

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# LES ÉTATS-UNIS ET LE BREXIT

PAR

JEAN-ÉRIC BRANAA (\*)

En votant en faveur d'un départ de l'Union européenne (UE) lors du référendum de juin 2016, le Royaume-Uni – l'un des plus proches alliés des États-Unis, l'un des plus grands États membres de l'UE et l'un des principaux membres de l'Alliance atlantique – s'est condamné à une négociation très dure, connue sous le nom de « Brexit », pour son retrait de l'UE. En 2019, cela fait tellement longtemps que ces négociations traînent en longueur et il y a eu tellement d'épisodes et de rendez-vous manqués que Theresa May – qui a fini par y laisser toutes ses plumes et a dû quitter le pouvoir – a aussi averti avant de partir qu'il faut sérieusement envisager que cette sortie ne se fasse jamais, car elle serait en réalité impossible. Elle a ainsi exprimé tout haut ce que la plupart des Européens craignent tout bas depuis très longtemps, avec la peur que cela entraîne une crise majeure qui frapperait toute l'Europe.

De l'autre côté de l'Atlantique, ce Brexit est envisagé avec des sentiments plutôt mêlés, que ce soit à gauche ou à droite de l'échiquier politique, y compris dans le camp du 45<sup>e</sup> président – où dominaient pourtant jusqu'à très récemment une tendresse et une véritable bienveillance face à une décision des Anglais présentée comme un sursaut face à l'*establishment*. En effet, cet événement n'était pas sans évoquer, en particulier pour le président et son entourage, l'étonnante élection américaine de novembre 2016 qui a suivi de très près la décision anglaise. Toutefois, devant le spectacle qu'offrent les Européens, aux prises à des difficultés flagrantes et profondes pour régler leur divorce, la suspicion commence aussi à percer dans les rangs de la majorité présidentielle. C'est en réalité tout le pays de l'Oncle Sam qui s'est laissé gagner par l'inquiétude, parce que les Américains n'aiment plus forcément ce qu'ils voient. Petit à petit, de soubresauts en crise réelle et au vu de ce qui ressemble de plus en plus à une impasse, ils ont compris qu'ils seront certainement eux aussi touchés par les conséquences de cette sortie, certes dans une moindre mesure que les Britanniques, mais dans une proportion non-négligeable tout de même.

(\*) Maître de conférences à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

Sans exagérer la bonne relation si souvent vantée entre les deux pays, il est indéniable que le Royaume-Uni est un acteur central dans les relations entre les États-Unis et l'Europe (1) et le processus en cours est en conséquence très loin d'être anodin. Il ne faut pas négliger que, de l'autre côté de l'Atlantique, les considérations politiques sont toujours plus immédiates. La possibilité que la Grande-Bretagne sorte trop brutalement de l'Union européenne, insuffisamment préparée, et qu'elle en souffre au point de faire des dégâts économiques au plan mondial est un scénario plausible qui est finalement apparu de plus en plus clairement comme étant celui qui allait se dérouler : alors, même pour les Américains, le Brexit s'est transformé en une « bombe » potentielle qu'il va falloir désamorcer. L'optimisme de Donald Trump, qui a promis un accord « phénoménal » aux cousins anglais lors de sa visite d'État du 5 juin 2019, n'est pas réellement partagé par ses concitoyens, encore moins par la classe politique, qui reste prudente et très en retrait sur ce dossier. Ce qui est en jeu est bien non seulement la relation entre Londres et Washington, tout autant que le rôle du Royaume-Uni dans la sécurité européenne et son appartenance à l'UE, mais aussi le rôle des États-Unis aux côtés des puissances européennes et les intérêts de l'Europe aux États-Unis, ainsi que le partenariat qu'il reste à réinventer entre tous ces différents acteurs.

#### L'AVERTISSEMENT D'OBAMA

Cette frilosité de la classe politique américaine n'est pas nouvelle : juste avant le vote de 2016, le secrétaire d'État américain de l'époque, John Kerry, s'exprimait à la conférence sur la sécurité de Munich (2) dans des termes qui étaient exactement contraires à ceux du président actuel : « De toute évidence, les États-Unis ont un intérêt profond dans votre succès [européen], tout comme dans le maintien d'un Royaume-Uni très fort au sein d'une Union européenne forte. [...] J'ai confiance qu'ici, comme elle l'a fait tant de fois avant, l'Europe va émerger plus forte que jamais, du moment qu'elle reste unie ».

Le vote n'avait pas encore eu lieu, mais la crainte pointait déjà. Le 22 avril de la même année, c'est Barack Obama en personne qui, depuis Londres où il était en visite, s'est adressé avec solennité aux électeurs britanniques, délivrant un plaidoyer en faveur de l'union – ce qui a

(1) La littérature sur les relations entre le Royaume-Uni et les États-Unis est abondante. On peut citer entre autres Katherine Epstein, « Scholarship and the ship of state: rethinking the Anglo-American strategic decline analogy », *International Affairs*, vol. XCI, n° 2, mars 2015, p. 319-31 ; John Baylis, *Anglo-American Relations Since 1939: the Enduring Alliance*, Manchester/New York, Manchester University Press, 1997, 272 p. ; John Dumbrell, *A Special Relationship. Anglo-American Relations in the Cold War and After*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2001, 258 p. ; Andrew Gamble, *Between Europe and America: the Future of British Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003, 272 p.

(2) Le 13 février 2016. Cité dans « EU referendum: US wants "strong UK in strong EU" », BBC News, 13 février 2016 (en ligne : <https://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35569134>, consulté le 13 février 2020).

beaucoup étonné à ce moment-là, tant il était considéré comme acquis que les États-Unis s'étaient rangés depuis très longtemps au nombre des ennemis de la construction européenne.

C'est d'abord par une tribune dans le *Daily Telegraph*, dont le titre résume tout – « En tant qu'ami, laissez-moi vous dire que l'Union européenne rend le Royaume-Uni encore plus fort » (3) –, que le président américain a envoyé un message similaire à celui de son ministre des Affaires étrangères et plaidé contre le Brexit. L'argument sécuritaire était le plus fort dans ce texte : il a été rappelé que les efforts de coopération internationale pour lutter contre le terrorisme ne sont réellement efficaces que parce qu'ils sont décidés au niveau européen. B. Obama a souligné le risque évident que la séparation entre Britanniques et Européens n'ajoute ainsi un niveau supplémentaire dans la chaîne de décision et que de nouvelles négociations ne s'avèrent nécessaires pour chaque future crise à résoudre – ce qui allait tout compliquer. L'inquiétude ne s'arrêtait pas aux seules questions de terrorisme puisque d'autres dossiers capitaux, telles que la crise des réfugiés ou les négociations nucléaires avec l'Iran – qui sont toujours d'actualité en 2019 – dépendent objectivement, elles-aussi, d'une réponse commune adressée par le plus grand nombre de pays possible. C'est bien ce qu'avait également rappelé Barack Obama dans cette même tribune, en insistant sur l'idée que le partage de renseignements et l'efficacité de la réponse stratégique apportée à des situations de crise s'accommodent mieux d'une intégration réussie, alors que le Brexit ne peut qu'apporter une dilution qui, par nature, fragilise tout l'ensemble.

Cette intervention avait profondément irrité le camp du Brexit, en premier lieu le maire de Londres, Boris Johnson, qui avait répliqué dans *The Sun*, attaquant très violemment le président américain, lequel, selon lui, n'aimait pas l'empire britannique « de façon ancestrale » en raison de ses racines kenyanes (4). Il le taxait également d'hypocrisie car, si l'Amérique demandait au Royaume-Uni de faire un effort pour son intégration européenne, au prix d'un renoncement à ses traditions, son essence et pourquoi pas son âme, cette Amérique serait bien la dernière à céder une seule parcelle de sa souveraineté : « voilà un exemple à couper le souffle de "faites ce que je dis pas ce que je fais" » (5), concluait-il.

Cet échange indiquait déjà que le Brexit peut avoir un impact particulièrement significatif sur les relations transatlantiques. Et, inévitablement, le vote des Britanniques a modifié à la fois ce qu'est le Royaume-Uni en tant que pays et la place qu'il occupe dans le monde, conformément à la mise en garde de nombreux observateurs depuis

(3) Barack Obama, « Barack Obama: as your friend, let me say that the EU makes Britain even greater », *Daily Telegraph*, 23 avril 2016.

(4) Cité par Adam Tooze, *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*, Londres, Penguin Books, 2018, 720 p.

(5) Boris Johnson, « UK and America can be better friends than ever Mr. Obama... if we LEAVE the EU », *The Sun*, 22 avril 2016.

très longtemps déjà (6) : la sortie du Royaume-Uni modifiera l'UE, remodelera la géopolitique européenne, affectera l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et modifiera les relations entre les Américains et les Anglais, tout autant qu'entre les Américains et les Européens, tant sur le plan intérieur que sur celui de la place de chacun dans le monde. Les retombées potentielles du Brexit sur les États-Unis sont telles que, dans un entretien accordé à Jon Sopel de la BBC à l'été 2015, le président Obama avait aussi déclaré : « Je dirai que le fait d'avoir le Royaume-Uni au sein de l'Union européenne nous donne beaucoup plus confiance dans la force de l'union transatlantique et fait partie de la pierre angulaire des institutions construites après la Seconde Guerre mondiale qui a rendu le monde plus sûr et plus prospère. Et nous voulons nous assurer que le Royaume-Uni continue d'exercer cette influence. Parce que nous croyons que les valeurs que nous partageons sont les bonnes, pas seulement pour nous-mêmes, mais pour l'Europe dans son ensemble et pour le monde entier » (7).

#### LA SI CÉLÈBRE « RELATION SPÉCIALE »

Avec le Brexit on peut donc s'attendre à des changements profonds dans les relations entre les deux pays et, si personne ne peut prévoir ce qui va arriver dans l'avenir, un repère est immanquablement présent, pour essayer d'appréhender ce futur, à travers ce lien ancestral qui unirait donc prétendument les deux pays et qu'on appelle « relation spéciale » ou « pont transatlantique » : mais cette « relation spéciale » entre le Royaume-Uni et les États-Unis nous permet-elle effectivement d'imaginer l'évolution probable et débouche-t-elle nécessairement sur une amitié renforcée ?

Bien loin de la spécificité attendue, qui aurait dû transcender les échanges transatlantiques en s'appuyant sur cette dimension supérieure et privilégiée, les rapports entre les deux pays sont en réalité faits de hauts et de bas, très comparables à ce qu'on observe entre les États-Unis et les autres nations – particulièrement si on considère les nations européennes. Rien ne semble donc *a priori* refléter cette intimité si particulière que les politiciens des deux côtés de l'Atlantique sont si prompts à glorifier. Peut-être même pourrait-on argumenter justement que c'est le contraire qui saute davantage aux yeux, puisque la relation anglo-américaine est indéniablement née dans un conflit, qui a débouché sur la guerre d'indépendance américaine de 1775-1783. Ce conflit a engendré un traumatisme fort qui n'illustre pas des rapports apaisés et n'augurait nullement du développement d'une proximité quelconque : la France, qui ne revendique aucune relation spéciale avec les États-Unis, n'est jamais, pour sa part, entrée en guerre avec l'Amérique. Cela étant, bien qu'elle

(6) Jamie Gaskarth, « Strategizing Britain's role in the world », *International Affairs*, vol. XC, n° 3, mai 2014, p. 559-581.

(7) Transcription intégrale de l'entretien de la BBC avec le président Barack Obama, 24 juillet 2015 (en ligne : <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-33646542>, consulté le 25 juin 2019).

ait été à ses côtés dans la conquête de son indépendance, elle n'a pas non plus pour autant occupé un rôle plus fort dans son développement à venir par la suite. Les Anglais ne peuvent donc non seulement pas en dire autant pour ce qui concerne un soutien de leur part à la prise d'autonomie de l'Amérique, mais ils ont en outre connu de nombreux autres conflits d'armes et d'intérêts avec leur ancienne colonie tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle. L'anecdote des sentiments que nourrissait lord Palmerston, Premier ministre britannique, vis-à-vis de ses « amis » d'outre-Atlantique, renforce l'idée qu'avec de tels amis il n'est nul besoin d'ennemis : pendant la guerre civile américaine, de 1861 à 1865, celui-ci espérait en effet que les rebelles confédérés réussiraient à briser l'Union américaine. Rien de moins ! Considérant les États-Unis comme un futur rival impérial, Palmerston encourageait ainsi les Sudistes dans leur volonté de quitter cette fédération toujours chancelante. On peut aussi lire dans ce souvenir les prémices du futur Brexit, mais côté américain cette fois, ou y voir la même scène que celle rejouée par Donald Trump en visite d'État sur le sol anglais le 5 juin 2019 (et toujours en miroir).

Au XX<sup>e</sup> siècle, le lien entre les deux nations a subi une profonde transformation, façonné par deux dispositions qui se sont renforcées mutuellement : le déclin et la chute de l'empire britannique d'une part et l'expansion constante de la puissance mondiale américaine d'autre part. La confirmation de ces deux orientations a été apportée par les deux guerres mondiales, qui ont à leur tour marqué de manière décisive la dépendance de l'un et l'hégémonie naissante de l'autre. Le Royaume-Uni est sorti épuisé et endetté de cette période de deux décennies, qui ont changé son destin à jamais. Il y a perdu sa position de première puissance militaire et économique mondiale.

C'est là que naît la légende de la « relation spéciale », qui est en conséquence postérieure à 1945 : l'expression est généralement attribuée à Winston Churchill. Du côté des Anglais, elle semble surtout signifier une volonté de guider, cajoler et manipuler les dirigeants américains avec l'évidente volonté de refuser de voir que leur propre pays s'enfonçait dans une position de faiblesse toujours croissante. Le succès de leur entreprise a toutefois été extrêmement limité car, du côté des États-Unis, la « relation spéciale » a toujours davantage ressemblé à l'exploitation acharnée de l'avantage américain, rendue plus acceptable par la multiplication de promesses illusoires et de l'expression somme toute fallacieuse d'une amitié éternelle à laquelle les politiciens et diplomates britanniques successifs ont, semble-t-il, tous voulu croire et qu'ils ont essayé de mettre en avant. Peut-être était-ce pour mieux faire accepter la chute inéluctable de l'influence anglaise. Donald Trump n'a fait que s'inscrire dans cette lignée en faisant miroiter les contrats fabuleux à venir et en restant suffisamment dans le flou pour que chacun puisse fantasmer à sa guise. Boris Johnson ne fait – lui aussi – que reprendre le flambeau de ses prédécesseurs en soulignant son amitié personnelle avec le locataire de la Maison-Blanche.

L'illusion d'égalité s'est installée progressivement aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale et le peuple britannique a fini par y croire : il est aujourd'hui persuadé que les Américains lui feront des faveurs qu'ils n'accorderaient à aucun autre peuple, au nom d'une affection supérieure profondément inscrite dans leurs gènes communs. Outre-Atlantique, cette amitié semble déjà beaucoup moins évidente, encore moins unique et pas vraiment cruciale. D'ailleurs, au moment même où les Britanniques étaient appelés à se prononcer sur le Brexit, *Politico* relevait que « si Washington parle de l'Europe, c'est de migration et de Grèce, pas du futur européen britannique » (8). C'est d'autant plus frappant que le référendum constituait cette année-là, avec les élections présidentielles américaines, un des rendez-vous les plus importants de l'année en ce qui concerne les relations internationales.

#### PLUS DURE SERA LA CHUTE

La « relation spéciale » entre le Royaume-Uni et les États-Unis peut toujours être expliquée par des affinités culturelles et historiques, une histoire parallèle, des traditions qui sont proches, une même langue, des racines conjointes pour les idées, le système judiciaire, la culture et tant d'autres choses encore. La fascination pour la famille royale des Windsor, pour cette reine qui a traversé le temps et qui a pris le thé avec tous les présidents américains depuis Truman, est devenu un élément structurant de cette relation, non seulement pour la mémoire des Britanniques, mais également un peu pour celle des cousins d'outre-Atlantique, qui se passionnent pour les mariages royaux et les déboires divers, jusqu'à – enfin – l'union d'un de ces princes tant aimés avec une Américaine, Meghan Markle qui, bien que née roturière américaine, s'est ainsi élevée au rang de duchesse anglaise : tout cela a entretenu l'illusion d'une proximité forte, voire d'une dépendance mutuelle, pour ne pas dire d'une attache quasi familiale. On peut aussi évoquer les deux guerres mondiales, qui ont vu les *Boys* se battre aux côtés des *Tommies* (9) pour libérer le monde libre, pour des valeurs supérieures, pour permettre au Bien de l'emporter sur le Mal. La force du partenariat militaire est telle qu'il s'est poursuivi en temps de paix et qu'on a retrouvé les deux nations sans cesse côte à côte sur différents fronts : les Américains n'ont jamais minimisé l'importance de ces missions menées en commun et ils ont au contraire toujours porté en haute estime la collaboration des services d'intelligence et du renseignement des deux pays.

Il reste pourtant que la réalité du lien anglo-américain provient quasi exclusivement de l'espace politique et géographique occupé par le Royaume-Uni à l'échelle mondiale, qui a donné à l'Amérique une porte

(8) Benjamin Oreskes, « America's Brexit blahs », *Politico*, 15 février 2016 (en ligne : <http://www.politico.eu/article/whats-brexite-in-american-congress-obama-washington-cameron/>, consulté le 25 juin 2019).

(9) C'est le surnom qui fut donné aux soldats britanniques des deux guerres mondiales.

d'entrée pour accéder à l'Europe, tant politiquement qu'économiquement. Tous les présidents américains qui se sont succédé ont considéré la puissance stratégique de cette porte d'entrée à sa juste mesure, sans l'exagérer ni la minimiser. En entretenant la force des liens les unissant à ce pays, ils ont bien entendu défendu le partenariat militaire et n'ont jamais manqué une occasion d'évoquer les multiples traits communs ; mais ils ont surtout pris soin de conserver leur accès privilégié à ce passage vers le Vieux Continent : la Grande-Bretagne était une cliente qui représentait un peu plus qu'une autre aux yeux des Yankees puisqu'elle disposait d'un accès à un réseau suffisamment grand pour intéresser un distributeur aussi ambitieux que les États-Unis. Les premiers ministres britanniques se sont accommodés des aspects dominateurs de cet ami, parce qu'ils ont toujours considéré les États-Unis comme un allié essentiel. Le problème aujourd'hui, c'est que cet équilibre improbable, défiant les lois de la gravité politique, devient de plus en plus difficile à maintenir si le Royaume-Uni perd son atout principal, celui qui faisait tout son charme aux yeux de ce lointain courtisan, et se retrouve isolé sur la scène internationale ou, du moins, perd sa porte d'entrée privilégiée vers l'Europe.

Barack Obama, à cet effet, avait aussi été d'une clarté limpide lorsqu'il prévenait son « meilleur ami » : « L'Union européenne ne réduit pas le pouvoir du Royaume-Uni, elle le magnifie. » (10) Bien évidemment, son argumentation s'était là encore concentrée sur l'aspect sécuritaire : le terrorisme venait au premier rang des préoccupations en 2016. L'immigration, la situation préoccupante des réfugiés et l'accord nucléaire avec l'Iran occupaient également largement les colonnes des journaux. Pour toutes ces questions, le président américain avait considéré qu'il vaut mieux unir ses forces : « La coopération – du partage de renseignements au contre-terrorisme [...] sera bien plus effective si elle passe par l'Europe » (11).

Cependant, il ne lui a pas fallu bien longtemps avant de tomber le masque et de révéler la nature des préoccupations premières de l'Amérique, détruisant les espoirs de ceux qui s'appuyaient sur la « relations spéciale » pour faire campagne en faveur du Brexit, en expliquant qu'il y aurait d'autres marchés ailleurs, en particulier aux États-Unis : « Peut-être voulez-vous entendre le point de vue du président des États-Unis sur ce sujet ? Peut-être qu'un jour lointain un accord entre les États-Unis et le Royaume-Uni existera, mais ça ne sera pas prochainement. » (12) Car les négociations d'un accord de libre-échange avec l'Union européenne (13) étaient alors la priorité américaine et Barack Obama a douché ce jour-là tous les espoirs en expliquant que « le Royaume-Uni se retrouverait en queue de la file »

(10) Cité par Éric Albert, « Barack Obama met en garde les Britanniques contre un Brexit », *Le Monde*, 22 avril 2016.

(11) *Ibid.*

(12) *Ibid.*

(13) Le traité de libre-échange transatlantique (TTIP).

pour avoir le droit d'ouvrir des négociations à son tour. Et il n'était nullement question de signer un accord de libre-échange directement avec les États-Unis, sans passer par Bruxelles : sortir de l'Union européenne allait juste isoler le Royaume-Uni ; cela n'allait pas le rendre plus fort et plus indépendant.

Quant à la « relation spéciale », Barack Obama a toujours fait attention de souligner que ce lien, si cher aux Britanniques, demeurerait quoi qu'il en soit. La relation anglo-américaine est « solide, j'espère éternelle », a-t-il maintes fois assuré. Toutefois, elle serait encore plus forte si le Royaume-Uni restait dans l'UE, a-t-il également ajouté très souvent : « Il se trouve que c'est dans l'intérêt des États-Unis. » Or les Américains n'ont pas attendu Donald Trump pour considérer que leur intérêt devait primer en toutes circonstances.

#### LES PISTES À EXPLORER

Si les États-Unis s'engagent à maintenir des liens étroits avec le Royaume-Uni, comme on peut l'entendre régulièrement, il est essentiel pour eux qu'ils renforcent aussi leurs relations avec les autres pays de l'Union européenne. Avec le temps, une deuxième « relation spéciale » pourrait ainsi se développer si les États-Unis le jugeaient utile. Barack Obama a déjà tracé ce sillon en s'intéressant à l'axe franco-allemand et en le considérant comme la clef des relations transatlantiques. Fort de cet encouragement tacite, l'Allemagne a alors commencé à assumer son rôle de premier plan dans les relations économiques et commerciales entre l'Amérique et l'Europe, en s'appuyant sur la force de sa domination économique, qui lui donne un rôle moteur dans les décisions prises au sein de l'UE. La forte présence politique d'Angela Merkel a accompagné cette montée en puissance. Concomitamment, Français et Américains ont également resserré leurs liens, singulièrement depuis que la France a réintégré sa place au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord (OTAN) en 2009. Logiquement, les Français ont alors renforcé leur alliance avec les États-Unis dans le domaine de la coopération militaire, qui est cruciale pour l'avenir des relations transatlantiques de sécurité et de défense. Car après le Brexit la France se retrouvera dans une position très particulière puisqu'elle sera la seule grande puissance militaire de l'UE avec un arsenal nucléaire, un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies et une armée expérimentée qui intervient sur les points de crise dans le monde entier.

C'est pourquoi les débats sur l'avenir des Grands-Bretons au sein de l'UE ne doivent pas ignorer les répercussions potentielles plus larges de la décision qu'ils prendront, alors que dans leur pays le débat sur la relation transatlantique – ne l'oublions pas – s'appuie souvent exclusivement sur

les relations entre eux et les États-Unis (14), en excluant donc les autres pays membres. De même, le débat aux États-Unis porte essentiellement sur les relations bilatérales avec des États membres de l'UE, tels que le Royaume-Uni, mais pas uniquement. Ces débats doivent plutôt désormais s'inscrire dans une perspective plus large, en prenant du recul et en considérant la décision du Royaume-Uni dans toute l'étendue du réseau complexe et profondément interconnecté de relations entre les États-Unis et l'Europe. La décision du Royaume-Uni de remettre en question son adhésion à l'UE fait partie d'une série de défis auxquels sont confrontés la politique étrangère américaine et les relations transatlantiques. Si les États-Unis entretiennent une « relation spéciale » avec le Royaume-Uni, on ne peut pas nier qu'ils entretiennent aussi une autre relation spéciale avec l'Europe dans son ensemble, enracinée dans des idées communes, des intérêts économiques et sécuritaires profondément ancrés, des liens institutionnels multilatéraux et bilatéraux, des pressions internationales et des engagements des différents dirigeants au plan individuel. Chaque nation d'Europe est soumise à une même pression, étant donné l'intérêt américain pour l'Asie – qui prenait la forme du pivot asiatique sous Obama et de la guerre commerciale sous Trump –, mais aussi les tensions persistantes entre les États-Unis et les États européens sur les dépenses de défense et la part due par chacun au bon fonctionnement de l'OTAN, les opinions géopolitiques des puissances émergentes et les risques pour la sécurité (15), l'évolution des attitudes à l'égard de l'ordre international multilatéral au sens large, y compris dans le commerce, et les penchants nationalistes croissants, accompagnés de tendances anti-libérales de l'ordre mondial, dans la politique des partis américains et européens.

#### TENSIONS TRANSATLANTIQUES

Qu'on ne s'y trompe pas : si les États-Unis montrent, depuis la présidence Obama, un intérêt fort pour l'Asie, ils restent également ancrés dans leur relation avec l'Europe, qui représente un partenariat plus profond, né de ces deux guerres mondiales menées côte à côte et d'une guerre froide qui a approfondi les liens déjà robustes (16). Comme le rappelait le président français Emmanuel Macron lors des commémorations du centenaire de la Première Guerre mondiale ou du 75<sup>e</sup> anniversaire de la Seconde, c'est un

(14) Comme l'a fait valoir la commission des affaires étrangères de la Chambre des communes en 2010, l'expression « relations spéciales » devrait être remplacée par « une relation spéciale », en reconnaissance des autres relations spéciales que le Royaume-Uni et les États-Unis entretiennent, notamment dans l'arène transatlantique. Voir Commission des affaires étrangères de la Chambre des communes, *Sécurité mondiale, Relations entre le Royaume-Uni et les États-Unis*, HC114, Londres, Chambre des communes, 2010, p. 3.

(15) Luis Simón, « Europe, the rise of Asia and the future of the transatlantic relationship », *International Affairs*, vol. XCI, n° 5 septembre 2015, p. 969-989 ; David Blagden, « Global multipolarity, European security and implications for UK grand strategy », *International Affairs*, vol. XCI, n° 2, mars 2015, p. 333-350.

(16) Sur le sujet, on peut lire Jussi Hanhimäki, Benedikt Schoenborn et Barbara Zanchetta, *Transatlantic Relations Since 1945: an Introduction*, Londres/New York, Routledge, 2012, 194 p.

ensemble de valeurs communes, fait de démocratie libérale, de capitalisme de marché, de liens politiques, historiques, culturels et ethniques, qui ont permis de faire émerger des valeurs et des intérêts économiques convergents. Cela a aidé, bien sûr, à ce rapprochement qui a permis de mieux lutter contre le fascisme et le communisme.

La force de ces liens a aussi permis que cette relation se perpétue après la chute du Mur de Berlin et l'effondrement du bloc soviétique. Dans le monde de l'après-Guerre froide, Américains et Européens tentent aujourd'hui de construire de nouveaux ponts, notamment dans un partenariat commercial et d'investissement transatlantique (TTIP). En 2018, les États-Unis et l'UE ont généré un produit intérieur brut (PIB) combiné équivalent à environ 45% du PIB mondial (17). Les échanges de biens et de services se sont élevés à 1,5 milliard de dollars. L'investissement étranger direct (IED) est au cœur de cette relation, à une échelle qui éclipse les autres relations d'IED des deux parties. Le programme « rendre la grandeur à l'Amérique » de Donald Trump n'y change rien ; les taxations supplémentaires sur l'aluminium ou l'acier non plus, pas plus que l'appel du 45<sup>e</sup> président au rapatriement des entreprises : *Les Échos* titraient d'ailleurs en avril 2018 que « les Américains sont de retour en France » (18), en s'appuyant sur la proportion d'investissements américains qui « ont représenté 18% du nombre total de projets étrangers dans l'Hexagone et 21% des emplois créés ou sauvegardés ».

L'OTAN demeure l'alliance militaire la plus puissante au monde, avec des dépenses de défense américano-européennes combinées de 989 milliards de dollars en 2018 (19), avec un record de 656,7 milliards pour les seuls États-Unis. Ces chiffres vont augmenter très fortement dans les années à venir, les États-Unis ayant déjà adopté un nouveau budget record de 716 milliards pour l'année qui vient et ayant surtout réussi à imposer une augmentation de la participation européenne et canadienne de 89 milliards de dollars avant 2020. L'OTAN, pour équilibrer les charges de ses 29 membres, a défini en 2014 au pays de Galles une norme comptable et un objectif minimal de 2% (20) du PIB consacré à la défense, dont 20% au matériel (21).

(17) Avec respectivement 20 494 milliards de dollars pour les États-Unis et 18 750 milliards de dollars pour l'Union européenne – le PIB mondial était estimé à 84 270 milliards de dollars en 2018 par le Fonds monétaire international.

(18) Guillaume de Calignon, « Investissements étrangers : les Américains sont de retour en France », *Les Échos*, 3 avril 2018 (en ligne : <https://www.lesechos.fr/2018/04/investissements-etrangers-les-americains-sont-de-retour-en-france-988038>, consulté le 25 juin 2019).

(19) Chiffre retenu par le cabinet IHS Markit, spécialisé dans l'information financière.

(20) En 2014, trois pays atteignaient les 2% : les États-Unis, le Royaume-Uni et la Grèce. Ils étaient sept en 2018, avec l'Estonie, la Pologne, la Lituanie et la Lettonie, qui se sont ajoutés à la première liste. La moyenne des alliés se situe à 1,48% ; les États-Unis sont à 3,39%.

(21) Les mesures retenues par l'OTAN diffèrent de celles du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Voir OTAN, « Les dépenses de défense des pays de l'OTAN », communiqué PR/PC(2018)16. Donald Trump, du fait de ces différentes évaluations, a pu contester le niveau crédité aux États-Unis en avançant que des « vrais chiffres » étaient autour de 4,3% du PIB. De fait, d'autres mesures qualitatives, tenant compte du matériel, du déploiement, des grandes infrastructures et tenant compte ou non des pensions ou de la recherche peuvent être utilisées.

Le président américain préfère lire les chiffres avec une autre perspective et met en avant que, au sein de l'OTAN, les États-Unis contribuent à 68,9% au total de l'effort de défense pour un PIB de 45,9% de l'OTAN ; la France a un niveau d'effort de 5,6% pour 7,6% du PIB de l'Alliance, l'Allemagne de 5,1% pour 10,2% (22).

L'Allemagne, qui est dans une situation particulière avec la persistance de faibles dépenses militaires comparées aux autres pays de l'OTAN, coïncidant avec des excédents budgétaires et extérieurs importants, s'est retrouvée ainsi dans le viseur des attaques de Donald Trump à l'égard des Européens, donnant l'illusion d'un recentrage de la relation transatlantique au profit du Royaume-Uni. Les menaces sont sans cesse réitérées, encore récemment avant le G20 à Osaka, au Japon. Les piques sont nombreuses de la part du président Trump, à tel point que le président français, Emmanuel Macron, a exigé que les États-Unis clarifient leur position vis-à-vis de l'Europe, qui laissait là encore penser que la balance peut pencher plus favorablement à l'avenir en faveur des Britanniques plutôt que des Européens. Cependant, il n'en est rien. Là encore, la politique américaine s'inscrit dans une continuité rigoureuse : dès 2011, le ministre de la Défense américain avait prévenu que l'avenir de l'OTAN serait « sombre, voire lugubre » si les Européens n'investissaient pas davantage. Trois ans plus tard, la décision de réarmer était prise par les 28, à la suite de l'annexion de la Crimée par la Russie. Chaque État membre s'engageait alors, d'ici à 2024, à dépenser 2% de son PIB pour sa défense, avec 20% de ce budget consacrés aux investissements pour l'avance technologique. Comme ses prédécesseurs, Donald Trump considère que les Européens doivent prendre en charge eux-mêmes leur propre défense et que cette charge ne doit plus peser sur le porte-monnaie des contribuables de son pays. Cette demande a été répétée incessamment depuis son élection, jusqu'à devenir une rengaine qui empoisonne toutes les relations internationales. Mais il n'abandonnera pas ses demandes, car c'est une idée qui est largement soutenue aux États-Unis. Même le journaliste Bob Woodward, dans un livre pourtant à charge contre le président américain, a repris cet argument (23) en argumentant que c'est une « question d'équité ». Toutefois, ces questions de gros sous n'entament en rien la solidité des relations.

Le Royaume-Uni, de son côté, a maintes fois réaffirmé que le Brexit n'affaiblirait pas son engagement résolu dans la sécurité européenne en tant que membre-clef de l'OTAN. Là encore, le Brexit va pourtant avoir entre autres conséquences d'entraîner la perte du siège que le pays occupe au Conseil de l'Europe, ainsi qu'à la Commission européenne. Comment imaginer que le Royaume conserve la même influence en politique étrangère quand on sait que ce sont ces institutions qui influencent les

(22) OTAN, « Les dépenses de défense des pays de l'OTAN », communiqué de presse de la division Diplomatie l'OTAN, 14 mars 2019 (en ligne : [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2019\\_03/190314-pr2018-34-fre.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_03/190314-pr2018-34-fre.pdf), consulté le 25 juin 2019).

(23) Voir Bob Woodward, *Peur : Trump à la Maison Blanche*, Paris, Le Seuil, 2018, 528 p.

domaines des affaires étrangères et de la sécurité ? Même si Donald Trump fait miroiter de grandes choses aux Anglais, il prend garde de n'impliquer que le volet économique, pour lequel il peut se permettre de ne rien révéler dans l'immédiat : il ne s'engage donc sur rien. Car il sait bien que son pays devra collaborer toujours plus intimement avec l'UE en matière de défense stratégique. Les Britanniques vont aussi perdre leur droit de veto contre un renforcement des institutions de coopération militaire, évoqué de plus en plus fortement par certains pays membres, dont la France.

\* \*  
\*

La sortie britannique de l'UE soulève un certain nombre de questions concernant l'approche de Washington à l'égard des relations transatlantiques dans un monde multipolaire. Il semble acquis que les États-Unis et l'UE partagent dans l'ensemble les mêmes positions sur la politique commerciale et économique. Le retrait britannique ne modifiera donc pas sensiblement la réalité économique selon laquelle les relations commerciales et d'investissement entre les États-Unis et l'Europe sont extrêmement importantes pour les deux parties et le resteront probablement pendant un certain temps. Par ailleurs, l'atlantisme en Europe ne devrait pas perdre beaucoup de force, étant donné les tendances généralement pro-américaines des États d'Europe centrale et orientale, même s'il a pu y avoir une inquiétude à cet égard pendant un temps, car certains États qui ont historiquement soutenu les États-Unis, comme la Pologne, s'étaient sentis abandonnés face à l'agression russe en Ukraine, alors qu'ils avaient apporté un soutien résolu aux objectifs américains en Iraq et en Afghanistan. Historiquement, la Grande-Bretagne a toujours été un chef de file dans le camp atlantiste, mais il n'y a aucune raison pour qu'un autre grand État comme la Pologne ne puisse jouer ce rôle désormais et Donald Trump semble déjà leur avoir tendu le plat, en les invitant à y goûter, tout comme Barack Obama l'avait fait avec l'Allemagne (24).

Justement, compte tenu de la position de l'Allemagne en tant que puissance européenne prédominante, les relations américano-allemandes resteront d'une importance vitale, quoi qu'on puisse en penser en observant l'attitude de Trump à leur égard. Et nous ne devons pas négliger le rôle du lien franco-allemand, qui reste la base de la relation interne de l'Union, ce que les Américains ont parfaitement compris. La sortie britannique conduira à des efforts accrus de la part des États-Unis pour renforcer ses relations avec l'Allemagne et la France, en mettant particulièrement l'accent sur le rôle de *leader* économique de l'Allemagne et sur le rôle de *leader* militaire de la France dans l'UE.

(24) Stephen Szabo, « Partners in leadership? Germany and the United States 25 years after unification », *GMF Transatlantic Take*, 2 octobre 2015 (en ligne : <http://www.gmfus.org/blog/2015/10/02/partners-leadership-germany-and-united-states-25-years-after-unification>, consulté le 25 juin 2019).

Les relations des États-Unis avec le Royaume-Uni et le reste de l'Europe restent définies par des idées communes, des intérêts économiques et sécuritaires profondément enchevêtrés, des arrangements institutionnels bien établis, des problèmes internationaux communs et des dirigeants et élites individuels qui restent atlantistes dans leur vision. Dans le monde insensible auquel il est confronté, le gouvernement américain préférera sans nul doute que les États de l'Atlantique nord continuent à travailler en étroite collaboration sur les questions de paix et de sécurité internationales. Un départ britannique de l'UE compliquera certes ces relations, mais ne les minera pas, à moins qu'il ne soit aggravé par d'autres crises et changements, à la fois dans l'UE et aux États-Unis, qui pourraient les séparer. C'est le Royaume-Uni qui a le plus à perdre du Brexit, en devenant un pays dont l'unité pourrait être remise en question et qui devra travailler davantage pour modifier les relations transatlantiques au sens large. Dans une telle situation, les États-Unis pourraient voir leur plus proche allié devenir un intermédiaire gênant, en fonction de l'évolution des relations entre les États-Unis et l'UE.

Les Britanniques se sont lancés dans une course en avant effrénée, qui les ramène dans l'illusion d'une indépendance et de la grandeur qui étaient les leurs dans le passé, sans se rendre compte que les Américains les guident désormais sur le chemin qui leur convient le mieux, en fonction de leurs intérêts à eux. On peut s'en rendre compte aux gages qui sont déjà demandés, comme un alignement sur leur position en Syrie, vis-à-vis de l'Iran ou encore sur le climat. Peut-être les Britanniques y gagneront-ils une place à la table de l'accord commercial entre le Mexique, les États-Unis et le Canada (l'ACUEUM) pour compenser leurs pertes en Europe : mais à quel prix ? Dans ce Brexit, les Britanniques risquent de perdre le peu de puissance qui leur reste, leur indépendance d'esprit et leur libre arbitre. Car, pour exister et conserver leur prospérité, il leur faudra se vassaliser encore davantage. Boris Johnson, devenu premier ministre, est-il désormais prêt à renoncer à la souveraineté pleine et entière de son pays, alors qu'il s'y refusait avec force du temps du président Obama ?