

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 RELATIONS FRANCO-BRITANNIQUES AU-DELÀ DU BREXIT

PAR

PAULINE SCHNAPPER (*)

Avec le départ du Royaume-Uni, ce n'est pas seulement l'Union européenne (UE) qui est déstabilisée par un nouvel élément de la « polycrise » qu'elle connaît depuis les années 2000, pour reprendre le terme utilisé par Jean-Claude Juncker. Paris, qui a beaucoup investi dans la relation bilatérale avec son voisin outre-Manche depuis plus de vingt ans, est aussi confronté au défi de maintenir des liens privilégiés avec Londres tout en limitant les inconvénients du Brexit pour l'unité européenne. Beaucoup d'incertitudes demeurent sur le type de relation que le gouvernement Johnson entend établir avec l'UE et sur la bonne volonté mutuelle qui pourra exister au moment d'envisager l'avenir. Les choix stratégiques des deux pays pourraient aussi évoluer. Comme dans tout ce qui relève du Brexit depuis 2016, on s'aventurera donc avec prudence sur le terrain des prédictions.

Cet article rappellera d'abord le contexte antérieur au référendum de 2016, c'est-à-dire le développement d'une relation bilatérale inégalée dans le domaine de la sécurité et de la défense entre les deux pays à partir des années 1990, avant de rappeler l'importance des échanges économiques dans le cadre du marché unique de l'Union européenne. Dans un deuxième temps, on s'interrogera sur le défi sans précédent que représente le choix des électeurs britanniques de sortir de l'UE pour cette relation franco-britannique. On s'attardera en particulier sur le paradoxe apparent qui a voulu que le président français Emmanuel Macron adopte une position présentée comme « dure » pendant les différentes phases des négociations sur le Brexit en dépit du partenariat privilégié entre les deux pays. On tentera enfin en dernière partie des pronostics sur leur avenir post-Brexit.

(*) Professeur de civilisation britannique contemporaine à l'Université Sorbonne Nouvelle (Paris III, France).

LE DÉVELOPPEMENT DES RELATIONS BILATÉRALES
DEPUIS LES ANNÉES 1990

Nous ne reviendrons pas ici sur l'histoire compliquée des relations franco-britanniques et nous contenterons de rappeler quelques développements récents qui pourraient être directement affectés par le référendum sur le Brexit. Après l'échec de l'expédition de Suez en 1956, la France et le Royaume-Uni adoptèrent des positions stratégiques divergentes, au moins en apparence, même s'ils partageaient deux caractéristiques fondamentales, la possession de l'arme nucléaire d'une part et un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies de l'autre. Le Royaume-Uni choisit dès 1945 un ancrage atlantiste clair, investissant ses ressources politiques et militaires dans l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord (OTAN) et sa « relation spéciale » avec les États-Unis. La France, tout en restant dans les structures politiques de l'Alliance atlantique, fit le choix d'une politique étrangère à la fois plus indépendante, en paroles en tout cas, et plutôt tournée vers l'idée d'une défense européenne autonome par rapport à l'OTAN, dans le cadre notamment de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), dont la France fut le champion dans les années 1980.

Du côté de l'Europe, les réticences bien connues du Royaume-Uni à entrer dans le projet d'intégration dans les années 1950 tranchait avec l'enthousiasme français. L'incompréhension mutuelle devint évidente lorsque le général de Gaulle opposa par deux fois son veto aux demandes d'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté économique européenne (CEE) en 1963 et 1967, en arguant de la différence entre son modèle économique et ceux des pays continentaux, ainsi que de sa trop grande proximité avec les États-Unis (1). Une fois membre de la CEE en 1973, Londres s'est distingué de la vision française en restant très réticent sur la dimension politique de l'intégration européenne et en se faisant les champions de l'élargissement de l'Union, au contraire d'une France résolue, au moins dans le discours, à renforcer la dimension politique et à soutenir un approfondissement des politiques communes plutôt que de l'élargissement à l'est de l'Europe et aux Balkans – position qui n'a pas changé jusqu'à aujourd'hui.

La fin de la Guerre froide n'a, dans un premier temps, pas modifié ces postures nationales, mais l'expérience partagée du terrain dans les guerres de l'ex-Yougoslavie (1992-1995) a conduit à un rapprochement entre les deux pays et à une coopération militaire fondée sur une culture militaire des opérations extérieures et des intérêts communs. La première manifestation institutionnelle de ce rapprochement a été la signature d'une déclaration commune lors du sommet bilatéral de Saint-Malo en décembre 1998, où le président Jacques Chirac et le Premier Ministre Tony Blair appelaient à la

(1) Voir par exemple Piers Ludlow, *Dealing with Britain: The Six and the First UK Application to the EEC*, New York, Cambridge University Press, 1997, 282 p. ; Hugo Young, *This Blessed Plot : Britain and Europe from Churchill to Blair*, New York, Overlook Press, 1998, 543 p.

création d'une force militaire européenne qui pourrait intervenir lorsque les États-Unis et/ou l'OTAN ne pouvaient ou ne souhaitaient le faire. Le projet fut ensuite élargi à l'Union européenne dans son ensemble lors des Conseils européens d'Helsinki et de Cologne, en 1999. Sans cette impulsion des deux principales puissances militaires, la politique européenne de sécurité et de défense, malgré toutes ses limites, n'aurait pas vu le jour, même si des divergences apparurent ensuite entre Paris et Londres sur le positionnement de cette force européenne vis-à-vis de l'OTAN et sur la création d'un quartier général ou d'une cellule de planification au sein de l'UE.

Les deux voisins connurent une grave crise diplomatique au moment de la guerre en Iraq, lorsque Tony Blair choisit de suivre les Américains alors que la France s'élevait publiquement contre l'invasion du printemps 2003. Pourtant la coopération militaire entre Paris et Londres se poursuivit. L'étape suivante eut lieu sous le gouvernement de David Cameron et la présidence de Nicolas Sarkozy et fut facilitée par le retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, qui rassurait les Britanniques sur les intentions françaises. Les deux pays partageaient en outre un sentiment de frustration par rapport à la lenteur des progrès sur la défense au niveau européen. Enfin, ils subissaient les effets de la crise économique de 2008 et prévoyaient des réductions supplémentaires dans leurs budgets de la défense respectifs. Dans ce contexte, il était rationnel d'accroître leurs efforts sur le plan bilatéral, ce qui permettait par ailleurs aux conservateurs britanniques au pouvoir de montrer qu'on pouvait agir à l'extérieur de l'UE dans le domaine de la défense (2). En novembre 2010, les deux dirigeants signaient donc les accords dits de Lancaster House, qui prévoyaient un degré inégalé de coopération dans les domaines conventionnel et nucléaire. Une force expéditionnaire commune (non-permanente) de 10 000 hommes devait être créée et les industries de défense des deux pays étaient incitées à coopérer plus étroitement, notamment pour la mise au point d'un drone militaire commun et de missiles. Intérêts stratégiques et intérêts économiques se combinaient donc pour inciter à se rapprocher, à développer des programmes communs et des capacités d'intervention conjointes au-delà du territoire européen.

Ce rapprochement stratégique s'est concrétisé sur le terrain lors de l'intervention militaire conjointe en Libye en 2011, soutenue en arrière-plan par les États-Unis et l'OTAN, même si par ailleurs les effets à moyen et long termes de cette intervention ont été peu concluants (3). La coopération franco-britannique sur le terrain a cependant été limitée et compliquée par des différences sur les règles d'engagement et d'organisation des deux

(2) Alice Pannier, « The Anglo-French defence partnership after the Brexit vote: new incentives and new dilemmas », *Global Affairs*, vol. II, n° 5, 2016, p. 481-490.

(3) Voir en particulier le rapport très critique de la commission des affaires étrangères de la Chambre des communes, *Libya: Examination of Intervention and Collapse and the UK's Future Policy Options*, HC 119, 6 septembre 2016.

armées (4). De même, le Royaume-Uni a apporté un soutien réel mais limité aux actions françaises au Mali et en Centrafrique. Enfin, l'intervention militaire britannique en Syrie a été très contrainte en raison du vote négatif de la Chambre des communes pendant l'été 2013 concernant des frappes de représailles après l'utilisation par le régime d'armes chimiques, se limitant à quelques frappes contre Daech à partir de 2014, alors que la France était plus engagée sur ce terrain, notamment après les attentats de 2015 sur le sol français. Les deux pays ont cependant participé, avec les États-Unis, aux frappes aériennes ciblées contre le régime syrien en mars 2018, décidées à la suite d'une nouvelle attaque chimique du gouvernement contre sa propre population.

Les échanges économiques et commerciaux entre les deux voisins sont également intenses, sans qu'on puisse vraiment les extraire du cadre plus général du marché unique européen, qui a multiplié les échanges entre tous les États membres. Aujourd'hui, le Royaume-Uni est le sixième client de la France, son septième fournisseur et le pays avec lequel son solde commercial est le plus positif. La France est le quatrième client du Royaume-Uni (après les États-Unis, l'Allemagne et les Pays-Bas) et son cinquième fournisseur. L'automobile, l'aéronautique et l'industrie pharmaceutique sont les principaux secteurs concernés par ces échanges. Le Royaume-Uni est le troisième investisseur étranger en France et la France est le huitième investisseur étranger au Royaume-Uni (5). Le projet d'Électricité de France (ÉDF) pour la construction de deux réacteurs nucléaires de type EPR (*Evolutionary Power Reactor*) à Hinckley Point, pour un montant total de 18 milliards de livres sterling, en est l'illustration la plus spectaculaire.

LE DÉFI DU BREXIT

Dans ce contexte de relations étroites, tant sur le plan économique que politique et stratégique, on comprend que le vote britannique de 2016 en faveur d'une sortie de l'Union européenne a fait l'effet d'un coup de tonnerre dans l'Union européenne tout entière, singulièrement en France. Le Brexit représentait d'abord la menace d'un début de désintégration de l'Union, dans un contexte de crises multiples traversées depuis plusieurs années : crise financière puis économique en 2008, crise des dettes souveraines en 2010-2012, crise des migrants à partir de 2015. La montée de partis populistes anti-européens dans l'ensemble de l'UE, nord et sud, est et ouest, était une autre source d'inquiétude pour les partisans d'une Union renforcée. Jusque-là l'Union avait fonctionné par élargissements

(4) Voir Alice Pannier, *op. cit.*, et Thibaud Harrois, *Le Parti conservateur et le processus 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 sous la dir. de Pauline Schnapper, université Sorbonne Nouvelle (Paris III), 2016.

(5) Chiffres du ministère français de l'Économie pour 2018 (en ligne : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/GB/relation-economique-bilaterale>, consulté le 17 février 2020).

successifs et, même si l'article 50 du traité de Lisbonne avait pour la première fois ouvert la possibilité du retrait d'un État membre, personne ne l'avait sérieusement envisagé jusqu'au référendum britannique. Le défi était sans précédent.

Certains en France, commentateurs ou hommes politiques, ont accueilli avec satisfaction le résultat du référendum en estimant que le départ du Royaume-Uni, partenaire traditionnellement récalcitrant au sein de l'UE, permettrait à cette dernière d'avancer dans la voie de l'intégration, en particulier sur les dossiers économiques/fiscaux et en matière de défense européenne. Cette vision n'a cependant pas été partagée par les présidents François Hollande et Emmanuel Macron ainsi que leurs gouvernements : pour eux, le retrait britannique n'était pas favorable aux intérêts français – même s'ils ont rapidement souhaité que le vote soit respecté et que la sortie de l'UE se fasse de façon ordonnée.

En outre, Paris redoutait, à juste titre comme l'a montré la suite des événements en 2018-2019 à Bruxelles et Londres, un enlisement dans des discussions sans fin sur les modalités de sortie du Royaume-Uni et donc une paralysie des institutions européennes. La priorité du président Macron, élu en 2017, était de protéger et de relancer l'Union européenne, cela autour de quatre thèmes : la protection économique contre les effets négatifs de la mondialisation ; le renforcement de la zone euro ; une politique d'immigration et d'asile plus efficace ; le renforcement des capacités de défense de l'Union. La crainte du président français était que le Brexit détourne l'UE de ces priorités.

Le résultat du référendum représentait aussi un défi pour la relation bilatérale, malgré les protestations officielles, des deux côtés de la Manche, sur le fait qu'elle ne serait pas affectée par le Brexit, comme par exemple lors du sommet de Sandhurst entre Theresa May et Emmanuel Macron en janvier 2018, dont le communiqué affirmait : « Ce sommet a lieu alors que le Royaume-Uni se prépare à quitter l'Union européenne, mais le Royaume-Uni ne quitte pas l'Europe. Une relation forte et profonde entre le Royaume-Uni et la France est dans l'intérêt de nos deux pays. » (6) Le risque était, post-Brexit, de voir des tensions apparaître, surtout en cas de sortie sans accord. Il est difficile, sinon impossible, de séparer ce qui relève de l'appartenance commune à l'UE de ce qui relève des liens intergouvernementaux et de séparer les relations bilatérales au sein de l'UE et à l'extérieur de celle-ci. Ainsi, des escarmouches opposèrent pêcheurs français et britanniques en mer du Nord avant même le Brexit, annonçant peut-être d'autres disputes bilatérales à venir sur des sujets spécifiques.

(6) Communiqué, Sommet franco-britannique 2018, 19 janvier 2018 (en ligne : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/01/19/communique-sommet-franco-britannique-201>, consulté le .17 février 2020).

LES RELATIONS PENDANT LES NÉGOCIATIONS

Les négociations entamées par le gouvernement de Theresa May lors du déclenchement de l'article 50 du traité de Lisbonne, en mars 2017, ont montré le défi que pouvait représenter le Brexit pour les relations franco-britanniques. Le gouvernement français s'y est progressivement attiré la réputation d'être particulièrement intransigeant, voire gaullien, à l'égard du Royaume-Uni, ce qui cadrerait mal avec le discours officiel sur la solidité des relations entre les deux pays. À l'inverse, l'Allemagne y est apparue plus conciliante à l'égard de Londres, désireuse de lui laisser le temps de régler la crise politique créée par le Brexit et gardant l'espoir que les Britanniques changent d'avis sur le retrait de l'UE, soit par une élection soit par un second référendum.

Les négociations se sont déroulées sur la base des orientations adoptées à l'unanimité par les Vingt-Sept lors du Conseil européen du 29 avril 2017, qui prévoient notamment que les négociations seraient conduites exclusivement par l'équipe de Michel Barnier à la Commission européenne et seraient divisées en deux étapes, la première portant uniquement sur les modalités de sortie du Royaume-Uni – et non la relation future – ainsi que sur une éventuelle période de transition après cette sortie, prévue le 29 mars 2019 (7). Trois thèmes devaient faire l'objet des premières discussions : le règlement financier lié au Brexit, les droits des citoyens britanniques résidant dans l'UE et des citoyens européens résidant au Royaume-Uni, ainsi que la question de la frontière entre le nord et le sud de l'Irlande, amenée à devenir une frontière terrestre de l'UE.

Pendant les premiers mois de la négociation, Emmanuel Macron s'est retranché, comme les autres États membres, derrière les positions de l'UE dans son ensemble, affichant même des positions plutôt plus conciliantes vis-à-vis du gouvernement britannique que celles de la *task force* de la Commission. Lors d'une conférence de presse à l'Élysée en juin 2017, après une rencontre avec Theresa May, il assura ainsi que la porte de l'Union serait toujours ouverte si les Britanniques changeaient d'avis d'ici la fin de la négociation (8).

Lors du sommet bilatéral déjà mentionné de janvier 2018, le président français réaffirma la règle, adoptée au Conseil européen de février 2017, de l'intégrité du marché unique, avec ses quatre libertés de circulation. Si les Britanniques voulaient y avoir accès, il fallait qu'ils acceptent la libre circulation des personnes, ce qui était incompatible avec l'interprétation faite par le gouvernement britannique du résultat du référendum de 2016,

(7) Orientation du Conseil européen (article 50) pour les négociations sur le Brexit (en ligne : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/04/29/euco-brex-it-guidelines/>, consulté le 17 février 2020).

(8) « Emmanuel Macron says door to remain in EU is open to Britain », *The Guardian*, 14 juin 2017.

selon laquelle les électeurs s'étaient prononcés en faveur de la sortie de l'UE pour stopper l'immigration européenne (9).

Pendant les premiers mois de 2018, les Vingt-Sept attendirent des propositions concrètes de la part du gouvernement de Londres, notamment sur la question de la frontière irlandaise, qui s'avéra rapidement la question la plus complexe à régler. Theresa May rendit finalement publiques en juillet ses propositions, qui prévoyaient la création d'une zone de libre-échange entre le Royaume-Uni et l'Union européenne pour les marchandises uniquement – donc ni pour les services ni pour les personnes – et la mise en place de contrôles douaniers au Royaume-Uni pour les marchandises qui transiteraient dans le pays avant d'entrer dans l'UE. Ce système permettrait certes d'éviter l'instauration d'une frontière en Irlande, mais il contrevenait au principe maintes fois répété par Bruxelles et Paris de respect de l'intégrité du marché unique et de non-séparation des différentes libertés de circulation. Sans surprise, il fut donc immédiatement rejeté par Michel Barnier lors d'une conférence de presse (10).

Malgré les espoirs britanniques d'un changement de position des Européens, ces derniers confirmèrent leur rejet du plan au sommet européen de Salzbourg. Cette fois, le président français s'afficha publiquement comme inflexible sur cette question, expliquant que les propositions britanniques n'étaient « pas acceptables en l'état » car elles n'étaient « pas respectueuses de l'intégrité du marché unique », tandis que d'autres chefs de gouvernement (notamment autrichien et hongrois) tenaient des propos moins définitifs (11).

L'accord finalement trouvé en novembre 2018 fut le résultat de concessions britanniques sur la frontière irlandaise : Theresa May accepta l'idée d'un filet de sécurité ou *backstop*, selon laquelle l'ensemble du Royaume-Uni resterait dans l'union douanière pendant la période de transition de deux ans et peut-être au-delà, jusqu'à ce qu'un accord de libre-échange avec l'UE soit ratifié, de façon à éviter des contrôles douaniers en Irlande. Cependant, cette fois, ce sont les *Brexiters* les plus acharnés dans son propre parti qui s'y opposèrent, au nom d'une souveraineté qui serait trahie par le maintien, même provisoire, dans l'union douanière et du souci de pouvoir engager sans délais des négociations commerciales avec des pays tiers – que le maintien dans l'union douanière rend impossibles. Malgré trois tentatives successives, la Première ministre fut donc incapable, entre décembre 2018 et mars 2019, de faire ratifier cet accord par le parlement de Westminster.

(9) Pour rappel, le Royaume-Uni et l'Irlande ne sont pas dans l'espace Schengen et ont toujours continué à contrôler les passeports à leurs frontières. En revanche, comme membre de l'UE, le Royaume-Uni devait accepter la libre installation des ressortissants européens sur son territoire.

(10) « Michel Barnier kills off Theresa May's Brexit proposals », *The Guardian*, 26 juillet 2018.

(11) « Macron urges EU leaders to stand firm against Theresa May », *The Guardian*, 20 septembre 2018 ; « Sur le Brexit et les migrants, Emmanuel Macron affiche sa fermeté », *Le Journal du dimanche*, 20 septembre 2018.

La position officielle de la France dans les négociations a clairement évolué à ce moment-là. Le gouvernement et le président ont commencé à exprimer de l'impatience à l'égard du gouvernement britannique, d'abord parce qu'il était incapable d'adopter une position réaliste dans les négociations, puis à cause de ses divisions internes. Le parlement avait rejeté l'accord conclu avec Bruxelles sans pour autant trouver un consensus sur une solution alternative, comme le maintien dans le marché unique ou l'organisation d'un second référendum. Le président Macron refusa donc d'envisager une réouverture des négociations sur l'accord de retrait en janvier 2019, après le premier échec de la ratification parlementaire, alors que la chancelière allemande était plus ouverte sur le sujet. Il fut aussi réticent à l'idée d'accepter la demande de report du Brexit avancée par Theresa May, faute de stratégie britannique claire à mettre en œuvre pendant cette période. Au Conseil européen du 4 avril, de vraies tensions apparurent à ce sujet, pour la première fois, entre Paris et Berlin, Angela Merkel, tout comme le Premier Ministre irlandais Leo Varadkar, étant prête à accorder un an de report dans l'espoir d'empêcher une sortie sans accord alors qu'Emmanuel Macron désirait se débarrasser du problème le plus rapidement possible. Les Vingt-Sept trouvèrent finalement un compromis sur un délai de six mois, jusqu'au 31 octobre 2019, mais la prise de position française confirma l'image d'intransigeance du président français, même si sur le fond il n'était en réalité pas très différent du discours de la *taskforce* de la Commission. Londres continua à percevoir Paris, plus que jamais, comme le partenaire le plus difficile dans la négociation, au contraire d'une Allemagne plus désireuse de maintenir des liens économiques étroits et de protéger ses entreprises exportatrices. La presse parla à plusieurs reprises d'une possible répartition des rôles implicite entre les deux capitales, Paris jouant le *bad cop* et Berlin le *good cop*, ce qui indiquerait que, sur le fond, les deux pays n'étaient pas si éloignés.

L'arrivée au 10 Downing Street, à la suite de la démission de Theresa May en juillet, de Boris Johnson, élu sur une ligne intransigeante de retrait coûte que coûte de l'UE le 31 octobre, n'était guère favorable à un rapprochement des positions entre la France et le Royaume-Uni. Fin août, Macron reçut Johnson à Paris tout en indiquant clairement que le *backstop* irlandais ne pourrait pas être abandonné. Il répéta que l'Europe ne pouvait être l'otage d'une crise politique interne au Royaume-Uni et que, si échec il devait y avoir, il ne saurait être imputé aux Vingt-Sept (12). Contre toute attente, Boris Johnson parvint cependant en octobre à trouver un nouvel accord avec l'UE et donc la France, accord qui prévoyait que l'Irlande du Nord reste de fait dans l'union douanière européenne et respecte les règles européennes sur les marchandises, avec des contrôles dans les ports nord-irlandais. Lâché par le Parti unioniste démocrate (DUP) sur cette question et dépourvu de majorité aux Communes, Boris Johnson dut demander un

(12) « Johnson and Macron to hold "frank" Brexit talks in Paris », *The Guardian*, 22 août 2019.

report de trois mois à l'UE, comme l'y enjoignait le *Benn Act* voté par le parlement en septembre. Il faut noter que le gouvernement français ne s'y opposa pas. Johnson parvint ensuite à faire voter une loi fixant la date de nouvelles élections législatives au 12 décembre et remporta son pari, avec une majorité absolue des sièges permettant une sortie de l'UE le 31 janvier 2020 et une courte période de transition. Il reste à savoir si celle-ci permettra de négocier de futures relations en matière de sécurité et de défense.

LES DIFFÉRENTES HYPOTHÈSES APRÈS LE BREXIT

On s'avance ici sur un terrain très mouvant, tant l'incertitude reste forte sur ce point. Ce qui est clair, c'est qu'il sera très difficile de séparer totalement les relations bilatérales de la relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, même si Londres s'efforcera de développer les relations bilatérales séparées avec les différents États membres, qui pourraient compenser son isolement par rapport à l'UE. La relation future avec la France dépendra à la fois des accords qui seront signés avec l'UE, de la situation économique et budgétaire future du Royaume-Uni et des choix stratégiques que feront les deux partenaires. Le Brexit soulève donc la question du rôle qu'entend se donner la Grande-Bretagne et de celui que ses partenaires traditionnels attendent d'elle.

On peut envisager des relations bilatérales plus ou moins acrimonieuses, dans un premier temps du moins, selon que le Royaume-Uni quitte l'UE avec ou sans accord. Une sortie sans accord ne peut être totalement exclue, non en janvier mais le 31 décembre 2020. Dans ce cas et avec les problèmes de contrôles aux frontières et d'éventuels problèmes d'approvisionnement à prévoir pour les Britanniques, les tensions pourraient être fortes, surtout si le gouvernement britannique impute la responsabilité de la situation aux Européens en général, à leurs voisins immédiats, de l'autre côté de la Manche, en particulier. À l'inverse, si la sortie définitive du marché unique se fait en douceur en décembre 2020, on peut penser que les frictions apparues entre Paris et Londres pendant les deux dernières années s'atténueraient.

La négociation portera notamment sur deux questions cruciales, un accord de libre-échange d'une part et un ou des accord(s) de coopération en matière de sécurité et de défense de l'autre. L'évolution des échanges commerciaux entre la France et le Royaume-Uni dépendra largement du type d'accord trouvé, selon par exemple qu'il englobera ou pas les services. La discussion portera certainement dans une large mesure sur le respect ou non des normes sociales et environnementales européennes par le Royaume-Uni et la mesure dans laquelle il entend diverger sur les questions réglementaires et fiscales. Plus les divergences seront fortes, plus la relation sera lâche et le libre-échange limité. Un gouvernement

britannique tenté par le *dumping* social ou environnemental rencontrerait certainement l'hostilité du gouvernement français.

À l'inverse, sur le papier, la coopération en matière de sécurité et de défense fait l'objet d'un large consensus des deux côtés de la Manche. Chacun est conscient de l'importance de continuer, par exemple, le partage d'informations concernant la lutte antiterroriste ou la criminalité organisée. Les services de police et de renseignements britanniques sont particulièrement désireux de conserver un niveau de collaboration élevé avec les Européens. De même, le poids militaire du Royaume-Uni le rend incontournable dans toute réflexion collective sur la défense européenne et, *a fortiori*, dans toute opération militaire conjointe qui pourrait être entreprise à l'avenir. Theresa May a été à un moment tentée, sous l'influence de son conseiller d'alors, Nick Timothy, de menacer de se retirer de cette coopération pour obtenir des concessions pendant les premières négociations avec les Vingt-Sept, mais s'y est finalement refusée en 2017. L'idée a été au contraire, depuis, de sanctuariser cette coopération, quels que soient les aléas politiques. Pour cette raison, la France a lancé une Initiative européenne d'intervention en 2018 en dehors des structures de l'UE – et en parallèle de la coopération renforcée qui se mettait aussi en place en son sein –, qui comprend désormais neuf pays européens dont le Royaume-Uni. C'est le seul État qui ne sera plus membre de l'UE mais pourra ainsi continuer d'être associé aux actions européennes dans ce domaine.

En pratique cependant, le statut précis que pourra obtenir le Royaume-Uni, son accès ou non aux données confidentielles et sa participation ou pas aux projets européens pourrait s'avérer compliqués à élaborer. À titre d'exemple, la décision européenne d'exclure le Royaume-Uni du programme Galileo de navigation par satellite avant même son départ effectif a été très mal perçue à Londres. Elle illustre le fait que les Européens, y compris peut-être les Français, souhaitent indiquer clairement au nouvel État tiers qu'il ne saurait avoir un statut équivalent à celui d'État membre, même dans ce domaine, et qu'il ne sera pas autour de la table à Bruxelles.

Paris et Londres se retrouveront en outre dans d'autres instances dans lesquelles le dialogue stratégique se poursuivra sur la base de leurs intérêts communs. C'est le cas du Conseil de sécurité des Nations Unies, bien sûr, où les diplomates des deux pays travaillent ensemble depuis longtemps, mais aussi de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ou des structures plus informelles comme le format EU-3 (avec l'Allemagne), qui prévaut pour les négociations avec l'Iran. D'autres sujets, plus bilatéraux mais qui pourraient faire l'objet de remises en question et de négociations difficiles à l'avenir, se présentent, comme la question de l'accès des pêcheurs français aux eaux territoriales britanniques et les accords du Touquet qui régissent la participation britannique au contrôle de la frontière à Calais.

L'avenir de la politique étrangère britannique et, avec, de la relation bilatérale dépendra aussi des ressources budgétaires que pourra y affecter le Royaume-Uni et donc de l'impact économique du Brexit. S'il est difficile à évaluer précisément, toutes les analyses convergent vers l'idée que le Brexit réduira la croissance britannique pendant des années. Les budgets de la défense et du *Foreign Office* ont déjà subi d'importantes réductions depuis 2010 (-25% pour le *Foreign Office*), qui limitent *de facto* leurs capacités opérationnelles.

Autre point crucial, les choix stratégiques que feront les gouvernements français et britannique auront une incidence évidente sur la qualité et la profondeur des liens après le Brexit. Côté français, il n'y a pas de grand changement à attendre. Paris entendra protéger les accords de Lancaster House tout en développant les capacités et la culture commune de l'Union européenne en matière de défense. Du côté de Londres, l'incertitude est plus importante. Londres et Paris ont certes une culture stratégique très proche et partagent des intérêts qu'ils défendent régulièrement ensemble dans les instances internationales comme le G7, le G20 ou le Conseil de sécurité des Nations Unies. De même, la force expéditionnaire commune interarmée (CJEF) devrait être opérationnelle en 2020 et la coopération franco-britannique se poursuivra aussi probablement au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord (OTAN), où les deux pays contribuent au renforcement de la présence avancée de l'Alliance atlantique en Estonie pour faire face à une éventuelle menace russe. Reste à savoir cependant si la CJEF sera jamais utilisée et si les priorités stratégiques des deux pays ne divergeront pas progressivement. Le succès pour le moins mitigé, dans la durée, de l'opération conjointe en Libye en 2011 et la participation seulement symbolique du Royaume-Uni à l'opération française au Mali (trois hélicoptères Chinook et un avion de transport C-17), déjà évoqués, peuvent le laisser penser (13). L'opinion publique britannique n'est plus, de son côté, disposée à soutenir des interventions militaires extérieures, comme le montrait un sondage YouGov réalisé fin 2018 (52% des personnes interrogées contre 27% qui y étaient favorables).

Les intentions britanniques en matière de politique étrangère post-Brexit restent largement à définir. Pendant la campagne référendaire en 2016, les partisans du Brexit avaient évoqué un avenir radieux où le Royaume-Uni deviendrait une *Global Britain*, renouant des liens politiques et commerciaux avec les pays du Commonwealth et les pays émergents comme la Chine ou le Brésil – quand bien même les pays du Commonwealth, par exemple, n'ont pas montré d'enthousiasme particulier à cette perspective. Ce discours a été ensuite repris abondamment par la Première ministre Theresa May et Boris Johnson lorsqu'il était à la tête du *Foreign Office*, même s'il n'a jamais vraiment été développé sur un plan concret et a fait

(13) Alice Pannier, « The Anglo-French defence partnership after the "Brexit" vote: new incentives and new dilemmas », *Global Affairs*, vol. II, n° 5, 2016, p. 481-490.

l'objet de nombreuses critiques (14). Sera-t-il vraiment mis en œuvre et, si oui, est-ce que cela se fera au détriment des voisins immédiats ? Nul ne le sait encore.

Autre élément du discours officiel outre-Manche depuis 2016, la question des relations avec les États-Unis se posera également. Les *Brexiters* proclament qu'une nouvelle ère s'engagera dans la « relation spéciale » qui unit les deux pays, qui se concrétisera notamment par la signature d'un accord de libre-échange ambitieux. Boris Johnson joue à ce sujet de sa proximité supposée avec le président Donald Trump. Cependant, plusieurs questions se posent. Tout d'abord, les électeurs britanniques seront-ils prêts à accepter les conditions américaines pour un tel accord, comme l'accès aux marchés publics de la santé pour les entreprises américaines ou, pour reprendre un exemple abondamment repris dans la presse britannique, l'importation de poulets chlorés américains qui sont interdits dans l'UE ? Ensuite, sur le plan stratégique, Londres aura-t-il les moyens financiers d'augmenter son budget de la défense, comme le demandent constamment les Américains ? On peut aussi se demander s'il sera un partenaire diplomatique et militaire aussi utile pour Washington une fois sorti de l'Union européenne et si cette relation se développera, là encore, aux dépens des liens avec l'Europe ou si le Royaume-Uni tentera de renouer avec la politique du « pont » entre les deux continents de Tony Blair, qui s'est échouée dans les sables irakiens en 2003.

* *
*

On voit combien les incertitudes restent nombreuses sur l'avenir des relations franco-britanniques après la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Ces relations reposent depuis quelques années sur des bases solides, notamment dans le domaine de la sécurité et de la défense. Le Brexit n'en représente pas moins un réel défi en raison des modifications profondes dans les relations avec les pays européens qu'il entraînera sur les plans économique, politique et peut-être stratégique. Londres sera aussi de nouveau confronté au vieux dilemme de sa politique étrangère, entre le « grand large » d'un côté et le maintien d'une politique européenne qui a investi depuis quarante ans et a prouvé son efficacité. La signature d'accords de coopération entre les deux pays et entre le Royaume-Uni et l'UE représentera une étape décisive pour consolider la coopération existante et éviter l'affaiblissement ou, pire encore, la perte de relations qui ont été jusqu'à présent à l'avantage des deux parties.

(14) Andrew Glencross et David McCourt, « Living up to a new role in the world: the challenges of "global Europe" », *Orbis*, automne 2018 ; Thibaud Harrois, « Towards global Britain? Theresa May and the UK's role in the world after Brexit », *Observatoire de la société britannique*, n° 21, 2018, p. 51-73 ; Oliver Daddow, « The real meaning of "Global Britain": a great escape from the EU », LSE Blog, 4 avril 2019 (en ligne : <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2019/04/04/the-real-meaning-of-global-britain-a-great-escape-from-the-eu/>, consulté le 18 février 2020).