



La négociation post-Brexit : un chemin semé d'embûches

Marie-Claire Considère-Charon

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2020/2 Été**, PAGES 129 À 140

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037301055

DOI 10.3917/pe.202.0129

Date de mise en ligne : 04/06/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2020-2-page-129?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 négociation post-Brexit : un chemin semé d'embûches

Par Marie-Claire Considère-Charon

Marie-Claire Considère-Charon est professeur honoraire à l'université de Franche-Comté.

En remportant les élections législatives de décembre 2019 à une large majorité, Boris Johnson a obtenu les coudées franches pour négocier les termes de la rupture entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Après avoir été reporté à plusieurs reprises, le Brexit a eu lieu le 31 janvier 2020. Une période de transition s'est alors ouverte qui doit permettre de fixer les conditions des futures relations entre Londres et l'UE. Les points d'achoppement s'annoncent nombreux et les négociations ardues.

politique étrangère

Le vote de l'électorat britannique en faveur de la sortie de l'Union européenne (UE), le 23 juin 2016, est le produit d'un faisceau de causes à la fois historiques et conjoncturelles. Si le rejet d'une Europe bureaucratique, jugée captatrice de souveraineté et de liberté, a largement motivé l'électorat, le référendum a également servi d'exutoire aux frustrations et rancœurs de nombreux Britanniques à l'encontre de l'*establishment*, de la politique d'austérité et de l'afflux d'immigrés¹.

Il aura fallu trois ans et demi pour parvenir à un accord sur les modalités de la sortie politique, avec des garanties sur les sujets jugés prioritaires : le règlement financier, le statut des citoyens de l'UE au Royaume-Uni et celui des ressortissants britanniques en Europe, et la question de l'Irlande du Nord².

1. Rappelons que le Royaume-Uni, l'Irlande et la Suède ont été les seuls pays de l'Union européenne à permettre l'accès immédiat à leur marché du travail aux ressortissants des nouveaux États membres en 2004. En Grande-Bretagne, les Polonais furent les plus nombreux : on en comptait 406 000 en 2007, dont 292 000 pourvus d'emploi.

2. Il comprenait également un Protocole sur Chypre, et un autre sur Gibraltar.

Depuis le 1^{er} février 2020 le Royaume-Uni est sorti de l'Union européenne et ne participe plus à son processus décisionnel, mais il est toutefois contraint d'en appliquer les règles et de se soumettre aux obligations communautaires jusqu'à la fin de l'année 2020. Une nouvelle phase de négociations, qui porte cette fois sur le choix de la nouvelle relation commerciale entre le Royaume-Uni et l'Union s'est ouverte le 2 mars, dans un contexte de tensions et d'incertitude. À peine ouvertes, les négociations ont été interrompues par la crise sanitaire liée à l'épidémie du coronavirus qui a frappé toute l'Europe.

La conquête du pouvoir par Boris Johnson

L'application de l'article 50 du traité de Lisbonne, qui prévoit le retrait d'un État membre de l'Union européenne, avait permis la mise en place d'une première série de pourparlers entre Européens et Britanniques sur les modalités de sortie du Royaume-Uni. Un double processus de négociations s'est alors mis en œuvre, au niveau international entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, et au niveau national entre le chef du gouvernement et le Parlement, dont l'aval avait été exigé à l'occasion du vote d'un amendement au projet de Brexit le 13 décembre 2017³.

La première phase de négociations qui n'avait débuté que le 29 mars 2017, soit neuf mois après le référendum⁴, avait abouti à la signature d'un premier accord entre Britanniques et Européens le 13 novembre 2018. Cet accord, qui incluait le dispositif très controversé du *backstop* en réponse au problème de la frontière irlandaise, n'avait pu être ratifié par le Parlement, en dépit de trois tentatives infructueuses de la Première ministre de l'époque, Theresa May. La crise politique prolongée aux Communes avait conduit à trois reports de la sortie de l'Union européenne, et débouché sur la démission de Theresa May, le 24 mai 2019.

L'impasse n'a pu être levée qu'avec le passage en force de Boris Johnson qui, après s'être fait élire à la tête du Parti conservateur, a assumé les fonctions de Premier ministre le 24 juillet 2019, avec l'engagement à mettre en œuvre le Brexit au plus vite. Le 17 octobre, il s'est félicité d'avoir

3. Ce vote s'inscrivait dans la suite logique de l'arrêt de la Cour suprême (affaire Miller) qui fixait des limites au pouvoir de l'exécutif. Il disposait que la loi sur les Communautés européennes, qui avait permis l'adhésion de 1972, ne pouvait être abrogée sans l'approbation des deux Chambres.

4. Ce retard était dû à des obstacles juridiques, suite à divers recours des tribunaux anglais, écossais et nord-irlandais auprès de la Cour suprême. Dans l'affaire Miller, la requérante demandait que le Brexit ne soit pas initié sans une loi votée par le Parlement. Dans les deux autres recours des tribunaux écossais et nord-irlandais, les requérants contestaient l'application du Brexit à leurs régions qui avaient majoritairement voté contre, et revendiquaient, au nom de leur souveraineté, le vote du Parlement écossais de Holyrood et celui du Parlement nord-irlandais de Stormont.

conclu avec les Européens un accord de sortie révisé, où le *backstop*⁵ était remplacé par de nouvelles dispositions évitant le retour de la frontière entre les deux Irlande. Le nouveau Protocole sur l'Irlande du Nord déplaçait la frontière en mer d'Irlande, et mettait en place un double régime pour la province nord-irlandaise. L'Irlande du Nord continuerait à faire partie du territoire douanier du Royaume-Uni tout en s'alignant « sur un ensemble limité de règles relatives au Marché unique, notamment les règles sanitaires, les règles relatives aux aides d'État ou encore la TVA ».

Le Premier ministre, qui avait auparavant essuyé une série de revers aux Communes, est parvenu à convoquer de nouvelles élections dans le but d'inverser l'arithmétique parlementaire, jusqu'alors défavorable à ses visées. La large victoire des Conservateurs aux élections du 12 décembre 2019 a dès lors autorisé Boris Johnson à faire valider son accord par le Parlement pour aboutir à la sortie politique de son pays de l'Union. Son slogan de campagne *Let's get Brexit done!* (« finissons-en avec le Brexit ») a fait mouche dans l'électorat pro-Brexit, exaspéré par les divisions et les blocages de la Chambre des Communes, et par l'incapacité de Theresa May à rallier une majorité en faveur de son accord. L'impuissance des partis opposés au Brexit à s'unir et à proposer une alternative crédible a été une véritable aubaine pour le Premier ministre, confronté à un adversaire travailliste, Jeremy Corbyn, très critiqué pour l'ambiguïté de sa position sur le Brexit.

Let's get Brexit done!

Conscient que son électorat conservateur ne suffirait pas à le doter d'une majorité aux Communes, Boris Johnson s'est efforcé d'attirer les suffrages des classes populaires, quitte à dérouter ses fidèles partisans, par des slogans simples mais percutants et un programme de mesures sociales concrètes dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la police et du haut débit.

En emportant l'adhésion de près de la moitié de l'électorat aux législatives de décembre 2019, le Premier ministre s'est assuré d'une majorité conservatrice de 80 sièges, ce qu'aucun parti n'avait pu réaliser depuis 1987. Cette très large victoire, appuyée sur la conquête d'un nouvel électorat, au sein de traditionnels fiefs travaillistes, permettait à Boris Johnson

5. Le *backstop* constituait un filet de sécurité visant à empêcher le retour d'une frontière dure entre les deux Irlande. L'idée était de maintenir le Royaume-Uni dans une union douanière avec l'Union européenne tant qu'une autre solution ne serait pas trouvée pour maintenir la fluidité des échanges.

d'infliger à Jeremy Corbyn la plus cuisante défaite qu'aucun leader travailliste ait subie depuis plus de 80 ans⁶. L'exploit du Premier ministre a consisté à enfoncer le fameux « mur rouge », jalonné de bastions du *Labour* dans les territoires désindustrialisés du nord et du centre de l'Angleterre.

La déroute des Travaillistes et des Libéraux démocrates

Il y a plusieurs explications à la déroute électorale des Travaillistes. Avec le déclin du syndicalisme, on observe, depuis les gouvernements de Tony Blair et Gordon Brown, une désaffection croissante entre le Parti travailliste et les classes modestes dans les anciens fiefs *Labour* durement frappés par le déclin industriel et la fermeture des mines de charbon. Un sentiment de relégation s'est diffusé dans une population déçue par un parti jugé distant et par des élus peu sensibles aux problèmes de leurs administrés. Cette désaffection des soutiens populaires s'est aggravée avec le débat autour du Brexit et les positions ambiguës du leader travailliste, dont le programme était le plus radical de l'histoire du parti, et beaucoup trop ambitieux pour être crédible. L'incapacité de Jeremy Corbyn à formuler une réponse claire sur la question du processus de sortie du Royaume-Uni, tout comme son traitement réticent de l'antisémitisme⁷ sévissant au sein même de son parti, est apparue symptomatique d'un problème de leadership.

Dans la soixantaine de circonscriptions arrachées au *Labour*, le score des *Tories*, oscillant entre 45 % et 60 % des voix, a été proportionnel au pourcentage de votants de 2016 en faveur du Brexit. Ce basculement en faveur du camp conservateur a fait apparaître une nouvelle catégorie d'électeurs : les hommes de plus de 50 ans, vivant en milieu urbain, peu diplômés, et auprès desquels le discours de fermeté du candidat conservateur sur la sécurité et l'immigration rencontrait un écho puissant. Une enquête d'opinion de Yougov indiquait que le Parti conservateur était désormais plus populaire auprès des classes modestes qu'auprès des classes moyennes⁸.

Au faîte de son pouvoir, le Premier ministre, qui avait réussi à brouiller la ligne de clivage droite-gauche, disposait donc d'une légitimité indiscutable,

6. Il s'agissait également de la quatrième défaite consécutive depuis le retour des Conservateurs au pouvoir en 2010.

7. Avant les élections de 2019, la communauté juive soutenait traditionnellement le Parti travailliste. L'appel du Grand rabbin à ne pas voter travailliste a sans doute dissuadé de nombreux électeurs de cette communauté, par ailleurs déçus par une suite de déclarations pro-palestiniennes et anti-israéliennes du leader travailliste.

8. A. McDonnell et C. Curtis, « How Britain Voted in the 2019 General Election », YouGov, 17 décembre 2019, disponible sur : <https://yougov.co.uk>.

sur laquelle il pouvait fonder son action, en incarnant, selon ses termes, le parti d'une seule nation (*one nation party*)⁹.

Si le Parti travailliste n'a jamais été aussi bas depuis fort longtemps, il n'a pourtant pas été le seul perdant des dernières élections. Les Libéraux démocrates, entrés en campagne avec l'espoir bien ancré de mobiliser l'opposition au Brexit et de redonner vigueur et crédibilité à leur formation¹⁰, en sont ressortis affaiblis par rapport à 2017¹¹. Leur chef de file Jo Swinson, qui avait promis d'annuler le Brexit, a perdu son siège dans le Dunbartonshire, à l'ouest de l'Écosse. De même, le Parti du Brexit, qui n'a obtenu que 2 % du total des voix, a essuyé un échec grave, en partie dû à sa décision de ne pas présenter de candidats dans les circonscriptions détenues par les Conservateurs depuis 2017.

Reprise en main et rééquilibrage des régions

Après avoir purgé son parti de ceux qui s'opposaient à une sortie sans accord¹², le Premier ministre décidait d'encadrer étroitement les pouvoirs des Communes. Il avait tenté en septembre 2019 de proroger le Parlement afin, disait-il, de proposer un programme législatif audacieux et ambitieux, mais le 24 septembre 2019 la Cour suprême, par un second jugement Miller, avait considéré que la décision de suspendre le Parlement pour cinq semaines était illégale, nulle et non avenue, en l'absence de motivation valable.

Le projet de loi d'octobre 2019 transposant l'accord de retrait en droit britannique n'avait donc pas été ratifié par le Parlement¹³. Le 23 janvier 2020, après la large victoire des Conservateurs, il était à nouveau proposé aux Communes, dans une nouvelle mouture comportant quelques modifications, comme le retrait de la clause 31 donnant aux députés le pouvoir d'approbation du mandat de négociation confié au gouvernement, ainsi que le pouvoir d'approbation des traités à venir relatifs à la future relation

9. Le Parti travailliste est sorti de ces élections profondément amoindri avec 202 élus : le plus faible nombre depuis 1935.

10. Depuis la coalition qu'ils avaient formée avec les Conservateurs, les Libéraux démocrates, discrédités par leurs positions très libérales notamment sur les frais d'inscription à l'université, effectuaient leur traversée du désert. Leur chef de file, Jo Swinson, semblait leur avoir redonné l'espoir de consolider leur assise électorale.

11. Ce fut une grande déconvenue pour les nouvelles recrues des Libdems, transfuges du Parti travailliste, Chuka Umunna et Luciana Berger, engagés dans la formation Change UK avant de rejoindre les Libéraux démocrates.

12. Dès son arrivée au pouvoir, le 3 septembre 2019, le Premier ministre a exclu de son parti une vingtaine de députés frondeurs qui s'étaient alliés aux partis d'opposition pour bloquer une éventuelle sortie de l'UE sans accord.

13. Une motion pour sa mise en place avait été rejetée par la Chambre des Communes.

avec l'UE. Le gouvernement s'est ainsi arrogé la maîtrise totale de la conduite des négociations post-Brexit, ainsi que des accords qui en ressortiraient.

Le gouvernement s'est arrogé la maîtrise totale de la conduite des négociations

L'offensive du Premier ministre s'est également traduite par une tentative de contrôle accru sur la fonction publique, avec l'appui de la ministre de l'Intérieur Priti Patel, dont les compétences et le comportement ont été vivement contestés. Le 29 février, le plus haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, Sir Philip Rutnam, s'est vu contraint de démissionner suite aux pressions exercées par sa ministre. Il a annoncé son intention de poursuivre le gouvernement pour ce qu'il considérait comme un licenciement déguisé, sans cause réelle ni sérieuse.

Boris Johnson sait qu'il doit sa liberté de manœuvre à Westminster à un apport substantiel des voix des anciens bastions travaillistes. Dans son discours d'après-élection, il a insisté sur sa gratitude à l'égard de tous ceux qui « pour la première fois de leur existence avaient voté, peut-être d'une main tremblante, pour le candidat conservateur ». Au lendemain des élections, afin de s'assurer de la loyauté de ce nouvel électorat et conformément aux promesses de son programme, il s'est engagé à opérer un rééquilibrage des ressources entre le Sud de l'Angleterre et les régions du Nord et du centre, à qui il a renouvelé ses promesses d'investissements massifs dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la police et du haut débit.

Le 11 février 2020, le Premier ministre a autorisé la mise en œuvre du grand projet de construction d'une ligne à grande vitesse visant à désenclaver et redynamiser ces régions frappées par la désindustrialisation. Le projet *High Speed North* consiste à créer un nouveau réseau ferroviaire à grande vitesse reliant les principales villes du nord, Liverpool, Manchester, Leeds, Bradford, Sheffield, Newcastle et Hull, ainsi que d'autres centres économiques.

Dans le même objectif de les valoriser, le Premier ministre a promis de délocaliser un certain nombre d'agences gouvernementales basées à Londres vers ces régions. Il s'agit entre autres de l'Agence pour les projets de recherche avancée (ARPA), qui a pour vocation d'initier des projets à haut risque et à grande valeur ajoutée susceptibles de hisser le Royaume-Uni à l'avant-garde de la recherche scientifique. Il souhaite également mettre en place à Leeds un MIT (Massachusetts Institute of Technology) sur le modèle américain, afin de former plus de scientifiques.

De nouvelles négociations dans un contexte tendu

Après la sortie effective du Royaume-Uni de l'UE, les deux parties doivent mettre à profit une « période de transition » pour s'entendre sur leurs futures relations, notamment commerciales. Durant cette période, qui devrait permettre un retrait négocié, les marchandises s'échangent encore librement – sans barrières douanières ni financières – de part et d'autre de la Manche. Les ressortissants britanniques peuvent encore circuler librement en Europe, et les banques britanniques bénéficient toujours du passeport européen qui leur permet de vendre leurs services à tous leurs clients européens.

La fin de la période de transition a été fixée au 31 décembre 2020, et le Premier ministre a fermement écarté toute idée de report, qu'il y ait accord ou non. À cet effet, une disposition a été ajoutée par la clause 33 adoptée par les Communes, qui interdit à tout ministre de solliciter une extension de la transition. Boris Johnson a également annoncé l'échéance d'un premier bilan en juin, se déclarant prêt à rompre les pourparlers au cas où ils s'enliseraient sans espoir d'aboutir. Nombre de responsables politiques se sont déclarés très sceptiques quant à la faisabilité d'un tel projet dans de si courts délais¹⁴. Le Royaume-Uni étant désormais un pays tiers, les négociateurs ont en effet la tâche colossale de renégocier les centaines d'accords qui doivent se substituer à tous ceux qui ont été négociés au titre de l'Union européenne.

Dès le mois de février 2020, Britanniques¹⁵ et Européens ont défini leurs positions et leurs priorités. Elles sont apparues d'emblée difficilement conciliables, laissant présager une nouvelle épreuve de force. Tandis que Michel Barnier¹⁶ reprenait la direction des négociations à la tête de la *task force* européenne, David Frost, conseiller en chef aux Affaires européennes auprès du Premier ministre et diplomate très compétent en matière de politique commerciale, succédait à Olly Robbins. À l'inverse de Theresa May, Boris Johnson abordait le nouveau processus de négociation avec l'avantage de n'avoir à négocier qu'au niveau international, pouvant se targuer d'un mandat clair de l'électorat et d'une liberté de manœuvre sans entrave parlementaire.

14. Le nouvel accord commercial devrait également être ratifié par le Parlement européen avant le 31 décembre 2020, puis par l'ensemble des Parlements nationaux et régionaux de l'Union européenne.

15. Le Royaume-Uni a publié le 27 février un document de travail présentant son approche de la future relation avec l'Union européenne : Gouvernement britannique, « Our Approach to the Future Relationship with the EU », *Policy paper*, 27 février 2020, disponible sur : www.gov.uk.

16. Après avoir invité les États membres à faire part de leurs observations, le Conseil européen a remis ses lignes directrices à la *task force* qui avait mandat de négocier avec les Britanniques.

Le premier round de la deuxième phase de négociations post Brexit s'est déroulé du 2 au 6 mars. Il a fait apparaître « de graves divergences », selon les propres termes de Michel Barnier.

On relèvera tout d'abord une divergence quant à la méthode. La stratégie britannique consiste à vouloir s'entendre avec les Européens sur un accord de base (*bare bones agreement*) qui donnerait les grandes lignes, puis à négocier des partenariats *ad hoc*, secteur par secteur, en privilégiant les dossiers les plus complexes comme la pêche, le sort des citoyens européens, et les droits de douane. Il importe également aux Britanniques

Les Européens redoutent des distorsions de concurrence

d'éviter toute implication d'un organe supranational comme la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), ou la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). L'Union européenne, par la voix de son négociateur en chef, réclame un accord global intégrant tous les domaines y compris les plus sensibles, et conditionne la conclusion d'un partenariat commercial à un accord sur la pêche, une des pierres d'achoppement les plus redoutables.

S'il est en effet un sujet sensible pour le Royaume-Uni, ainsi que pour plusieurs États membres, dont la France, la Belgique, les Pays-Bas ou le Danemark, c'est celui de la pêche¹⁷. Les Européens souhaitent conserver un « accès réciproque aux eaux territoriales des deux parties » avec maintien des quotas ; mais le Royaume-Uni, qui sera un « État côtier indépendant » à partir de janvier 2021, entend bien prendre le contrôle de ses eaux en zone Atlantique-Nord¹⁸. Les modalités d'accès des bateaux en provenance de l'UE devraient, pour les Britanniques, dépendre d'un accord international à renégocier chaque année en fonction des données les plus récentes sur l'état des ressources halieutiques.

Quant à la question de la frontière irlandaise, Boris Johnson a réaffirmé à plusieurs reprises qu'il n'y aurait pas de contrôles en mer d'Irlande, qui séparera pourtant deux territoires juridiquement distincts. Michael Gove,

17. Les eaux britanniques constituent une zone économique exclusive (ZEE), large bande de mer entourant la Grande-Bretagne. La pêche, qui ne représente que 0,1 % du PIB du Royaume-Uni, a toutefois un poids politique majeur, les pêcheurs britanniques ayant voté massivement pour le Brexit et attendant beaucoup du Premier ministre.

18. Le rapport de la Chambre des Lords sur le projet de loi sur la pêche indique que : « À partir de 2021, le Royaume-Uni sera un État côtier indépendant habilité à contrôler qui pourra pêcher dans ses eaux. » Les modalités d'accès aux eaux britanniques pourront dépendre d'un accord international : « Toute décision permettant l'accès à nos eaux territoriales à des embarcations en provenance de l'Union européenne et d'autres États côtiers sera sujette à négociation. »

le ministre responsable de la mise en application du Brexit, a cependant admis qu'il y aurait une forme de « gestion légère » des échanges dans les deux sens. Ces déclarations sont en contradiction avec le contenu juridique du Protocole sur l'Irlande du Nord, qui exige que le Royaume-Uni applique les règles douanières et les réglementations européennes sur les marchandises pénétrant en Irlande du Nord. À cet égard, Michel Barnier a rappelé que le mandat des négociations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne stipule de façon explicite que celles-ci sont fondées sur l'application effective de l'Accord de sortie et de ses trois Protocoles.

Les divergences sont, enfin, profondes sur le choix et les modalités de la future relation commerciale. Pour les Européens, qui redoutent des distorsions de concurrence ainsi que le risque de *dumping*¹⁹ social, fiscal ou réglementaire, il doit s'agir d'un partenariat ambitieux, susceptible d'assurer des conditions de concurrence équitables (*level playing field*), en particulier concernant les questions sociales, environnementales et fiscales, ainsi qu'en matière d'aides publiques et de protection des consommateurs. Ce qui suppose la mise en place de standards « élevés », modelés sur les standards européens.

Boris Johnson, souhaite, en revanche, un accord de libre-échange des plus performants (*best-in-class*, dit-il) basé sur une coopération amicale, sans alignement sur le droit européen, et tout en conservant l'accès au Marché unique sans tarifs ni quotas. Il se dit résolu à ne négocier « aucun arrangement qui lui ferait perdre le contrôle de ses propres lois et de sa vie politique ». Il entend bien s'affranchir des normes et réglementations européennes²⁰, et appliquer ses propres règles. Les aides d'État constituent un enjeu sérieux, car elles peuvent jouer un rôle clé dans la future politique économique britannique, axée sur la diversification des échanges au-delà de l'espace économique européen.

Les Européens soupçonnent quant à eux Boris Johnson de vouloir se lancer dans une vaste politique de dérégulation après sa sortie de l'Union, et entendent bien se prémunir contre un « concurrent aux portes de l'Europe », comme l'a déjà déclaré Angela Merkel. Ils insistent sur le fait que l'accès au marché européen ne sera ouvert que si les Britanniques s'alignent sur les normes et réglementations européennes.

19. Les distorsions de concurrence sont déjà pratiquées par la Chine et d'autres pays émergents, qui maintiennent un degré de réglementation que doivent subir les entreprises européennes.

20. Les Britanniques n'entendent pas se faire dicter leurs normes par les Européens, estimant que les leurs n'ont rien à leur envier.

Le Royaume-Uni souhaiterait un accord semblable à celui qui a été signé par l'Union européenne avec le Canada, ou l'Australie²¹. À cela, les Européens rétorquent que ces accords de libre-échange ne prévoient pas la levée des contrôles réglementaires sur les marchandises à l'entrée dans l'UE, et que le Royaume-Uni ne saurait être traité comme le Canada ou l'Australie du fait de sa proximité avec le continent, et de son économie si étroitement imbriquée avec celles de ses voisins. Pour les négociateurs européens, la prudence s'impose d'autant plus que l'accord commercial qui sortira des négociations fera jurisprudence en vertu de la clause de « la nation la plus favorisée »²².

Quant à l'application des règles, les positions divergent tout autant. Les membres de l'UE souhaitent mettre en place des garde-fous, avec un mécanisme de règlement des différends ainsi que des sanctions au cas où l'une des parties ne respecterait pas ses engagements²³. Les Britanniques jugent inacceptable d'instaurer des mécanismes de contrôle, et invoquent une confiance mutuelle dans une relation d'égal à égal. La confiance est, en effet, une condition essentielle de la réussite des négociations, mais les outrances et les contradictions de Boris Johnson peuvent donner aux Européens quelque raison de douter de sa bonne foi.

La crise sanitaire due à l'épidémie du coronavirus a bouleversé le calendrier et conduit à un gel des négociations. De multiples critiques se sont élevées contre la gestion erratique de cette crise inédite par le gouvernement britannique. Le Premier ministre s'est d'abord déclaré favorable au principe de l'« immunité du troupeau »²⁴ (*herd immunity*), qui impliquait une libre circulation du virus au risque d'une contamination rapide de 60 % de la population²⁵. Puis, devant l'accélération de l'épidémie et le constat des insuffisances patentées du système de santé britannique, il a opéré un changement de stratégie le 20 mars, prenant progressivement des mesures de lutte contre la propagation du virus, de la fermeture des écoles jusqu'au confinement. Son attitude jugée désinvolte vis-à-vis de

21. Discours du Premier ministre à Greenwich, 3 février 2020, disponible sur : www.gov.uk.

22. Selon cette clause de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), tout avantage ou concession commerciale accordée par un État à un autre État doit s'appliquer à tous les autres membres de l'Organisation. Cette clause, destinée à favoriser le libre-échange, concerne en particulier les réductions de tarifs douaniers.

23. Les différends seraient examinés par un panel indépendant « aux décisions contraignantes qui pourraient inclure des sanctions financières ou même la suspension de l'accord ». Les questions « d'interprétation du droit de l'Union » seraient renvoyées à la Cour de justice de l'UE.

24. Cette approche est également celle des Pays-Bas et de la Suède.

25. Selon le *Sunday Times*, Dominic Cummings aurait défini, fin février, la stratégie du gouvernement en ces termes : « Immunité de la masse, protection de l'économie, et si cela signifie que des retraités meurent, tant pis ! » in « Coronavirus, the Ten Days that Shook Britain », *The Sunday Times*, 22 mars 2020. Ces propos ont été démentis par l'auteur supposé.

l'épidémie, tout comme son refus de prendre toute précaution dans les contacts avec ses interlocuteurs, ont persisté jusqu'à ce qu'il soit lui-même testé positif. Le négociateur britannique David Frost, ainsi que le président de la *task force* européenne Michel Barnier, ont également contracté le virus dès le mois de mars. Malgré son insistance à ne pas vouloir reculer la date butoir du 31 décembre 2020, il paraît évident que le Premier ministre y sera contraint par les circonstances.

L'épidémie qui sévit au Royaume-Uni s'annonce de très grande ampleur. Elle contraint le gouvernement à prendre des mesures d'urgence d'une importance considérable. Les préparatifs de la sortie du Royaume-Uni auraient déjà coûté plus de 4 milliards de livres selon le Contrôleur des comptes publics. Le budget présenté le 11 mars 2020 par le nouveau Chancelier de l'échiquier promettait de mettre un terme à la période d'austérité et de faire écho aux promesses généreuses de Boris Johnson. Il devra être révisé dans un contexte de grande incertitude et de tensions sur les marchés financiers.

Alors que se multiplient les signes alarmants de la propagation du virus mortifère, sur fond de pénurie d'équipements et de personnels soignants, la nouvelle du transfert de Boris Johnson, le 6 avril, dans une unité de soins intensifs à l'hôpital Saint Thomas, a ajouté le doute à la confusion. En l'absence de disposition constitutionnelle en cas d'empêchement du chef de l'exécutif, le Premier ministre, avant son départ pour l'hôpital, a confié la direction des affaires courantes à son ministre des Affaires étrangères, Dominic Raab, mais son mandat n'a pas été clairement défini et suscite déjà des tensions au cœur du gouvernement.

À sa sortie de l'hôpital, le dimanche 12 avril, Boris Johnson n'a eu de cesse d'exprimer sa gratitude envers le personnel soignant et, plus particulièrement, le Portugais Luis et la Néozélandaise Jenny qui n'ont pas quitté son chevet pendant ses 48 heures de soins intensifs. Depuis sa résidence de Chequers où il se repose pour une durée indéterminée, il n'a pu dissiper le malaise créé par le vide politique et la stratégie de communication défailante de ses principaux collaborateurs.

* * *

Dans son discours de Greenwich du 3 février 2020²⁶, le Premier ministre britannique a formulé le grand projet d'élargir la sphère d'influence du

26. Discours du Premier ministre Boris Johnson à Greenwich, 3 février 2020, consultable sur : www.gov.uk.

Royaume-Uni, et de se rapprocher, à des fins commerciales, du Commonwealth, du Japon et des autres pays de l'accord de Partenariat Trans-Pacifique, ainsi que de ses « vieux amis et partenaires » : Australie, Nouvelle-Zélande et Canada. En se faisant le chantre du libre-échange il entend glorifier le rôle de pionnier de son pays, en avance dans de nombreux domaines, y compris celui des standards en matière sociale, sanitaire et environnementale.

Sa volonté de s'affranchir de toutes les contraintes européennes va manifester à l'encontre du mandat des négociateurs européens. Le Royaume-Uni a un fort déficit extérieur avec l'Union européenne, et tous les accords commerciaux qu'il compte signer, si avantageux seraient-ils, ne sauraient compenser la perte du Marché unique de 430 millions d'habitants.

Alors que les négociations ont déjà fait apparaître de sérieux points d'achoppement, de nombreuses questions restent en suspens sur l'attitude des négociateurs britanniques. Resteront-ils intraitables quant aux normes et réglementations européennes ? Réussiront-ils à conserver, pour leurs banques, le passeport européen essentiel à la survie de la City ? À appliquer les dispositions incluses dans le Protocole sur l'Irlande du Nord ? La question de la pêche va-t-elle être exploitée pour faire levier sur les négociations ? Il y a tout lieu de croire que les relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne continueront à être semées d'embûches bien au-delà du 31 décembre 2020.



Mots clés

Royaume-Uni
Union européenne
Brexit
Boris Johnson