



BREXIT : quelles conséquences pour la politique étrangère de l'UE ?

ANTOINE FERON
PhD Candidate
Université catholique de Louvain

Le 23 juin 2016, les citoyens britanniques ont privilégié une sortie de l'Union européenne. Inattendu, le résultat du référendum plonge le pays dans l'incertitude. Une incertitude économique, les bourses s'affolent, la livre se déprécie; une incertitude politique, le parti conservateur doit trouver un successeur à David Cameron pour gérer le Brexit tandis que le leadership du parti travailliste est contesté ; une incertitude britannique, les résultats du référendum font apparaître un clivage net entre Anglais et Écossais ainsi qu'entre Irlandais du Nord ; et enfin une incertitude européenne, Cameron va-t-il activer l'article 50 du traité de Lisbonne et le cas échéant comment négocier le Brexit, dans quelle temporalité et selon quelles modalités ?

Si Brexit il y a, il est judicieux de s'interroger sur les conséquences de la sortie du Royaume-Uni sur la politique étrangère européenne. En effet, Londres demeure une grande puissance militaire, nucléaire de surcroît, siégeant au Conseil de Sécurité des Nations Unies et à la tête d'un réseau diplomatique intense. Au niveau européen, le Royaume-Uni fait partie du club des « Trois Grands » avec la France et l'Allemagne.

Néanmoins, en dépit de sa position dominante, Londres ne fait pas figure de meneur proactif au sein de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC). Certes, la PSDC n'aurait pas vu le jour sans l'impetus franco-britannique de Saint Malo de 1998, mais force est de constater que son implication depuis le traité de Lisbonne est bien maigre. La contribution britannique aux opérations est quasi nulle. Ce faible investissement n'est pas dû à un manque de moyens, mais bien à un manque de volonté politique. Londres préfère mener ses opérations soit à titre national soit au sein de l'OTAN, où elle apparaît comme un partenaire volontaire.

Le départ des Britanniques ne laissera donc pas un trou béant dans les opérations de la PSDC en cours ou à venir. D'ailleurs, la porte demeure ouverte à Londres, les opérations PSDC ménageant une participation aux États volontaires comme notamment la Suisse, la Colombie, la Géorgie et même la Russie. Sur le plan financier, les opérations sont à charge des États membres impliqués sauf pour les coûts en commun. Pour ces derniers, la charge est répartie selon le mécanisme Athéna en proportion du PIB des États membres. Les montants

en communs étant assez faibles, le financement britannique pourra être comblé sans soucis.

En outre, le faible investissement politique britannique dans la PESC et la PSDC bloquait plusieurs projets et tempérait l'enthousiasme de plusieurs États membres. Le Brexit devrait permettre de relancer plusieurs idées notamment celle d'un Quartier Général européen pour la PSDC. En effet, les opérations militaires de la PSDC ne disposent pas d'un QG propre, mais utilisent soit les structures nationales des États membres soit celles de l'OTAN. En 2011, l'idée du QG européen avait reçu le soutien de l'ensemble des États membres, sauf des Britanniques. Renvoyé dans les cartons, le projet pourrait faire l'objet d'un retour en grâce ainsi que d'autres laissés en suspens comme les coopérations structurées permanentes, le développement de l'Agence Europe de la Défense. La rencontre du lundi 27 juin 2016 à Berlin entre Hollande, Merkel et Renzi semble aller dans ce sens.

Les réticences britanniques vont également mettre à nu les autres États membres. En effet, le rôle de freineur de Londres évitait à plusieurs de devoir faire part publiquement de leur réticence. Ces derniers se ran-

geaient alors discrètement derrière le non britannique. Privé de leur cache-sexe, certains États membres vont devoir assumer leurs hésitations, qui sans le soutien d'un grand frère influent perdront de leur poids.

Au sein des États membres, le peloton va également subir un remaniement. Qui voudra devenir le nouveau membre des « Trois Grands » ? Deux, voire trois États membres, sont en lice : l'Italie, la Pologne et dans une moindre mesure l'Espagne. Le premier a déjà été convié à une réunion à Berlin lundi dernier avec le couple franco-allemand. De surcroît, l'ambition diplomatique italienne s'est affirmée en 2014 avec la nomination de Federica Mogherini au poste de Haut Représentant de l'UE. Matteo Renzi avait alors bataillé tout l'été pour que sa jeune ministre des Affaires étrangères obtienne le poste. La Pologne a quant à elle obtenu le poste de président du Conseil européen et fait partie du Groupe de Weimar avec la France et l'Allemagne. Italie et Pologne apportent respectivement une teinte méditerranéenne et un intérêt vers l'Europe Orientale et la Russie à la politique étrangère européenne. Sans faire place à un nouveau Big Three, le Brexit placera le couple franco-allemand dans le siège de conducteur avec le soutien d'un arrière-ban formé de la Pologne, de l'Italie et de l'Espagne selon les sujets traités.

Et même au sein du couple franco-allemand, la France obtiendrait une position dominante. Ardent défenseur d'une Europe de la Défense, Paris devient l'incontournable de la PSDC. Le Royaume-Uni offrait une option théorique que Londres n'a certes jamais privilégiée, mais désormais seule la France possède les ressources et structures pour diriger une opération PSDC. Le Brexit entérine la situation de facto. Par ailleurs, la langue de Molière pourrait égratigner en partie la dominance de l'anglais. Traditionnellement, les langues de travail pour les Affaires étrangères au sein de l'UE sont l'anglais et le français. Le départ de Londres affai-

blirait le prestige de l'anglais, bien que son caractère universel le rende difficilement remplaçable.

Enfin, le Brexit aura une conséquence sur le personnel britannique du Service européen d'action extérieure, le service diplomatique de l'Union européenne. Plusieurs centaines de Britanniques sont employés au siège central à Bruxelles ou parmi les 139 délégations dans le monde. Leur départ provoquera un battement dans le fonctionnement du service et une perte d'expertise certaine. Plusieurs interrogations demeurent. Comment le service va-t-il se réorganiser ? Les départs seront-ils remplacés ou le fonctionnement s'effectuera-t-il en effectif réduit ? Les remplacements seront-ils basés sur l'expertise ou sur une ardue répartition entre États membres, bien que les deux ne soient pas inconciliables.

Le Brexit plonge l'Union européenne et le Royaume-Uni dans une période d'interrogation. Acteur réticent, Londres n'aura pas marqué le développement de la PESC et de la PSDC de ces dix dernières années. Sa contribution majeure la plus récente demeure la nomination de la Britannique Catherine Ashton comme première Haute Représentante de l'UE (2009-2014). À l'image de la position britannique, cette dernière s'est assise sur sa fonction. En dépit de certains succès – accord iranien, médiation entre Serbie et Kosovo, intervention diplomatique en Égypte – Catherine Ashton n'a pas incarné le leadership attendu par de nombreux observateurs. Enfin, jusqu'au dernier moment, Londres aura joué son rôle de *spoiler* au développement de la PESC/PSDC. En effet, le Brexit a jeté de l'ombre sur la présentation de la Stratégie Globale par Federica Mogherini aux Chefs d'État et de gouvernement, pourtant attendue de longue date et censée relancer la politique étrangère européenne.