

Le Brexit et l'Insécurité européenne

Daniel Keohane, Chercheur au centre d'études sur la sécurité, ETH Zürich

La sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne (ou Brexit) survient alors que les gouvernements européens sont confrontés à une convergence de crises sans précédent en matière de sécurité. Cela va d'une Russie imprévisible aux conflits du Moyen-Orient, qui suscitent des mesures de sécurité intérieure, par exemple face aux attaques terroristes et aux flux de réfugiés. Les États-Unis sont équivoques sur l'extinction des incendies de l'Europe et attendent que les alliés prennent une plus grande part du fardeau militaire. Et aucun pays ne peut se défendre seul.

Plus généralement, le Brexit répond à un sentiment croissant d'insécurité européenne. Le nouveau président américain, Donald Trump, soutient le Brexit et se montre perplexe au sujet de l'avenir de l'UE, venant ainsi en aide aux mouvements nationalistes à travers l'Union. Les élections prévues en 2017 aux Pays-Bas, en France, en Allemagne et peut-être en Italie, tous pays membres fondateurs de l'UE, peuvent donner d'excellents résultats aux politiciens amateurs du Brexit (comme Marine Le Pen en France), ce qui remettrait en cause le projet européen. Quoiqu'il en soit, l'attitude de Trump pourrait compliquer les négociations déjà difficiles sur le Brexit entre le Royaume-Uni et ses partenaires de l'Union européenne.

Outre l'incertitude européenne, le Brexit provoque un sentiment de doute de soi de la part du Royaume-Uni, qui se trouve par ailleurs au premier rang des dépenses militaires parmi les membres européens de l'OTAN. Deux des quatre régions du Royaume-Uni ont voté le maintien dans l'UE au référendum de juin 2016 : l'Irlande du Nord et l'Écosse. En fonction des conséquences économiques du Brexit sur l'entente du Royaume-Uni avec l'UE, l'instabilité pourrait revenir en Irlande du Nord, pendant que l'Écosse (où les armes nucléaires sont actuellement entreposées) pourrait organiser un nouveau référendum sur l'indépendance. Les deux Unions (l'Union européenne et le Royaume-Uni) ont donc des raisons de ne pas se sentir en sécurité à cause du Brexit.

Plus concrètement, le fait que le Brexit réduise l'utilité potentielle des politiques de sécurité et de défense de l'UE devrait être évident, puisque le Royaume-Uni est la puissance militaire européenne la plus forte de l'OTAN. Mais comme le Royaume-Uni demeure un membre de l'OTAN doté de l'arme nucléaire, est-ce que cela n'aura aucune incidence sur la défense européenne ? Réfléchissons-y bien. Le Brexit pourrait entraver la coopération militaire européenne parce qu'il pourrait mettre considérablement à l'épreuve les relations avec les autres alliés européens, particulièrement les deux autres grandes puissances militaires européennes de l'OTAN : la France et l'Allemagne. Mais gérée de manière constructive, la coopération militaire pourrait devenir l'un des domaines les plus fructueux pour la coopération entre le Royaume-Uni et l'Union européenne de l'après-Brexit.

En ce qui concerne l'avenir de l'OTAN, l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis offre un potentiel encore plus grand que le Brexit pour transformer le paysage stratégique de l'Europe, si elle conduit à réduire la participation militaire américaine à la sécurité européenne. Mais quoique pense Trump en théorie et quoique fasse son

administration dans la pratique, la défense européenne de l'après-Brexit exigera une coopération politique et militaire trilatérale plus étroite entre la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

L'impact du Brexit sur la coopération militaire dans l'UE et sur l'OTAN

Après le vote britannique sur la sortie de l'UE en juin 2016, les 27 autres gouvernements de l'Union se sont engagés à améliorer la réalisation des politiques de sécurité et de défense de l'UE. Bien qu'il ne soit pas juste de rendre le Royaume-Uni seul responsable du manque de progrès précédent de l'UE dans le domaine de la défense, les partisans de cette politique à Berlin, à Paris et ailleurs ont saisi le vote sur le Brexit comme une chance de renforcer ce domaine stratégique. Se basant en grande partie sur nombre de propositions pratiques ultérieures franco-allemandes, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense de l'UE ont approuvé à la mi-novembre de nouveaux plans pour les politiques de sécurité et de défense de l'UE.

Depuis le vote sur le Brexit, la ministre allemande de la Défense, Ursula von der Leyen, a parfois accusé le Royaume-Uni d'avoir dans le passé paralysé la construction de la défense européenne et lui a demandé de ne pas s'opposer aux nouveaux plans. À son tour, le secrétaire à la Défense britannique, Michael Fallon, a parfois suggéré que Londres s'opposerait à tout ce qui aurait un parfum d' « armée européenne » ou saperait l'OTAN (comme une version européenne du Quartier général de l'OTAN, le SHAPE). Heureusement, cette rhétorique conflictuelle s'est calmée vers la fin de 2016, quand il est devenu clair que les plans de sécurité et de défense de l'UE ne mineraient pas l'OTAN et que le Royaume-Uni n'utiliserait pas son veto.

Avec l'accord du Royaume-Uni (qui retient son veto jusqu'à son départ de l'Union), les chefs de gouvernement de l'UE ont approuvé, lors d'un sommet le 15 décembre, un ensemble de trois plans couvrant les aspects du développement des capacités, de la planification des opérations et de la recherche militaire, entre autres dossiers. Toutefois, en dépit des bonnes intentions, il est peu probable que les propositions aient un impact immédiat et la question de savoir si les 27 autres gouvernements s'engageront collectivement davantage dans la défense demeure ouverte.

Par exemple, alors que Paris et Berlin s'entendent sur beaucoup de choses, il existe des différences majeures dans leurs cultures stratégiques respectives. La France, membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU doté de l'arme nucléaire, a un sentiment de responsabilité particulier à l'égard de la sécurité globale. Elle est prête à agir unilatéralement si nécessaire. L'Allemagne, en revanche, n'agira qu'en coalition avec d'autres. Elle demeure bien plus réticente que la France à déployer une force militaire conséquente à l'étranger.

En outre, Berlin et Paris ne sont pas nécessairement d'accord sur le but final de la politique de défense européenne. Les appels du Livre blanc de la Défense allemand de 2016 à une « Union européenne de sécurité et de défense » à long terme donnent l'impression que, pour certains à Berlin, la défense européenne est essentiellement un projet d'intégration politique.

Les Français s'intéressent davantage aujourd'hui à une politique de défense européenne intergouvernementale plus forte qu'à un projet d'intégration symbolique pour l'avenir, dans la mesure où Paris perçoit l'action militaire dans le cadre de l'UE comme une option importante, à une époque où les États-Unis ne veulent pas intervenir dans les crises en Europe et autour de l'Europe. En raison de leurs cultures stratégiques différentes, donc, la France et l'Allemagne peuvent lutter pour développer une politique de défense européenne considérablement plus active que ce que leurs propositions conjointes peuvent suggérer.

De plus, les Français ne croient pas que leurs partenaires européens se précipiteront toujours pour soutenir leurs opérations militaires. En général, ils n'ont pas solidement soutenu la France en Afrique dans les dernières années, bien que l'Allemagne ait augmenté sa présence au Mali depuis les attaques terroristes de Paris en 2015. Mais si l'action dans le cadre de l'UE pouvait contribuer à un soutien militaire plus important de la part des autres membres de l'UE, la France trouverait cela préférable à une action solitaire. Le problème pour la France a été sa position délicate entre une Allemagne réticente à utiliser une force militaire significative à l'étranger et un Royaume-Uni réticent à agir militairement dans le cadre de l'UE.

Après le Brexit, la culture stratégique française demeurera plus proche de celle des Britanniques. L'Union européenne a pu développer une politique de défense seulement parce que la France et le Royaume-Uni ont été d'accord pour le faire, à Saint Malo, en 1998. De plus, Londres et Paris se sont préparés à agir ensemble, en menant la bataille pour ce qui est devenu l'intervention de l'OTAN en Libye au début de 2011. Pour renforcer la part européenne de l'OTAN, l'approfondissement tranquille et régulier de la coopération militaire bilatérale franco-britannique, basé sur les traités de Lancaster House de 2010, revêt une importance cruciale.

Par exemple, Londres et Paris ont mené un exercice militaire conjoint impliquant plus de 5000 hommes en avril 2016, en tant que partie de leur effort collectif régulier pour développer un corps expéditionnaire combiné, et en novembre 2016, ils ont annoncé qu'ils approfondiraient leur dépendance mutuelle en matière de technologie de missiles. En fait, la coopération franco-britannique est militairement beaucoup plus significative pour la sécurité européenne que les récents développements claironnés dans le cadre de l'UE, qui n'ont produit jusqu'à présent que peu d'intérêt militaire concret. Par ailleurs, la coopération militaire anglo-française pourrait devenir encore plus importante si le président Trump réduisait l'engagement militaire des États-Unis dans la sécurité européenne.

Mais la coopération militaire franco-britannique peut ne pas être à l'abri de la politique. Et il est important d'essayer d'éviter un effet d'entraînement de la décision du Brexit sur l'OTAN, particulièrement toute rupture politique entre les deux grandes puissances militaires d'Europe, la France traditionnellement plus « européenne » et le Royaume-Uni « atlantiste ». Dès avant l'élection du président Trump en novembre 2016, dans un discours du 5 septembre, le Secrétaire à la Défense britannique Fallon a déclaré : « Étant donné le chevauchement des appartenances à l'OTAN et à l'UE, il est certainement dans notre intérêt à tous de s'assurer que l'UE ne duplique pas les structures existantes... Notre alliance transatlantique travaille à

rendre le Royaume-Uni et l'Union européenne plus forts et plus aptes à faire face aux menaces et aux défis de l'avenir. »

En revanche, le 6 octobre, le président français Hollande a dit : « Il y a des pays (des pays européens) qui pensent que les États-Unis seront toujours là pour les protéger... Il faut dire à ces pays que s'ils ne se défendent pas eux-mêmes, ils ne seront plus défendus... les États-Unis ne sont plus dans la même conception de la Défense ». Hollande a ajouté : « Les Européens doivent comprendre... Ils doivent aussi être une puissance politique avec une capacité de défense. »

Si ces positions franco-britanniques devaient se durcir (en raison de négociations difficiles sur le Brexit) et causer une rupture politique, cela pourrait entraver non seulement la coopération bilatérale, mais aussi la coopération à travers (et entre) l'OTAN et l'UE. Une coopération franco-britannique forte est vitale pour la sécurité européenne, pas seulement en raison de leur puissance militaire combinée, mais aussi parce que les Européens ont besoin à la fois de contribuer davantage à l'OTAN (comme le Royaume-Uni le priorise) et d'agir de manière autonome si nécessaire (comme la France le défend via l'UE ou d'autre manière).

Toutefois, l'admiration du président Trump pour le Brexit et sa déclaration selon laquelle il ne serait pas inquiet si l'UE se morcelait, n'exacerberaient pas seulement les divisions pendant les difficiles négociations sur le Brexit, mais elles encourageraient également une Anglo-sphère élargie contre une Euro-sphère divisée au sein de l'OTAN (voir ci-dessous). Ce n'est dans l'intérêt de personne, sauf dans celui du président russe Vladimir Poutine, qui souhaite la déstabilisation de l'Alliance atlantique. Il n'est donc pas étonnant que les autres gouvernements de l'UE s'inquiètent au sujet de l'avenir de la sécurité européenne, et pas seulement des conséquences du Brexit sur l'UE et sur l'OTAN.

La coopération militaire entre le Royaume-Uni et l'Union européenne après le Brexit

Le gouvernement britannique devrait espérer que les gouvernements de l'Union européenne tiendront leurs promesses en matière de défense, y compris après la sortie britannique de l'UE. Il y a trois raisons pour cela. Premièrement, certaines opérations de l'UE sont utiles pour faire face au large éventail de problèmes de sécurité auxquels l'Europe est confrontée en général. L'OTAN ne peut pas (et les États-Unis ne veulent pas) être partout. Cela explique en grande partie pourquoi la plupart des opérations militaires de l'UE se sont passées dans le vaste espace géographique (au-delà du territoire de l'UE) qui s'étend des Balkans occidentaux, via la Méditerranée et l'Afrique, à l'Océan indien, pour contrer les pirates, les terroristes et les passeurs, entre autres tâches. Cette nouvelle nécessité stratégique nous aide à comprendre pourquoi le Secrétaire à la Défense britannique a dit qu'après son départ, le Royaume Uni pourrait encore contribuer aux opérations de l'UE.

Deuxièmement, les Européens ont besoin d'améliorer leurs capacités militaires et de dépenser leurs maigres fonds de défense plus efficacement. Les institutions de l'UE à Bruxelles peuvent aider les gouvernements en finançant la recherche sur la défense, en ouvrant des marchés d'approvisionnement militaires nationaux protégés et en assurant des incitations financières pour des programmes d'équipement multinationaux plus efficaces. Tout cela

profiterait à la fois aux contribuables et aux soldats, aussi bien qu'à l'OTAN, puisque 21 pays resteront membres à la fois de l'Union et de l'Alliance après le Brexit.

Troisièmement, l'UE et l'OTAN approfondissent leur coopération pratique, et la sécurité européenne ne peut tirer parti de ces deux organisations qu'en travaillant ensemble. Pour faire face au terrorisme ou à la crise des réfugiés, l'UE et l'OTAN peuvent tout relier, du maintien de l'ordre et des réseaux de renseignement aux opérations militaires extérieures. Les deux organismes conduisent des opérations pour combattre les passeurs en Méditerranée, par exemple. Pour contrer la belligérance russe hybride, ils essaient également de mieux combiner leurs divers efforts, des sanctions économiques à la défense territoriale, à la cyber-défense et à la lutte contre la propagande.

C'est pourquoi le Secrétaire-général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, a accueilli favorablement les propositions (principalement) franco-allemandes pour un renforcement des politiques de sécurité et de défense de l'UE. Lors d'une rencontre informelle des ministres de la Défense de l'UE à Bratislava, en septembre 2016, Stoltenberg a souligné qu'il n'y avait aucune contradiction entre une meilleure coopération militaire européenne et une OTAN forte, en notant que les deux se renforçaient mutuellement.

Du fait de ces trois raisons (à côté de la capacité militaire importante de la Grande-Bretagne, de ses activités de renseignement et de son expérience des opérations), il est dans l'intérêt de tout le monde de conserver une relation aussi serrée que possible entre le Royaume-Uni et l'Union européenne dans les questions militaires après le Brexit. Le Royaume-Uni, par exemple, peut souhaiter continuer de contribuer aux opérations utiles de l'UE. Les membres européens de l'OTAN extérieurs à l'UE, comme la Norvège et la Turquie, ont apporté des contributions significatives à quelques opérations de l'UE dans le passé.

Plus généralement, il serait logique que l'Union européenne et le Royaume-Uni continuent de faire converger leurs positions sur des enjeux internationaux communs, comme les sanctions contre la Russie, et de travailler en aussi étroite collaboration que possible. Malcolm Rifkind, l'ancien secrétaire aux Affaires étrangères britannique, a suggéré ceci : « Ce dont nous aurons besoin dans l'avenir, c'est d'un forum UE + 1 chaque fois que les pays d'Europe chercheront à promouvoir une politique étrangère commune pour s'assurer que la politique mondiale n'est pas le monopole des États-Unis, de la Chine et de la Russie avec exclusion de l'Europe. »

Un forum UE + 1 pourrait fonctionner sur une base *had hoc* pour des enjeux spécifiques. Mais en général, le Royaume-Uni ne peut pas espérer de manière réaliste avoir un droit de regard formel sur les politiques étrangère et de défense de l'UE en échange d'un alignement sur les positions de politique étrangère de l'UE ou de contributions aux opérations de l'UE. Les diplomates britanniques préféreraient certainement un statut d'observateur permanent dans les comités décisionnels de politique étrangère européenne à une approche *had hoc* au cas par cas, qui impliquerait pour le Royaume-Uni des choix « à prendre ou à laisser ». Mais un statut d'observateur permanent pour le Royaume-Uni s'avèrerait difficile.

Certes, les pays en pré-adhésion, comme les dix gouvernements qui ont adhéré à l'UE en 2004, pouvaient apprécier un statut d'observateur au sein d'instances inter-gouvernementales

de l'UE décisionnelles en politique étrangère. Mais le Royaume-Uni ne cherche pas à adhérer à l'UE, il quitte l'Union. De plus, d'autres membres européens de l'OTAN extérieurs à l'UE (qui n'adhéreront pas à l'UE dans un futur prévisible), en particulier la Norvège et la Turquie, demanderaient probablement des accords similaires. Et les 27 autres gouvernements de l'UE tiennent à protéger leur autonomie décisionnelle.

Mais Londres devrait plutôt tendre vers une influence *de facto* plutôt que *de jure* après le Brexit. Au-delà d'un statut d'observateur *ad hoc* dans des comités décisionnels inter-gouvernementaux permanents de l'UE, cela pourrait aussi impliquer une inclusion sélective du Royaume-Uni dans quelques instances décisionnelles spécifiques (comme les comités directeurs), inclusion basée sur la volonté de Londres de participer à un projet de capacité particulier ou de contribuer à une opération militaire. Par exemple, si le Royaume-Uni souhaite apporter une contribution significative à une opération militaire de l'UE, tandis que d'autres membres de l'UE ne souhaitent pas participer, les moyens d'assurer un droit de regard formel pour Londres sur la conduite de l'opération devraient être explorés.

Ces types d'accords *ad hoc* exigeraient une grande confiance politique entre le Royaume-Uni et les 27 autres gouvernements. Mais étant donnée la profonde connaissance qu'a le Royaume-Uni des procédures et des enjeux (outre sa perspective mondiale, ses fortes capacités militaires, son expérience des opérations, ses vastes réseaux et son expérience internationales), il est probable que Londres exerce une considérable influence *de facto* sur les autres gouvernements de l'UE, si elle choisit de le faire. Traitée de manière constructive, la politique de défense pourrait devenir l'un des domaines de coopération les plus fructueux entre le R-U et l'UE après le Brexit.

Aussi longtemps qu'il demeure membre de l'Union, par conséquent, il sert à peu de chose que Londres menace de s'opposer aux futurs accords sur la coopération militaire européenne, car ils existeraient certainement, de toute façon, après que Londres ait quitté l'Union. Cela contrarierait aussi inutilement la France, l'Allemagne et les autres alors que le Royaume-Uni a des choses beaucoup plus importantes à négocier avec ses partenaires européens. Le gouvernement britannique devrait plutôt souhaiter bonne chance à ses partenaires européens dans leurs initiatives pour rendre la coopération militaire européenne plus efficace, en sachant que le Royaume-Uni ne pourra plus être accusé du moindre futur manque de progrès dans la politique de défense européenne.

Les négociations sur le Brexit et la carte Trump

Après le Brexit, la coopération militaire européenne continuera d'être influencée davantage par le rassemblement de priorités nationales que par les efforts de l'UE et de l'OTAN. La coopération militaire européenne est principalement « bottom up » (de bas en haut, conduite par les gouvernements nationaux) et pas « top down » (de haut en bas, c'est-à-dire dirigée et organisée par les institutions à Bruxelles). Les gouvernements européens choisissent de plus en plus quelles formes de coopération militaire ils souhaitent poursuivre, en fonction de leurs capacités et des opérations militaires en cours. Ils agissent parfois dans le cadre de l'OTAN ou de l'UE mais presque tous les gouvernements européens utilisent aussi bien d'autres formats, qu'ils soient régionaux, bilatéraux, ou qu'il s'agisse de coalitions *ad hoc*.

Les autres gouvernements européens continueront à vouloir travailler avec le Royaume-Uni dans des paramètres bilatéraux ou autres, également avec l'OTAN, tout comme le Royaume-Uni le ferait avec eux. Le Premier ministre Theresa May a souligné de manière constructive que (indépendamment du Brexit), le Royaume-Uni resterait fortement engagé dans la sécurité européenne : « Les capacités uniques de renseignement de la Grande-Bretagne continueront à maintenir les populations en Europe à l'abri du terrorisme... Les hommes et les femmes militaires de Grande-Bretagne, stationnés dans les pays européens, dont l'Estonie, la Pologne et la Roumanie, continueront à faire leur devoir. Nous quittons l'Union européenne, mais nous ne quittons pas l'Europe. »

Les décideurs politiques à Londres savent bien que les autres gouvernements européens voudront continuer à travailler étroitement avec le Royaume-Uni sur les questions de sécurité, dans la mesure où certains voient cela comme un renforcement de la position britannique dans la négociation sur le Brexit. Malcolm Chalmers, du Royal United Services Institute (un *think tank* spécialisé dans la sécurité et la défense) a décrit la situation ainsi : « Comme la préoccupation sur les conditions futures de l'accord sur le Brexit est croissante, certains de ceux qui participent à l'élaboration des politiques ont été tentés par l'argument selon lequel le Royaume-Uni devrait employer son « surplus de sécurité » (son rôle de grande puissance occidentale militaire et de renseignement) comme un élément de marchandage qui pourrait être « négocié » en échange de concessions commerciales dans les règlements de l'après Brexit avec l'UE ».

Chalmers met en garde contre le choix d'une telle voie, consistant à lier les garanties de sécurité du Royaume-Uni aux intérêts économiques tels que l'accès au marché unique européen, car cela pourrait ébranler la confiance mutuelle sur laquelle reposent ces garanties de sécurité. Charles Grant, du Center for European Reform, signale que cette approche a déjà été mal perçue dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale : « [Le Royaume-Uni] a envoyé récemment environ 1000 hommes en Estonie et en Pologne. Avec cette contribution à la sécurité européenne, des conseillers du gouvernement ont suggéré que les États-membres de l'UE (et surtout ceux d'Europe centrale) devraient faire un effort supplémentaire pour donner au Royaume-Uni un généreux accord de sortie. Toutefois... des politiciens baltes et polonais qui ont entendu cela l'été dernier ont été fâchés et ont dit qu'ils avaient pensé que le Royaume-Uni envoyait des troupes parce qu'il prenait soin de leur sécurité ; mais depuis, cette démarche est apparue comme une manœuvre cynique visant à s'assurer de meilleures conditions dans un accord commercial ».

De plus, bien que le Royaume-Uni représente le plus important budget militaire européen, sa capacité à contribuer autant qu'il le souhaiterait à la sécurité européenne pourrait être entravée par l'impact continu du Brexit sur l'économie britannique et sur le budget du gouvernement du Royaume-Uni. On espère que l'impact du Brexit sur les dépenses et les capacités militaires du Royaume-Uni ne sera pas aussi invalidant que les conséquences de la crise économique à partir de 2008. La revue de défense du Royaume-Uni de 2010 a conduit à la réduction de l'armée britannique jusqu'à son effectif le plus bas depuis l'époque napoléonienne, et de nombreux projets clés en matière de capacités ont été supprimés ou différés (comme les porte-avions).

Toutefois, le Brexit a déjà entamé le budget de défense britannique dans une certaine mesure, principalement en raison de la chute de la valeur de la Livre sterling : un rapport de janvier 2017 du Bureau national de l'Audit du Royaume-Uni indique que l'estimation des coûts de financement du plan d'équipement de défense courant du Royaume-Uni, pour la période de 2016 à 2026, s'est élevée à 7% pour 2016, contre une augmentation de 1,2% entre 2013 et 2015. Les représentants de la Défense britannique auront besoin de trouver près de 6 milliards de livres d'économies supplémentaires à partir de leur plan d'équipement dans les 10 ans s'ils veulent rester dans le budget.

De plus, certains à Londres attendent maintenant que les États-Unis renforcent la position du Royaume-Uni dans les négociations à venir sur le Brexit. Le président Trump a déclaré son admiration pour le Brexit, et qu'un éclatement de l'UE ne lui causerait pas de souci. Dans une interview croisée antérieure à son investiture aux journaux britannique *Times* et allemand *Bild* (menée avec Michael Gove, un dirigeant politique britannique pro-Brexit), Trump a déclaré que non seulement le Brexit « finirait par être une grande chose » mais aussi que l'Union européenne continuerait à se disloquer. Trump a expliqué : « Les gens, les pays, veulent leur propre identité et le Royaume-Uni a voulu sa propre identité ».

Certains politiciens pro-Brexit au Royaume-Uni interprètent la victoire électorale de novembre de Trump comme une justification supplémentaire de la sortie britannique de l'UE. Le monde change et la thèse développée est que le Royaume-Uni apparaîtra comme un pionnier dans le nouvel ordre mondial souverainiste, ne fut-ce qu'en raison d'une « relation spéciale « ré-initialisée » avec les États-Unis. À la suite d'un entretien avec Trump le 9 janvier, le ministre des Affaires étrangères britannique Boris Johnson a déclaré que le président élu avait « un programme de changement très stimulant », et que le Royaume-Uni était « en première ligne » pour un accord de libre-échange avec les États-Unis après la prise de fonction de l'administration Trump. (Techniquement, toutefois, cela ne peut pas se produire avant deux ans, puisque le Royaume-Uni ne peut pas formellement conclure un accord de commerce bilatéral avec les États-Unis ou n'importe quel autre pays extérieur à l'UE avant d'avoir quitté l'UE).

Johnson en a dit davantage à la Conférence sur la sécurité de Munich en février 2017, en faisant référence au Brexit comme une « libération » de l'Union européenne. Mais l'étreinte de Trump faite au Royaume-Uni, combinée à la désinvolture du président américain envers la future Union européenne, pourrait diviser les alliés de l'OTAN, avec les États-Unis et le Royaume-Uni d'un côté, la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne de l'autre. Comparable aux scissions amères de la guerre en Irak en 2003, cela pourrait forcer les autres gouvernements européens à choisir leur camp. Dans ce scénario, chacun y perdrait.

Alternativement, selon un scénario plus optimiste, le Royaume-Uni serait susceptible d'agir comme un pont entre l'Europe et la nouvelle administration américaine, en renforçant l'OTAN, qui pourrait jouer un rôle positif dans les négociations du Brexit avec les partenaires européens. Le Premier ministre britannique, Theresa May, au cours de sa visite de janvier à Washington, a réussi à obtenir un accord public de la part du nouveau président américain, sur le fait qu'il soutenait l'OTAN « à 100% ».

Mais la plupart des autres Européens sont moins convaincus par les paroles de Trump sur l'OTAN, ils attendent ses actes. De plus, dans un contraste saisissant avec les vues de Boris Johnson, le président de la Conférence sur la sécurité de Munich, Wolfgang Ischinger, a résumé comment beaucoup des 27 autres pays de l'UE ressentaient les opinions de Trump sur l'Europe, en parlant d'une forme de « guerre sans armes ».

Comme Charles Grant, du Center for European Reform, l'a noté : « Donald Trump est une carte associée d'après les autorités britanniques. Son engagement discutable dans la sécurité européenne, et la nature de plus en plus dangereuse du monde, pourraient rendre le partenariat avec la Grande-Bretagne plus précieux pour les gouvernements du continent. Mais la carte Trump pourrait facilement finir par nuire aux Britanniques. Plus les ministres britanniques essaieront de faire plaisir à Trump et éviterons de critiquer ses pires excès, plus les Britanniques apparaîtront étrangers aux autres Européens, et plus le « soft power » britannique s'érodera.

Nouvelles données sur l'Europe de la défense ?

Les opinions de Trump sur l'OTAN sont plus mitigées que celles sur l'UE, sans être rassurant pour la plupart des Européens : « J'ai dit il y a longtemps que l'OTAN avait des problèmes. Le premier est qu'elle est obsolète...Deuxièmement, les pays ne paient pas ce qu'ils devraient payer...ce que je considère comme très injuste pour les États-Unis. Ceci étant dit, l'OTAN a une grande importance à mes yeux. »

Le problème avec l'approche générale qu'a Trump des affaires mondiales, c'est qu'il est favorable à la création d'un bazar international d'accords bilatéraux, centré sur ce que le président pense être le mieux pour les États-Unis, au lieu de travailler avec des institutions mondiales et régionales plus stables. Que les États-Unis aient créé l'actuel système mondial d'institutions et de règlements (pour de très bonnes raisons) importe peu à Trump. Il n'est pas étonnant que beaucoup à Bruxelles et ailleurs s'inquiètent pour l'avenir de l'OTAN et de l'UE.

De nombreux commentaires se sont concentrés sur le rôle clé que l'Allemagne aura à jouer pour maintenir l'Europe unie après le vote britannique sur le Brexit et pendant le mandat de Trump. Le Royaume-Uni sur le départ mis à part, quelques autres pays importants de l'UE pourraient ne pas être très résistants aux idées du président américain. Le gouvernement conservateur actuel à Varsovie partage une bonne part de la vision nationaliste du monde de Trump. Après son élection, le Premier ministre Beata Szydlo a déclaré : « Une certaine époque de la politique mondiale se termine...La démocratie l'a emporté en dépit de la propagande libérale. »

Varsovie s'est battue avec les institutions européennes à Bruxelles sur l'État de droit polonais, et a atteint l'objectif de l'OTAN de dépenser 2% de son PIB pour la défense. Elle apparaît comme une sorte d'allié européen de Trump, un pays qu'il pourrait vouloir pousser à quitter l'UE avec un traité de commerce bilatéral. Et si Trump demeure mécontent de l'OTAN dans l'ensemble, la Pologne pourrait-elle être tentée d'essayer d'encaisser et de conclure un accord bilatéral sur la défense avec les États-Unis ?

Autrement, si Poutine et Trump acceptaient un nouvel accord géopolitique par-dessus la tête des alliés de l'OTAN, une sorte de conférence de Yalta actualisée, est-ce que cela pousserait la Pologne vers de meilleures relations bilatérales avec l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et les autres ? Sur certains points, cela s'est déjà produit. Depuis 2015, l'Allemagne a placé un bataillon sous le commandement d'une brigade polonaise. En novembre 2016, la Pologne et le Royaume-Uni ont annoncé leur ambition de s'entendre sur un traité de défense bilatéral.

Comme les choix possibles de la Pologne l'indiquent, un bilatéralisme plus poussé à travers l'Europe peut être le meilleur moyen de résister aux tentations et aux turbulences de Trump. Malcolm Chalmers, du Royal United Services Institute, a suggéré une telle action pour le Royaume-Uni : « L'élection de Trump à la présidence des États-Unis pourrait conduire à une pression future sur les États européens, y compris le Royaume-Uni, pour prendre une plus grande part de responsabilité dans leur propre sécurité. Cela étant, le Royaume-Uni voudra probablement accentuer les efforts existants pour améliorer la coopération de défense bilatérale avec les membres européens de l'OTAN (par exemple, la France). »

Pour renforcer la part européenne de l'OTAN, la coopération militaire bilatérale entre les deux grandes puissances militaires d'Europe, la France et le Royaume-Uni, basée sur les traités de Lancaster House de 2010, est d'une importance cruciale. L'Allemagne aussi travaille à une feuille de route pour la coopération avec le Royaume-Uni, pour s'assurer qu'une coopération étroite sur les questions militaires survive à la sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne. Préserver l'UE et développer une coopération militaire européenne plus efficace (comme exposé plus haut) dépendra dans une large mesure d'une coopération franco-allemande plus forte – bien que le moteur Berlin-Paris ait un besoin urgent d'un redémarrage.

Mais un bilatéralisme approfondi entre les grandes puissances européennes peut ne pas être suffisant pour renforcer les défenses de l'Europe. Aucun membre européen de l'OTAN ne veut perdre la protection des États-Unis. Mais les Européens seraient avisés au moins d'améliorer collectivement leurs propres défenses, dans le cas où ils ne dépendraient plus de l'OTAN (c'est-à-dire des États-Unis) autant qu'auparavant. De plus, les Européens (en particulier les Français, les Allemands et les Britanniques) devraient probablement se demander s'ils pourraient se défendre collectivement si nécessaire, c'est jusqu'à présent un tabou dans les discussions européennes sur la défense.

Actuellement, la principale menace militaire d'un État sur la sécurité européenne est la Russie. Quoique possible, il n'est pas évident que Moscou veuille risquer une guerre frontale avec un membre européen de l'OTAN, et la Russie préfère peut-être faire la guerre par des moyens hybrides. En 2016, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont dépensé à eux trois 138 milliards de \$ pour la défense, alors que la Russie a dépensé 58,9 milliards de \$. Mais la Russie n'est pas la seule menace pour la sécurité européenne. Il y a un large éventail de défis pour la sécurité dans le large voisinage de l'UE qui pourraient obliger les Européens à utiliser les moyens militaires sans l'aide américaine, comme la prévention de conflits ou l'aide à des États faibles, comme le Mali, pour combattre les terroristes.

L'épine dans le pied d'un tel plan de défense européenne serait la dissuasion nucléaire. Si Trump retirait le parapluie nucléaire américain (ce qui est peu probable), la France et le Royaume-Uni souhaiteraient-ils et pourraient-ils fournir une protection nucléaire aux autres Européens ?

Dans tous les cas, une coopération européenne plus étroite pour défendre l'Europe ne pourrait pas être visiblement menée via l'UE, puisque le Royaume-Uni partira et puisque certains pays européens ne souhaitent pas encore adhérer à une alliance militaire (comme l'Autriche, l'Irlande et la Finlande). L'UE, contrairement à l'OTAN, n'est pas une alliance militaire intergouvernementale (a fortiori en allant vers la création d'une armée fédérale européenne sous le contrôle politique des institutions européennes de Bruxelles) et est loin d'être capable de défendre son territoire des attaques d'États extérieurs tels que la Russie.

En fonction de la nature précise de toute réduction militaire américaine, quelque chose comme un pilier européen de l'OTAN renforcé serait probablement nécessaire. Dans le pire des cas, peut-être même une Union européenne occidentale ranimée (UEO, une alliance militaire désormais défunte de dix gouvernements qui a précédé la politique de défense européenne), on aurait besoin d'un accord séparé.

En particulier, une coopération européenne approfondie pour la défense de l'Europe exigera une harmonisation politique et militaire plus étroite entre Paris, Berlin et Londres. Un malheur du Brexit est qu'il survient juste quand les politiques de défense britannique, française et allemande ont montré quelques signes de convergence ces dernières années. Judicieusement, chaque pays a pour objectif (à des degrés variables) de disposer du plus large éventail possible, en maintenant ses capacités à la fois de défendre correctement son territoire et de se déployer à l'extérieur.

Chacun d'eux a promis d'accroître ses dépenses de défense dans les années à venir, en tenant compte des difficiles crises de sécurité que l'Europe affronte aujourd'hui. Les trois ont consenti d'importantes contributions aux mesures de réassurance de l'OTAN envers les alliés d'Europe orientale, avec par exemple la participation à la police de l'air dans les pays baltes. Et les trois ont déployé des forces pour aider à combattre les terroristes islamistes en Afrique et au Moyen-Orient.

L'Allemagne a été réticente à exercer à part entière un rôle de combattant à l'étranger. Mais son soutien renforcé à la coalition contre l'État islamique, à la suite des attaques islamistes à Paris en novembre 2015, à côté de sa volonté de diriger l'un des quatre nouveaux bataillons de l'OTAN en Europe orientale, indique que l'Allemagne comprend qu'elle a besoin d'être prête à contribuer de manière plus militaire à la sécurité européenne.

La France a parfois été suspectée d'être trop favorable à la Russie mais elle a annulé sa livraison de deux porte-hélicoptères à Moscou après l'annexion de la Crimée en 2014. La Grande-Bretagne a longtemps été accusée d'être hostile à la coopération militaire européenne. Mais la mission militaire européenne la plus réussie jusqu'à aujourd'hui, une opération contre la piraterie au large de la Somalie, a été conduite à partir des quartiers généraux militaires britanniques.

En substance, la coopération militaire européenne (qu'elle se fasse à travers l'UE, l'OTAN ou autre), est l'histoire de trois villes, car elle ne peut fonctionner pleinement que si Berlin, Londres et Paris sont d'accord. Un événement encourageant, en novembre 2016, une réunion conjointe entre les chefs de la défense français, britannique et allemand a eu lieu à Paris. Indépendamment de ce que fait l'administration Trump nouvellement en fonction, le défi minimum pour la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni sera maintenant de s'assurer que la sortie britannique de l'UE ne rendra pas les positionnements politiques sur la défense européenne plus difficiles à réaliser.