

# La coopération militaire franco-britannique après le Brexit

**Adrien Abécassis, Jolyon Howorth**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2020/4 Hiver**, PAGES 55 À 68

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037301093

DOI 10.3917/pe.204.0055

Date de mise en ligne : 08/12/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2020-4-page-55?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# La coopération militaire franco-britannique après le Brexit

Par **Adrien Abécassis** et **Jolyon Howorth**

**Adrien Abécassis** est ancien conseiller pour les affaires européennes bilatérales et conseiller politique du Président de la République, et *fellow* à la Harvard Kennedy School 2017-2020.

**Jolyon Howorth** est professeur émérite de politique européenne à l'université de Bath et *fellow* à la Harvard Kennedy School<sup>1</sup>.

Les questions de défense n'ont pas été sérieusement intégrées aux négociations du Brexit. Mais la redéfinition des priorités stratégiques américaines laisse à Londres peu d'espoir d'un *special partnership* égalitaire. Le retour de la France à une conception « gaullienne » de puissance d'équilibre pourrait par contre ouvrir la voie à un nouveau partenariat, qui ne prendrait toute son efficacité que dans le cadre d'une Alliance rééquilibrée et plus « européenne ».

politique étrangère

Depuis la fin de la guerre froide, l'Union européenne (UE) aspire à une politique de sécurité et de défense crédible et relativement autonome<sup>2</sup>. Dans cette longue quête, les relations bilatérales France/Royaume-Uni ont été fondamentales : États-nations souverains, anciens empires, membres fondateurs de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), puissances nucléaires, membres permanents du Conseil de sécurité, intervenants sur la scène globale et, jusqu'au Brexit, membres clés de l'UE, Londres et Paris sont les deux acteurs militaires les plus conséquents en Europe. En dépit de siècles de rivalité et de guerre, de décennies de suspicion et de méfiance, de cultures politiques et de cadres juridiques et constitutionnels fort différents, la France et le Royaume-Uni ont construit

1. Cet article est une adaptation et une mise à jour de « Breaking the Ice: How France and the UK Could Reshape a Credible European Defense and Renew the Transatlantic Partnership », Belfer Center for Science and International Affairs, mai 2020, disponible sur : [www.belfercenter.org](http://www.belfercenter.org).

2. J. Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Londres, Palgrave Macmillan, 2014.

depuis 1904 – lorsqu’ils ont enfin décidé que leurs intérêts géostratégiques essentiels convergeaient – une « relation spéciale » qui défie toute description facile<sup>3</sup>.

Dès 1995, les deux pays ont déclaré « ne pas voir de situation dans laquelle les intérêts vitaux de la France ou du Royaume-Uni pourraient être menacés sans que les intérêts vitaux de l’autre ne le soient également ».

En dépit d’approches très différentes, à Paris et à Londres, de défis géostratégiques aussi fondamentaux que les limites géographiques de l’Union européenne, la nature des relations transatlantiques, la guerre en Irak, ou la gestion des crises régionales, les visions stratégiques sous-jacentes de Paris et Londres ont continué à converger, conduisant à la signature le 20 novembre 2010 des traités de Lancaster House, qui couvrent une série d’initiatives militaires communes d’ampleur, jusqu’aux programmes nucléaires<sup>4</sup>. L’idée sous-jacente à ces traités, tant à Paris qu’à Londres, était que les deux pays ne pouvaient aspirer à demeurer des acteurs militaires mondiaux crédibles qu’en combinant leurs efforts. Pour des raisons assez différentes, les deux étaient quelque peu frustrés du manque de progrès de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) qui, au début des années 2010, semblait bien essoufflée.

## Réalités géostratégiques

Le Brexit ne modifie pas d’un iota le contexte géostratégique dans lequel s’inscrivent les pays européens, membres ou non de l’UE ou de l’OTAN. Le Royaume-Uni est en tout état de cause condamné à trouver un arrangement raisonnable pour ses futures relations de sécurité et de défense avec ses anciens voisins. Cette réalité inéluctable a malheureusement été, jusqu’à présent, rendue opaque par deux facteurs.

### *L’énigme du Brexit*

Le premier obstacle a été l’accent mis dans les discussions post-référendum, tant à Londres qu’à Bruxelles, sur tous les domaines autres que la politique de défense. Les négociations difficiles sur l’accord de retrait (statut des résidents étrangers, contribution financière du Royaume-Uni, Irlande) et sur les relations futures (en particulier pour le commerce et la

3. A. Pannier, *Rivals in Arms: The Rise of UK-France Defence Relations in the 21st Century*, Montréal, McGill-Queen’s University Press, 2020.

4. T. Harrois, « Le Parti conservateur et le processus de prise de décision en matière de politique étrangère et de défense au Royaume Uni : les cas de la signature des traités de Lancaster House et de la guerre en Libye (2005-2011) », Thèse de doctorat, Université de la Sorbonne nouvelle, 2016.

pêche) ont inévitablement eu un effet négatif sur l'atmosphère des discussions sur la défense. Dans un tel contexte, et même si l'on réaffirmait, à plusieurs reprises, que les relations franco-britanniques en matière de défense avaient une dimension particulière qui ne devait pas être entachée par ces tensions, il était difficile que la discussion n'en souffre pas.

Dès lors, le chapitre spécifiquement consacré à la défense dans les négociations a connu un début difficile, tardif, et ne s'est jamais vraiment redressé. Le gouvernement de Theresa May, bien qu'il ait affirmé son désir de poursuivre une relation militaire « profonde et spéciale » avec l'UE, laissait d'abord entendre qu'elle pourrait constituer une monnaie d'échange contre des résultats dans d'autres domaines<sup>5</sup>. L'insistance ultérieure de Londres à bénéficier d'un accès exclusif aux forums institutionnels de l'UE, en dépit de son auto-exclusion de ces mêmes forums, a constitué une importante pomme de discorde. Une fois la tentative de May de définir une nouvelle relation globale rejetée par les Communes, son successeur Boris Johnson signifiait, dans une fanfaronnade typique que, contrairement à May, il ne tenait pas particulièrement à poursuivre une relation militaire avec l'UE<sup>6</sup>.

Tout cela est resté en suspens à la mi-2019, la controverse sur les intentions de Johnson empêchant tout mouvement effectif sur la défense, jusqu'à son triomphe électoral de décembre. Puis le monde fut consumé par la crise du COVID-19, et les négociations sur le Brexit mises entre parenthèses. Si, dans le cadre quelque peu réduit des différents groupes de travail franco-britanniques opérant dans le cadre des traités de Lancaster House, les « questions de fond » – drones, coopération navale, recherche nucléaire, forces expéditionnaires – continuent d'être discutées, il n'y aura d'avancée possible que lorsque Londres aura décidé d'une stratégie claire.

### *L'autonomie stratégique dans un paysage transatlantique en mutation*

Deux facteurs essentiels doivent être pris en compte, si Londres entend concevoir un tel concept stratégique. Le premier est le changement du paradigme transatlantique. Le second, le positionnement du Royaume-Uni dans le vaste débat européen sur « l'autonomie stratégique ». Paradoxalement, la convergence apparaît plus forte que ce que l'on aurait pu croire entre le Royaume-Uni et les récentes initiatives françaises.

5. Discours du Premier ministre à la Conférence sur la sécurité de Munich, 17 février 2018, disponible sur : [www.gov.uk](http://www.gov.uk).

6. D. Boffey, « Boris Johnson Seeking to Rewrite EU Defence Pledges », *The Guardian*, 5 septembre 2019, disponible sur : [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com).

Le facteur crucial, qui ne peut manquer d'influer sur la réflexion stratégique du Royaume-Uni, est le changement de paradigme transatlantique. Trois éléments sont importants à cet égard.

Le premier est l'avenir de la « relation spéciale », tant discutée, entre le Royaume-Uni et les États-Unis. Les deux pays ont beaucoup en commun, en termes d'histoire, d'esprit économique et commercial, d'infrastructure juridique, de normes culturelles, de relations en matière de renseignement ou de langue. Mais leurs intérêts permanents ne sont pas les mêmes. Tous les présidents américains depuis la Seconde Guerre mondiale (sauf Donald Trump) ont encouragé la Grande-Bretagne à jouer un rôle de premier plan dans le projet européen. Pour Washington, la valeur de la Grande-Bretagne tenait en grande part à ce qu'elle lui ouvrait un canal direct vers l'Europe. Hors UE, la Grande-Bretagne a, pour Washington, un intérêt plus limité<sup>7</sup>.

Le second élément important est l'évolution du positionnement stratégique des États-Unis. Dans le monde de l'après-guerre froide, l'Europe, et le Royaume-Uni comme partie de cet ensemble, ont cessé d'être au centre du radar géostratégique des États-Unis. Le « basculement » ou « pivot » de Washington vers l'Asie était inévitable dès la chute du mur de Berlin. L'esprit « eurocentré » de l'*establishment* politique de la côte est des États-Unis, qui avait dominé la pensée administrative de Roosevelt à Kennedy, a été progressivement remplacé, sous les présidents Nixon et Reagan, par un esprit plus tourné vers le Pacifique.

Il est donc difficile d'imaginer comment, ou même pourquoi, le Royaume-Uni se contenterait du rôle de « partenaire junior » d'une superpuissance dont les intérêts se concentrent de plus en plus sur la région Asie-Pacifique, le Golfe, l'Amérique du Sud, voire l'Afrique. May et Johnson ont tous deux mis en avant l'idée de *Global Britain* comme alternative à l'UE. Vœu pieux ou fantaisie, les aspirations post-impériales ne s'inscrivent pas aisément dans une mentalité de « 51<sup>e</sup> État ». Cette dernière irait également à l'encontre de toute la campagne du Brexit, menée sous le slogan « reprendre le contrôle » : on ne voit pas quel élément de « contrôle » le Royaume-Uni pourrait espérer gagner dans ses relations avec une administration ouvertement transactionnelle comme celle de Trump – et un solide élément de « transactionnalisme », où le Royaume-Uni aura inévitablement une position de faiblesse, survivra probablement à l'ère Trump.

7. R. Singh, « Friends without Benefits: The "Special Relationship" after Brexit », *The American Interest*, 13 septembre 2019, disponible sur : [www.the-american-interest.com](http://www.the-american-interest.com).

Quoi que le Brexit ait pu représenter, une chose est claire : il manifeste la détermination du Royaume-Uni à garder une autonomie stratégique. À cet égard, le pays se trouve embrasser objectivement le type de gaullisme qui, depuis au moins 1958, jouit d'un quasi-consensus en France. Cet état de fait aidera-t-il, ou entravera-t-il, la « relation spéciale » franco-britannique en matière de défense ?

Le second élément crucial dans le vaste débat sur l'autonomie stratégique est la forme précise qu'elle pourrait revêtir pour l'Europe. L'une des faiblesses de la PSDC a toujours été son exigence d'unanimité, qui a fini par faire naviguer toujours le convoi à la vitesse du navire le plus lent. Ce qui a incité les Britanniques à prendre leurs distances avec une PSDC qui avait tendance, sous le plus petit dénominateur commun, à tuer dans l'œuf toute initiative ambitieuse. Dans ces conditions, Londres a progressivement jugé, après la crise irakienne, que l'investissement n'en valait plus la peine. La France, pour sa part, cherchait à travers ces initiatives à ouvrir une nouvelle dimension au projet européen, autant qu'à développer une réelle puissance européenne. Elle pouvait donc se contenter de discussions peu concluantes, tant qu'elles se poursuivaient ; et de projets assez faibles sur le fond, tant qu'il y avait malgré tout un résultat à montrer.

## L'unanimité, faiblesse pour la PSDC

Au fil des ans et sous la pression des changements géopolitiques, il est devenu de moins en moins tenable de se contenter de simples déclarations de principe. Plusieurs voix, dont celle du président Juncker, soutenue par le gouvernement allemand, ont plaidé pour que les décisions de politique étrangère et de défense soient examinées à la majorité qualifiée<sup>8</sup>. Cette idée, qui aurait rendu impossible une coopération sérieuse entre le Royaume-Uni et la PSDC, était inacceptable pour la France. Les Français ont ainsi progressivement abandonné leurs ambitions d'amener le projet européen à leurs propres vues, pour se concentrer, plus activement qu'auparavant, sur des projets exclusifs (c'est-à-dire n'incluant pas tous les États membres), se rapprochant ainsi d'un type de format acceptable pour les Britanniques.

Depuis la mi-2016, et la publication de la Stratégie globale de l'UE (EUGS), de nombreux débats ont eu lieu autour de l'inclusion et de l'exclusion. Le concept phare lancé par l'EUGS est la Coopération structurée permanente (PESCO). Les participations à cette PESCO devaient être

8. F. Mauro et O. Jehin, *Défendre l'Europe. Plaidoyer pour une armée européenne*, Paris, Nuvis/Phebe Éditions, 2019.

limitées à ceux « dont les capacités militaires répondent aux critères les plus élevés et qui ont pris des engagements contraignants les uns envers les autres, en vue des missions les plus exigeantes ». Beaucoup plaidaient que plus le nombre d'États participants serait élevé et moins l'instrument serait efficace<sup>9</sup>. La France, soucieuse avant tout de déployabilité et d'efficacité militaires, militait pour la sélectivité. L'Allemagne, soucieuse de l'unité et de l'intégration européennes, se prononçait pour l'inclusivité<sup>10</sup>. Paris a perdu : quand la PESCO a été officiellement lancée en décembre 2017, elle regroupait 25 États membres (les seuls à s'en exclure étant le Danemark, Malte et le Royaume-Uni).

Cette même année, en partie à cause de la frustration suscitée par l'adoption de la PESCO, le président Macron lançait son Initiative européenne d'intervention (IE2), hors UE et OTAN<sup>11</sup>. L'IE2 est explicitement conçue pour conduire à l'autonomie stratégique européenne. Seuls quatorze pays y participent dont, significativement, le Royaume-Uni<sup>12</sup>. Les institutions de l'UE ont été consciencieusement tenues à part des dispositifs de décision de l'IE2. On doit souligner ici que Paris a abandonné ses efforts traditionnels pour concilier inclusion et efficacité, optant explicitement pour un « noyau dur » de pays. En cela, cette posture correspond davantage aux préférences du Royaume-Uni en matière de coopération dans le domaine de la défense.

Un autre développement post-2016 soulignant l'idée d'exclusivité est la proposition, cette fois soutenue par la France et l'Allemagne, d'un Conseil européen de sécurité (CES). Il n'existe pas encore de vision claire d'un tel CES. L'étude la plus solide à ce jour décrit un Conseil comprenant des membres permanents – France, Allemagne, Italie, Espagne et Pologne – trois sièges tournants et deux sièges spécifiques<sup>13</sup>. Bien que d'autres options puissent être envisagées, il est clair que la configuration finale, quelle qu'elle soit, tournera autour d'un équilibre franco-allemand auquel s'adjoindront quelques autres grands États. Le grand absent étant le Royaume-Uni. Or, il semble impossible d'imaginer que l'État européen avec la plus grande capacité industrielle de défense, le plus important

9. S. Biscop, « Permanent Structured Cooperation and the Future of the ESDP: Transformation and Integration », *European Foreign Affairs Review*, vol. 13, n° 4, 2008, p. 431-448.

10. C. Major et C. Mölling, « PESCO: The German Perspective », *ARES #36*, Iris, février 2019, disponible sur : [www.iris-france.org](http://www.iris-france.org).

11. Emmanuel Macron, « Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique », 26 septembre 2017, disponible sur : [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr).

12. Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Suède.

13. N. Novaký, « EU It Yourself: A Blueprint for a European Security Council », Wilfried Martens Centre for European Studies, mars 2019, disponible sur : <https://martenscentre.eu>.

budget de défense, la deuxième force armée, et le seul État européen outre la France à posséder deux composantes nucléaires, membre du P5 à l'Organisation des Nations unies (ONU), et doté d'une incontestable assise mondiale, soit exclu d'un tel Conseil. La participation du Royaume-Uni à un tel organe dépendrait, sur le fond, de la réflexion stratégique de Londres sur ses futures relations de sécurité avec l'UE – laquelle est à peine ouverte. Néanmoins, si, comme cela semble être le cas, le principe de l'unanimité de l'UE en matière de défense était abandonné, cela influencerait sans nul doute la réflexion outre-Manche.

### Réalités franco-britanniques

L'un des auteurs a participé à sa première conférence de défense franco-britannique à Chatham House en 1986, et assisté depuis à de nombreuses rencontres similaires. Déjà en 1986, les deux parties discutaient de patrouilles nucléaires communes, de la perspective d'un missile balistique commun, et d'exercices expéditionnaires conjoints en Afrique. Le fait que ces sujets soient toujours à l'ordre du jour des groupes de travail chargés de la mise en œuvre des traités de Lancaster House, 34 ans plus tard, devrait calmer toute manifestation prématurée d'optimisme. Voici deux décennies, Jolyon Howorth qualifiait le problème sous-jacent à leurs relations bilatérales de sécurité de « dilemme de sécurité euro-atlantique »<sup>14</sup>. Depuis 1947, Londres craint qu'une Europe faisant preuve d'une réelle capacité à se prendre en charge militairement n'éloigne d'elle les États-Unis. Paris pense l'inverse, pariant que les États-Unis prendraient plus au sérieux des alliés se prenant eux-mêmes au sérieux. La question des réactions américaines à une intégration de défense européenne reste fondamentale.

### *Convergence de vues franco-britannique*

Des recherches récentes ont montré que, dans les premiers temps de l'après-guerre froide, l'administration de George H. W. Bush avait activement cherché à décourager (et même à étouffer) tout mouvement européen vers l'« autonomie »<sup>15</sup>. Depuis, les approches américaines à l'égard des capacités militaires européennes ont spectaculairement fluctué, entre la crainte que l'Europe ne cherche à faire contrepoids aux États-Unis, et l'exaspération devant une PSDC qui ne serait que pétard mouillé, en passant par l'encouragement aux tentatives européennes de gestion de crise

14. J. Howorth, « Britain, France and the European Defence Initiative », *Survival*, vol. 42, n° 2, 2000, p. 33-55 ; « The Euro-Atlantic Security Dilemma: France, Britain and the ESDP », *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 3, n° 1, printemps 2005, p. 39-54.

15. J. R. Itzkowitz Shiffrinson, « Eastbound and Down: The United States, NATO Enlargement, and Suppressing the Soviet and Western European Alternatives, 1990-1992 », *Journal of Strategic Studies*, 1<sup>er</sup> avril 2020, disponible sur : [www.tandfonline.com](http://www.tandfonline.com).

en Libye (quand Washington « menait de l'arrière ») et les menaces de retrait de l'OTAN. Ces mouvements pendulaires sauvages n'autorisent qu'une conclusion : l'atlantisme automatique qui a caractérisé la politique américaine à l'égard de la sécurité européenne durant la guerre froide appartient au passé. Que les États-Unis soutiennent ou non les aspirations de l'Europe à devenir un « acteur », que les Européens prennent ou non leurs propres ambitions au sérieux, le kaléidoscope euro-atlantique est chamboulé, et les réactions américaines aux initiatives de défense européennes ne peuvent plus être considérées comme acquises.

La politique britannique de sécurité et de défense post-Brexit sera donc de plus en plus dictée d'abord non par des calculs transatlantiques, mais par les réalités européennes. Ce qui soulève des questions d'un autre ordre, relatives à la culture stratégique de chaque pays. Traditionnellement, le Royaume-Uni a toujours cherché à maintenir un équilibre de

**La politique de sécurité britannique va de plus en plus dépendre des réalités européennes**

puissance entre les États rivaux de l'Europe continentale. Cela impliquait, comme l'a fait remarquer Lord Palmerston, la poursuite pure et simple d'un intérêt national à travers de changeantes constellations d'alliés. Dans cet effort, le Royaume-Uni s'est toujours efforcé de ne pas se faire piéger dans des arrangements de sécurité permanents sur le continent. Cette culture stratégique a perduré jusqu'à la création de l'OTAN, laquelle permettait aux Britanniques d'éviter de répondre à la brutale question posée par la fin du second conflit mondial : l'ancien empire « sur lequel le soleil ne se couchait jamais » faisait-il structurellement partie de l'Europe ou était-il ailleurs ?

Au cours du long orage qu'a représenté le référendum sur le Brexit, les questions de sécurité et de défense furent ignorées. Dans les douloureuses années de négociation de l'accord de retrait, elles ont été massivement éclipsées par d'autres questions. Aujourd'hui, elles ne peuvent plus être évitées. Le chaos du Brexit pourrait-il, paradoxalement, faire émerger, *via* un processus franco-britannique, un engagement permanent du Royaume-Uni en faveur d'un type d'ordre européen nouveau ?

*Équilibre et souveraineté dans l'ordre mondial*

Le rôle historique du Royaume-Uni en Europe fait étonnamment écho à la vision française du rôle que cette Europe devrait avoir vis-à-vis du reste du monde. Dans les années 2010, la France a conclu que, dans un rééquilibrage du monde symbolisé par l'émergence de la puissance chinoise, le rôle de la France, et par extension celui de l'Europe, n'étaient

plus assurés. Le président Macron a inventé un terme pour redéfinir la stratégie de la France : une « puissance d'équilibre », maintenant un dialogue ouvert avec l'ensemble des puissances, mondiales ou régionales. Cette idée, qui rappelait la sympathie gaullienne pour les non-alignés, était bientôt appliquée à l'Europe, définissant sa nouvelle mission dans le monde : « Quand je dis puissance d'équilibre, cela soulève aussi la question de nos alliés. Pour le dire très simplement, nous avons le droit de ne pas être ennemis avec les ennemis de nos amis<sup>16</sup>. »

Cette conception a guidé les grandes décisions d'Emmanuel Macron : réouverture d'un dialogue stratégique avec la Russie ; rejet des pressions américaines visant à éloigner Bruxelles de Pékin sans distinguer les sujets<sup>17</sup> ; équilibrage des fournisseurs et partenaires sur les technologies essentielles à la puissance de demain (Intelligence artificielle, infrastructures, données). Comment ne pas percevoir dans cette volonté de « définir une grammaire du pouvoir et de la souveraineté » se méfiant de toute « hégémonie », quelques résonances de la définition de l'ordre international adoptée par les Britanniques après le Congrès de Vienne ?

Dans un monde où l'équilibre de puissance n'est plus une question territoriale, mais d'équilibre des fondations de cette puissance dans un monde interdépendant – économie, capacités de défense, technologies –, les appels français à la diversification des partenariats et à la reconstruction de la souveraineté dans ces domaines pourraient bien trouver un écho dans l'esprit géostratégique britannique. La crise du COVID-19 a certainement rendu plus aigu ce type de calcul.

L'ironie de l'histoire est que la France a passé trois siècles à contrer systématiquement l'objectif britannique de jouer les puissances d'équilibre en Europe. Depuis Richelieu, elle a tout fait pour maintenir la division de l'Europe centrale – d'abord seule, puis alliée à la Russie – pour s'assurer qu'aucune puissance n'égale la sienne. Cette stratégie, portée à l'excès par le bonapartisme, a définitivement disparu en 1918, et la France s'est convertie, en dépit de quelques retours d'impulsions universalistes, à ce qui constitue l'essence et l'identité de l'Europe depuis Westphalie : l'organisation de la coexistence d'une diversité de peuples et de cultures par un équilibre de puissance, où nulle revendication unique de vérité

16. « Emmanuel Macron in His Own Words », interview du président Macron dans *The Economist*, 7 novembre 2019, disponible sur : [www.economist.com](http://www.economist.com).

17. L'attitude de la Chine pendant la crise du COVID-19 a endurci l'approche européenne envers Pékin. Même si cet endurcissement peut rapprocher le discours de l'Europe et des États-Unis, leurs intérêts stratégiques vis-à-vis de la Chine restent divergents.

politique ne peut prévaloir. Quelle organisation ? À cette question, Français et Britanniques semblent désormais pouvoir apporter des réponses comparables ; reste à savoir s'ils le feront, et comment cela pourrait s'appliquer à l'émergence d'une capacité de défense européenne.

### Les relations UE-OTAN

On soutiendra ici que la clé d'accords de défense européens substantiels ne réside pas dans une force militaire semi-autonome dérivée de la PSDC : la tentative de créer des capacités spécifiquement européennes hors OTAN, en contradiction avec cette dernière, a été un échec. Américains et Européens ont un intérêt essentiel, et mutuel, à restructurer et rééquilibrer l'Alliance, de sorte que les États-Unis soient déchargés des distractions européennes qui les empêchent de se concentrer sur leurs véritables priorités stratégiques. Une telle restructuration garantirait aussi aux Européens d'être en mesure d'assumer la responsabilité première de la stabilisation de leur voisinage. Ce rééquilibrage pourrait être réalisé dans le cadre d'un plan stratégique conjoint États-Unis/Europe, dont le lancement, l'application et l'aboutissement devraient être pensés, puis mis en œuvre, soigneusement et consensuellement.

Un tel scénario n'est pas sans précédent. À sa création, l'OTAN était considérée, à Washington et dans les capitales européennes, comme un dispositif temporaire permettant aux Européens de se relever de la Seconde Guerre mondiale avant d'assumer la responsabilité de leur propre sécurité. En prenant le commandement suprême des forces de l'OTAN en 1951, Eisenhower déclarait ainsi que « si dans dix ans, toutes les troupes américaines stationnées en Europe ne sont pas retournées aux États-Unis, alors il faudra considérer l'ensemble de ce projet comme un échec »<sup>18</sup>. Douze ans plus tard, John F. Kennedy espérait toujours la création d'un pilier européen dans l'Alliance, et l'avènement d'une véritable interdépendance euro-américaine. Les raisons pour lesquelles les États-Unis ont progressivement et totalement dominé l'OTAN au long de la guerre froide – ainsi que celles pour lesquelles les Européens ont accepté une si complète dépendance – sont bien connues. Les menaces extérieures, le ferme leadership des États-Unis, la focalisation des Européens sur la création d'un marché commun, ont contribué à créer une alliance déséquilibrée, sinon franchement bancal, agitée de querelles sans fin sur le partage du fardeau. Et la situation n'a pas fondamentalement changé avec la fin de la guerre froide, voici maintenant plus de trente ans.

18. M. Trachtenberg, *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement 1945-1963*, Princeton, Princeton University Press, 1999, p. 148.

Ce qui a changé, c'est que les deux parties sont de plus en plus mal à l'aise avec ce *statu quo*. Lors des guerres balkaniques des années 1990, de l'élargissement de l'OTAN (et face aux réactions russes), des guerres d'Irak et d'Afghanistan des années 2000, des Printemps arabes, de la crise ukrainienne et de la montée de Daech dans les années 2010, les deux rives de l'Atlantique se sont systématiquement plaintes des arrangements existants, qui ne correspondaient pas à leurs besoins. George W. Bush a favorisé les « coalitions de volontaires », Barack Obama a expérimenté le « leadership depuis l'arrière », Robert Gates a mis en garde sans ambages contre « la possibilité réelle d'un avenir sombre, sinon lugubre, pour l'Alliance Atlantique », et Donald Trump a qualifié l'OTAN d'« obsolète »...

La relation transatlantique reste forte et vitale. Européens et Américains ont plus en partage (commerce, finances, échanges culturels et éducatifs, intérêts, valeurs...) entre eux qu'avec tout autre acteur mondial. Les deux rives de l'Atlantique sont des partenaires indispensables et parfaitement naturels. Mais leur relation géostratégique et militaire, devenue malsaine, n'est plus durable. Avant même que le COVID-19 ne pose un défi sans précédent à l'ensemble du système international, le débat sur la stratégie américaine s'était éloigné de l'idée hier dominante que les États-Unis devaient honorer un engagement permanent, être les hérauts d'une hégémonie libérale<sup>19</sup>, pour se tourner vers une stratégie plus prudente de retenue et d'équilibrage de puissance<sup>20</sup>.

## Une Alliance déséquilibrée, sinon bancale

Le courant des « réalistes structurels » plaide outre-Atlantique ouvertement pour que l'OTAN soit progressivement confiée aux Européens. Un nombre croissant d'experts réclament une relation plus équilibrée dans l'Alliance<sup>21</sup>. L'OTAN et l'UE ont actuellement 74 projets communs, alors même que l'Alliance peine à se définir de nouveaux objectifs, un nouveau rôle<sup>22</sup>. Alors qu'un État-membre de l'OTAN s'engage unilatéralement sur une voie périlleuse au Moyen-Orient, en contradiction directe avec la stratégie américaine, alors que s'accroît le danger d'une guerre accidentelle

19. S. Brooks et W. Wohlforth, *America Abroad: Why the Sole Superpower Should Not Pull Back from the World*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

20. B. R. Posen, *Restraint. A New Foundation for US Grand Strategy*, Ithaca, Cornell University Press, 2014.

21. S. A. Kashmeri, *NATO 2.0: Reboot or Delete*, Washington D.C., Potomac, 2011 ; C. Kupchan, « The West Will Have to Go It Alone, Without the United States », *Foreign Policy*, 13 juin 2017, disponible sur : <https://foreignpolicy.com> et S. Metz, « It's Time to Re-Imagine the NATO Alliance », *World Politics Review*, 27 juillet 2018, disponible sur : [www.worldpoliticsreview.com](http://www.worldpoliticsreview.com).

22. N. Burns et D. Lute, « NATO at Seventy: An Alliance in Crisis », Belfer Center for Science and International Affairs, 2019, disponible sur : [www.belfercenter.org](http://www.belfercenter.org).

entre membres de l'OTAN et Russie, que le président français déclare l'Alliance « en état de mort cérébrale », et que les Européens supportent de plus en plus mal les décisions chaotiques de Donald Trump, l'OTAN a elle-même décidé, le 31 mars 2020, de créer un groupe d'experts pour se pencher sur les grandes lignes de son orientation future.

### *Une Alliance renouvelée*

C'est dans ce contexte que le potentiel de coopération de défense franco-britannique acquiert un nouveau poids. Si les États-Unis souhaitent vraiment que l'Europe assume la responsabilité de la stabilisation de son voisinage, alors Washington devrait encourager les deux principales puissances militaires du Vieux Continent à collaborer pour ce qu'Hubert Védrine nomme « l'europanisation de l'OTAN »<sup>23</sup>. France et Royaume-Uni ont tous deux des qualités éprouvées en matière de défense<sup>24</sup>. Ensemble, comme l'indiquent les accords de Lancaster House, ils peuvent mettre en œuvre des capacités militaires de rang mondial. Ils sont tous deux engagés dans des politiques qui tendent à l'autonomie. Ensemble, ils pourraient jouer un rôle crucial en aidant l'Alliance – à laquelle ils ont tous deux cru bien que de manière différente – à s'adapter aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle.

Depuis 1945, qui les vit épuisés et en faillite au sortir de la Seconde Guerre mondiale, ils sont dans une situation historique objectivement identique : anciennes grandes puissances ou empires ayant achevé la décolonisation mais gardant un engagement mondial continu et durable ; membres permanents du Conseil de sécurité mais avec un impact limité sur les grandes questions globales ; économies de rang moyen fortement dépendantes du commerce ; acteurs industriels, éducatifs, scientifiques et culturels de rang mondial, qui n'auraient qu'un rayonnement limité s'ils en venaient à s'isoler. Le Royaume-Uni a préféré « coller » aux États-Unis tout en expérimentant l'adhésion à l'Union européenne. La France a donné priorité à l'intégration européenne, tout en restant un allié solide, constructif, mais indépendant de Washington – selon les termes de Védrine : « Ami, allié, non-aligné<sup>25</sup>. »

Mais ce monde-là n'existe plus. Les États-Unis sont passés à autre chose. Tout comme l'Union européenne. La bipolarité a été remplacée par

23. « Rapport Védrine sur l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la défense », 14 novembre 2012, disponible sur : <https://at.ambafrance.org>. Hubert Védrine a été nommé représentant français pour le nouveau Groupe de Réflexion de l'OTAN.

24. J. Howorth, « "Opération Harmattan" in Libya: A Paradigm Shift in French, European and Transatlantic Security Arrangements? », *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 12, n° 4, 2014, p. 405-417, disponible sur : <https://link.springer.com>.

25. H. Védrine, A. Abécassis et M. Bouabdallah, *Continuer l'Histoire*, Paris, Fayard, 2007.

la multipolarité. Le multilatéralisme est remis en question par le nationalisme et le populisme. De nouveaux acteurs mondiaux dessinent un échiquier multidimensionnel. Les instabilités régionales sévissent partout dans le monde. Le Royaume-Uni s'est lancé vers une destination inconnue. La France cherche de nouveaux moyens de s'affirmer comme puissance européenne à part entière. Paris et Londres peuvent-ils reconnaître les potentialités attachées à leurs ambitions et aspirations géopolitiques communes, et leur accorder toute l'attention nécessaire ? La réponse est loin d'être claire. Toutes deux ont été mises « KO-débout » par les décevants efforts des deux dernières décennies. Le potentiel d'un leadership franco-britannique significatif dans une Alliance reconfigurée et rééquilibrée est pourtant clairement là – au moins à l'état embryonnaire.

Comme si souvent ces cent dernières années, la clé de l'avenir des relations transatlantiques se trouve à Washington. Si les États-Unis peuvent se persuader qu'il est dans l'intérêt mutuel des deux rives de l'Atlantique d'élaborer un nouveau pacte, établissant une nouvelle division du travail et un nouveau partenariat, dans lesquels les Européens pourraient notamment stabiliser leur voisinage grâce à une OTAN remaniée où ils assumeraient une responsabilité et un leadership croissants, alors le dilemme, l'impasse, stratégiques de ces trois dernières décennies pourraient être résolus.

Il incombe d'abord aux Européens de démontrer de manière convaincante qu'une telle transformation serait réaliste<sup>26</sup>. Mais si les États-Unis se montraient réticents, ou incapables de partager, ou de transférer, le leadership de l'Alliance aux Européens ; s'ils continuaient à voir l'OTAN d'abord comme un instrument de puissance américaine sur les Européens ; si la mentalité du *blob* rendait à Washington impossible d'imaginer une autre voie que celle d'un leadership américain total et incontesté ; ou si les États-Unis ne pouvaient tout simplement pas se persuader que les Européens pourraient jouer un rôle géostratégique conséquent, même dans leur propre voisinage : alors la discussion sur les arrangements de défense européenne continuerait à tourner en rond, et pour quelques décennies encore.

La coopération franco-britannique sur les accords de défense de l'Europe offre actuellement un moyen de sortir de l'impasse. Paradoxalement, un geste décisif de Washington pourrait être un catalyseur permettant aux deux capitales de reconnaître enfin ce qu'elles ont en commun.

26. J. Howorth, « Strategic Autonomy: Why It's Not About Europe Going It Alone », Wilfried Martens Centre for European Studies, 2019, disponible sur : <https://martenscentre.eu>.

Mais avant d'en arriver là, le Royaume-Uni doit, lui-aussi, décider que ses intérêts géostratégiques se situent principalement en Europe. Une telle évolution constituerait certainement l'ironie ultime – l'ironie suprême... – du Brexit.



---

### Mots clés

Royaume-Uni  
Coopération de défense  
France  
Europe