politique du *Ministry of Defence*, pour avoir été en charge de la relation bilatérale de défense franco-britannique et pour avoir travaillé au Collège de défense de l'OTAN.

² Voir notamment Daniela Schwarzer, *With Britain leaving, Europe will need to quickly carry on*, The German Marshall Fund of the US, 24 juin 2016 ; Judy Dempsey, *The British vote No to Europe*, Carnegie Europe, 24 juin 2016 ; Nathalie Guibert, « Confiance sur l'avenir de l'alliance militaire franco-britannique », *Le Monde*, 25 juin 2016 ; O. de France & J.P. Maulny, « Après le Brexit : quelle stratégie de défense pour l'Union européenne ? », IRIS, juin 2016.

1] A court terme, le jeu politique britannique aggrave les clivages, laisse peu d'espoir d'un nouveau référendum et privilégie une stratégie de pourrissement du processus de sortie de l'UE

Au lendemain du vote du Brexit, la scène politique intérieure britannique ressemble à un champ de bataille sur lequel chacun des deux grands partis (conservateur et travailliste) se déchire, stigmatisant à outrance l'autre camp. Le Premier ministre David Cameron a annoncé sa démission qui pourrait s'avérer effective bien avant l'échéance annoncée, compte tenu de la pratique institutionnelle. Jeremy Corbyn, chef de l'opposition travailliste, est pour sa part défié au sein de son propre camp qui appelle à son remplacement rapide. Les libéraux-démocrates, traditionnellement pro-européens, ont été laminés et sont devenus inaudibles. Le parti nationaliste UKIP n'a jamais été aussi puissant, même si son leader Nigel Farage va devoir justifier ce que ses adversaires qualifient de « mensonges populistes ». La scène politique britannique évolue vers un modèle tripartite dans lequel les alliances de circonstances dépendront plus que jamais d'un soutien populaire majoritairement hostile au maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne. À rebours de Londres, les grandes métropoles anglaises et galloises ont voté en faveur du Brexit à plus de 60 %. La City n'est pas le Royaume-Uni.

Les Britanniques restent fermement attachés à la valeur de la consultation populaire qui est d'autant plus sacralisée qu'elle demeure rare. **Le scénario irlandais d'un nouveau référendum visant à annuler l'effet du précédent paraît très improbable**, compte tenu de la pratique démocratique britannique. Il n'existe aucun précédent en ce sens et il paraît difficilement crédible qu'un nouveau Premier ministre, quel qu'il soit (Theresa May, Boris Johnson revenant sur sa décision, ou un autre responsable du parti conservateur), prenne le risque d'aller à l'encontre de la volonté populaire, a fortiori si son pouvoir est fragile et récent, même si la City et les milieux financiers poussent en ce sens. Il est tout aussi improbable qu'il appelle à de nouvelles élections législatives, dix-huit mois seulement après les précédentes : ce n'est ni dans son intérêt (puisqu'il bénéficie d'une large majorité), ni dans la pratique institutionnelle britannique à laquelle sont attachés le peuple, les élites et la famille royale. Là encore, il n'y a pas de précédent récent allant dans ce sens.

Dès lors, le scénario le plus réaliste reste celui d'une longue négociation (au moins deux ans) de sortie de l'Union européenne, compte tenu des jeux politiques intérieurs et des pressions émanant des milieux financiers, mais aussi de certains États membres de l'UE peu désireux de voir se concrétiser rapidement la rupture (Allemagne, Pays-Bas, Danemark et Suède). Ce faisant, le nouveau Premier ministre donnera des gages aux uns et aux autres, en espérant que ce délai divisera et affaiblira un peu plus ses interlocuteurs, ce qui ne fera qu'accroître ses chances de négocier un compromis acceptable. Pour les mêmes raisons, il paraît acquis qu'il **finira par activer la procédure de l'article 50 du Traité (sortie de l'UE), sans doute en septembre-octobre 2016** car, s'il s'opposait à la volonté populaire, il perdrait toute chance de se faire élire lors des prochaines élections législatives ; il pourrait en revanche instrumentaliser le report de cette procédure pour gagner du temps et obtenir des avantages substantiels.

Conséquences probables :

1-1 : **Risques accrus de divisions au sein de l'UE.** Il est probable que ceux qui souhaitent « punir » les Britanniques et les pousser hors de l'UE le plus vite possible s'affrontent avec ceux qui souhaitent les ménager, tant entre pays membres qu'au sein de l'appareil d'Etat des plus puissants d'entre eux. Plusieurs capitales européennes risquent de s'affronter pour la captation des flux financiers de la City. Il est tout aussi probable que le pouvoir britannique utilise le temps dévolu au divorce pour diviser autant que possible l'UE et attirer à sa suite un certain nombre d'États traditionnellement eurosceptiques. Les fonctionnaires européens britanniques, qui maîtrisent de longue date

les rouages communautaires, n'hésiteront pas (du moins pour ceux qui n'auront pas entre-temps acquis une autre nationalité) à affaiblir l'UE pour se racheter une conduite auprès de leurs concitoyens qui les perçoivent comme des profiteurs ayant contribué à brader la souveraineté du Royaume.

1-2 : **L'OTAN, valeur refuge à court et moyen termes.** Si les Britanniques ne peuvent plus jouer au sein de l'UE, certains d'entre eux pourraient être tentés de **torpiller la PESDC et de convaincre leurs anciens partenaires de l'inutilité de cet outil** dont ils ne font plus partie. Leur message sera simple : sans eux, la PESDC perd un acteur incontournable que la présence active de la France – qui deviendrait son seul acteur majeur, c'est-à-dire le seul pouvant garantir une forme de réassurance tout en étant capable d'agir sur la totalité du spectre militaire – ne suffira pas à compenser. **En réinvestissant massivement l'OTAN, les Britanniques feront prévaloir leurs prétentions et leur agenda.** L'époque des négociations courtoises sur l'attribution des postes clés (tant civils que militaires) est terminée. Londres va se battre bec et ongles pour chaque poste important, tout en poussant une ligne « dure » sur certains dossiers à haute valeur politique. Cette nouvelle ligne offre **une opportunité de coopération supplémentaire entre l'Allemagne et la France au sein de l'Alliance** ; il sera en outre **intéressant d'observer le jeu britannique lors du sommet de Varsovie (8 juillet 2016).**

1-3 : **Maintien de la coopération bilatérale de défense avec le Royaume-Uni.** Le **traité bilatéral de Lancaster House** du 2 novembre 2010, comprenant deux accords relatifs à la coopération franco-britannique de défense, a l'immense avantage d'être verrouillé par une coopération dans le domaine nucléaire, l'empêchant de s'ouvrir à d'autres partenaires. Comme la partie britannique était très allante dans la conclusion de ce traité, et compte tenu du contexte international de plus en plus imprévisible et des contraintes budgétaires toujours prégnantes, il est **très probable que Londres ne le remettra pas en cause.** Qu'ils soient dans ou en dehors de l'UE, **les Britanniques restent à échéance visible nos partenaires les plus crédibles et les plus sérieux en matière de défense sur le continent européen.** Nous partageons **des intérêts similaires** (vision mondiale, siège permanent au Conseil de sécurité, détention de l'arme nucléaire, nombreux territoires d'outre-mer à protéger, intérêts géostratégiques largement convergents) que le Brexit ne modifiera pas. Sur le plan industriel, nous sommes engagés dans **des projets structurants** en cours de développement (missile antinavire léger, système de combat aérien futur) qui restent strictement bilatéraux³. C'est pourquoi **il est crucial que la France continue de traiter le Royaume-Uni avec respect, de manière sereine et dépassionnée, sans l'esprit de « punition » que certains pourraient être tentés d'instrumentaliser.** Un nouveau traité franco-britannique adossé au précédent (voire un simple amendement à ce dernier), sanctuarisant par exemple le système de combat aérien futur (FCAS) et lançant un ou deux autres projets fédérateurs, **pourrait permettre à la France de se placer résolument au centre de la toile « défense » européenne.** De même, **la France aurait tout à gagner à se présenter comme l'intermédiaire naturel entre le Royaume-Uni et l'UE.**

1-4 : **La France seule membre de l'UE au sein du P5.** Le Royaume-Uni parti, la France restera le seul membre du P5 (membres permanents du Conseil de sécurité) membre de l'UE, ce qui renforcera sa main mais risque en même temps de **l'exposer à une demande récurrente pour que son siège de membre permanent devienne celui de l'UE.**

1-5 : **La prime au populisme. Le Brexit sera inéluctablement instrumentalisé par les partis populistes et alliances souverainistes en Europe pour tenter d'imposer des référendums** sur le maintien ou non au sein de l'UE. C'est particulièrement vrai en France où la question d'un référendum pourrait

³ Même s'il est vrai qu'en matière industrielle, le Royaume-Uni devra se retirer de l'Agence européenne de défense (AED) dans laquelle il n'était de toute façon que faiblement impliqué, et dans aucun programme impliquant la France.

devenir centrale dans le cadre de l'élection présidentielle du printemps 2017. **La Russie et la Chine ne peuvent que s'en réjouir**, puisque cela aboutira à diviser un peu plus l'UE et à affaiblir la capacité de résistance globale du continent européen.

1-6 : **Les États-Unis dans l'expectative.** L'annonce du Brexit a suscité **des réactions mitigées à Washington**. D'un côté, cet événement laisse entrevoir un rapprochement encore plus étroit du Royaume-Uni en direction des États-Unis, de même qu'une mainmise plus forte de l'OTAN en Europe. D'un autre, les Américains perdent leur cheval de Troie au sein de l'UE pour promouvoir leurs intérêts économiques et géopolitiques. Ils comprennent que **la négociation de l'accord de libre-échange entre l'Europe et les États-Unis (TTIP) sera plus difficile** ; ils réalisent surtout que l'Allemagne sortira renforcée du Brexit.

1-7 : **L'UE contrainte de se « réinventer » pour survivre.** C'est sans doute la seule bonne nouvelle liée au Brexit : l'électrochoc politique qu'il vient de créer oblige les dirigeants européens à en **tirer les leçons pour repenser l'UE différemment**, dans un sens probablement plus pragmatique (peut-être en privilégiant des formules à la carte ou à plusieurs vitesses), moins idéaliste. L'UE doit se montrer plus en phase avec les attentes des populations, échaudées par ce qu'elles perçoivent comme une dérive technocratique et par leur perte de confiance dans l'appareil étatique, qui semble incapable de s'opposer à l'agenda de la Commission européenne. **L'Europe de Schumpeter (principe de destruction créatrice et d'innovation) succède ainsi à celle de Jean Monnet. Sans une réforme de fond, il est probable que le Brexit fasse école.** À cet égard, sans doute serait-il sage de ne pas retenir dans la maison commune les États « tièdes » tentés par le grand large, pour mieux consolider l'édifice européen avec ceux qui restent.

2] A moyen terme, risques réels de fragmentation du Royaume-Uni pouvant aboutir à son déclassement économique et géopolitique

Dès l'annonce du résultat du référendum, Nicola Sturgeon, Premier ministre écossais, a annoncé sa volonté d'organiser dès que possible un nouveau référendum sur l'indépendance de l'Écosse et son rattachement à l'Union européenne⁴. Elle a rappelé que 62 % des Écossais avaient voté pour le maintien du Royaume-Uni au sein de l'UE. Un sondage publié le 26 juin par le *Sunday Post* montre que 60 % des Écossais seraient favorables à l'indépendance, dans l'hypothèse où le Royaume-Uni sortirait effectivement de l'UE. **La sortie de l'Écosse n'est en rien certaine, mais c'est une éventualité que l'on ne saurait écarter.** Si tout indique qu'elle resterait membre du Commonwealth, reconnaissant le monarque britannique comme son souverain (rassurant ainsi la monarchie), **son indépendance aurait des conséquences réelles pour la défense britannique.** Onze mille militaires sont en effet déployés en Écosse au sein d'une cinquantaine d'emprises, dont la fameuse base navale de Faslane qui abrite les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) de la Royal Navy. **Les forces armées britanniques perdraient environ 10 % de leurs effectifs et de leurs unités (de tradition écossaise) ; elles devraient relocaliser plusieurs dizaines de garnisons, mais surtout leur force océanique stratégique** – à moins que le gouvernement britannique ne parvienne à négocier leur maintien sur place – ce qui leur coûterait fort cher. **Plusieurs études estiment le coût de l'indépendance écossaise à environ 3 milliards de livres sterling de recettes annuelles de moins pour le budget de la défense britannique**⁵.

⁴ Le précédent référendum sur l'indépendance de l'Écosse (18 septembre 2014) s'était soldé par son maintien à 55 % au sein du Royaume, dans un contexte politique radicalement différent.

⁵ Lagneau L., « [Quelles conséquences aura le Brexit sur la politique de défense britannique?](#) », Zone militaire.

Le Brexit déstabilise également le fragile équilibre régnant en Irlande du Nord. Depuis un an, les signaux faibles se sont multipliés, montrant la volonté de rapprochement entre Irlandais du Sud et du Nord visant à réunifier, à terme, l'Irlande. Dès l'annonce de la volonté écossaise d'organiser un référendum sur l'indépendance, plusieurs responsables politiques nord-irlandais ont demandé l'organisation d'une consultation populaire visant à **réunifier l'Irlande au sein de l'UE** (56 % des Nord-Irlandais ont voté contre le Brexit). Dublin conserve pour l'instant un silence prudent, tandis que le Premier ministre d'Irlande du Nord s'est opposé fermement à ce projet, soulignant qu'il risquerait de rallumer les tensions en Irlande du Nord. Qu'un tel référendum ait lieu ou pas, il compliquera un peu plus la scène politique intérieure britannique.

Dans un autre registre, **il est probable que le Royaume-Uni se retrouve mis en difficulté sur le dossier de Gibraltar.** Tant qu'il était membre de l'UE, Bruxelles se montrait neutre, refusant de choisir entre Londres et Madrid. Maintenant qu'il se retrouve en dehors de l'UE, il est probable que Bruxelles – comme la plupart des capitales européennes – accorde tout son appui à l'Espagne.

D'ici cinq ans, peut-être même avant, le Royaume-Uni pourrait donc être réduit à l'Angleterre et au Pays de Galles, mettant fin à plus de trois siècles d'unification des îles britanniques. **Il perdrait alors 8,5 millions d'habitants (13 % de la population britannique) et 220 milliards de livres sterling de revenus annuels (10 % du PNB britannique).** Même s'il n'apparaît pas aujourd'hui très probable, ce scénario doit être considéré tant ses implications seraient lourdes.

Conséquences prévisibles :

2-1 : **Difficile soutenabilité du budget britannique de la défense.** S'il perdait l'Écosse et l'Irlande du Nord, il est peu probable que le Royaume-Uni puisse maintenir son effort de défense en valeur absolue. À pourcentage de PIB équivalent, **le budget de la défense perdrait entre 8 et 10 % de son volume.** Londres devrait alors adopter une nouvelle *Strategic Defense Review* qui pourrait acter l'abandon de certaines capacités, car les Britanniques n'hésitent pas à faire des choix radicaux, comme ils l'ont montré lors de précédentes *Strategic Defense Reviews*. La remontée en puissance de la Royal Navy, marquée notamment par la mise en service effective du porte-avions *Queen Elizabeth* à l'horizon 2020, pourrait être ralentie et compensée par la vente de navires performants tels que le BPC *Ocean*. Le programme d'acquisition de chasseurs furtifs F-35 pourrait être revu à la baisse.

2-2 : **Londres renforce la coopération opérationnelle de défense avec plusieurs partenaires : États-Unis, Commonwealth et France.** Pour compenser d'éventuelles pertes capacitaires, **le Royaume-Uni pourrait être tenté de renforcer davantage encore sa coopération avec les États-Unis,** même s'il s'interroge sur leur évolution géopolitique et sociétale. La candidature de Donald Trump n'est pas de nature à rassurer Londres sur l'évolution à long terme de la « relation spéciale ». C'est pourquoi les Britanniques chercheront probablement aussi à **se rapprocher de leurs trois autres partenaires au sein du club des « Five Eyes »** (Canada, Australie, Nouvelle-Zélande), **mais également des Français** avec lesquels ils restent liés par le traité de Lancaster House.

2-3 : **La France, première puissance militaire de l'Union européenne, se retrouve à gérer seule un face-à-face complexe et délicat avec l'Allemagne.** La sortie du Royaume-Uni de l'UE, et a fortiori son déclasserement, mettront **la France dans une position délicate vis-à-vis de l'Allemagne.** Le contexte politique n'a plus rien à voir avec celui des années 1960. L'Allemagne est forte économiquement et elle le sait. **La France ne pourra plus compter sur le Royaume-Uni pour équilibrer cette relation complexe,** à moins de mettre elle aussi un pied en dehors de l'UE en se rapprochant davantage de Londres sur les affaires de défense, ce qui pourrait encourager l'Allemagne à jouer sans réserve sa propre partition. Ceux qui se réjouissent aujourd'hui de la sortie annoncée du Royaume-Uni pourraient être demain les premiers à dénoncer les ambitions géopolitiques et militaires d'une Allemagne décomplexée.

2-4 : **Risques accrus de fragmentation en Europe.** L'indépendance possible de l'Écosse ne pourra qu'**encourager les forces centrifuges en Europe** (à commencer par la Catalogne) pour le plus grand bénéfice de ceux qui se réjouissent de l'affaiblissement de l'UE⁶. **À terme, le risque serait de voir cohabiter des États affaiblis, des régions quasi-indépendantes et des gouvernements populistes. Une Russie aux abois, ou au contraire trop sûre d'elle-même, pourrait être tentée d'en profiter pour prendre des gages et tester la solidarité européenne et atlantiste ; de même que les acteurs non étatiques et proto-Etats promouvant le djihadisme.** Il convient plus que jamais de rappeler l'équation suivante : **fragmentation + populisme = vulnérabilité accrue aux menaces extérieures.**

3] A long terme, remise en cause possible de la dissuasion nucléaire britannique et découplage croissant entre le bloc du « Grand large » et le bloc européen

Si le Royaume-Uni venait à diminuer son effort de défense pour quelque raison que ce soit – et l'indépendance de l'Écosse comme un rapprochement plus étroit avec les États-Unis en seraient deux valables – **il est possible qu'il en vienne à conclure que sa dissuasion nucléaire lui coûte trop cher**, d'autant que le soutien populaire à cette dissuasion reste très mitigé, comme l'ont montré les débats parlementaires lors des précédents livres blancs sur la Défense et autres *Strategic Defense Reviews*. Le maintien de la base écossaise de Faslane pour les SNLE britanniques, dans l'hypothèse d'une Écosse indépendante, ne serait pas de nature à renforcer le soutien de la population et du Parlement à la force de dissuasion : il coûterait cher à la couronne britannique et laisserait entrevoir un abandon limité de souveraineté (à l'Écosse) d'un outil qui justement en symbolise l'essence même. La contrainte financière reste en fin de compte *l'ultima ratio* des choix politiques britanniques.

Conséquences possibles :

- 3-1 : **Réduction à minima, voire abandon pur et simple de l'outil de dissuasion nucléaire britannique.** Dans un premier temps, les Britanniques renonceraient au concept de permanence à la mer de leurs SNLE (qui leur impose d'en posséder quatre), de manière à pouvoir se séparer progressivement d'un, puis de deux sous-marins par mesure d'économie. Si leur posture n'est plus crédible, **ils se placeront alors intégralement sous parapluie nucléaire américain**, en attendant une rupture technologique ou géopolitique. Pragmatiques, ils conserveront toujours un minimum de savoir-faire dans le domaine des armes nucléaires pour se permettre de remonter en puissance, au cas où... Le maintien d'une telle compétence (simulation, voire conception) préfigurerait un **rapprochement possible avec la France**, grâce au traité de Lancaster House.
- 3-2 : **La France se retrouve seule puissance militaire nucléaire au sein de l'Union européenne**, avec la nécessité d'expliquer à ses contribuables, mais aussi à ses voisins, la nécessité du maintien de l'outil de dissuasion nucléaire alors que les Britanniques l'ont abandonné et que les Allemands se refusent à l'acquiescer.
- 3-3 : **Découplage croissant entre les États-Unis, le Canada et le Royaume-Uni d'une part, et l'Europe d'autre part, pour le plus grand bénéfice de la Russie et de l'Allemagne.** À partir du moment où les États-Unis sauront qu'ils ne peuvent plus compter sur la tête de pont britannique au sein de l'UE, pas plus que sur l'arsenal nucléaire britannique, ils pourraient être tentés de privilégier **un repli sur les « Five Eyes »** (c'est en substance l'argument de Donald Trump et d'une partie des supporters du Tea Party).

⁶ Avril P., 27 juin 2016, « [Brexit : la Russie se réjouit du malheur européen](#) », *Le Figaro*.

La Russie pourrait percevoir cela comme un désintérêt américain de nature à l'encourager à prendre des gages en Europe et/ou au Moyen-Orient pour consolider ses positions et tester, là encore, la détermination européenne. De son côté, l'Allemagne, si elle ne s'est pas entendue préalablement avec la France et les Etats fondateurs de l'UE, pourrait être tentée de négocier avec la Russie et la Turquie pour stabiliser son rôle central en Europe, tout en sécurisant son nouvel espace de coprosperité économique. **La France, comme ses plus proches partenaires européens, se retrouverait alors menacée d'une double marginalisation**, dans une position inconfortable pour faire valoir ses positions dans chacun des deux nouveaux ensembles.