

Les relations anglo-américaines après le Brexit : et moins si affinités ?

Robert Singh

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2020/4 Hiver** , PAGES 41 À 54

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037301093

DOI 10.3917/pe.204.0041

Date de mise en ligne : 08/12/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2020-4-page-41?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.

Les relations anglo-américaines après le Brexit : et moins si affinités ?

Par **Robert Singh**

Robert Singh est professeur de science politique à l'université Birbeck de Londres. Ses recherches portent notamment sur la politique étrangère des États-Unis.

Traduit de l'anglais (Grande-Bretagne).

Le retour de la compétition des puissances, et l'érosion des moyens économiques et militaires britanniques mettent en cause la traditionnelle posture de suivisme de Londres vis-à-vis de Washington. Le Royaume-Uni ne pèse plus assez auprès des États-Unis, ni pour obtenir un accord commercial privilégié, ni en matière stratégique. Face au déclin inévitable de la relation bilatérale, Londres ne pourrait retrouver un poids diplomatico-stratégique que dans une Alliance atlantique rééquilibrée¹.

politique étrangère

Telle une parodie du classique *Quand Harry rencontre Sally* – version dystopie géopolitique –, les hésitations du Royaume-Uni à conclure l'affaire avec l'Union européenne (UE) se sont étalées sur quatre années, jusqu'au 31 mars 2020. Pourtant, malgré la promesse d'un « contrôle retrouvé », Londres ne semble pouvoir obtenir mieux qu'un accord « BRINO » (« Brexit qui n'en a que le nom », pour ses détracteurs). Une issue qui renverrait le Royaume-Uni au point de départ mais avec moins d'influence sur des règles européennes auxquelles il est toujours soumis. Réduit à une position satellitaire vis-à-vis de Bruxelles, incapable de négocier un accord de libre-échange bilatéral avec les États-Unis, et n'attirant pas la foule attendue de partenaires commerciaux pressés de signer de nouveaux accords : le mythe du *Global Britain* serait loin.

1. Une première version de cet article a été publiée par *The American Interest* le 13 septembre 2019. Elle est disponible sur : www.the-american-interest.com. L'auteur remercie Jeff Gedmin d'avoir autorisé la publication de cette nouvelle version.

Tandis que Londres se transforme en quémendeur auprès des plus grandes puissances, la relation bilatérale entre le Royaume-Uni et les États-Unis reste floue. « Devenir président des États-Unis » était pourtant un rêve d'enfance secret de Boris Johnson², et son élection au poste de Premier ministre a nourri l'espoir de ses admirateurs en une amélioration des relations transatlantiques. Les analystes les plus sérieux, tel Thomas Wright, ont identifié quatre efforts prometteurs dans les décisions du gouvernement, après de balbutiants débuts : interdire à Huawei l'accès au réseau 5G britannique ; imposer des sanctions à la Chine en raison de son intervention à Hong Kong, suspendre le traité d'extradition, et offrir le statut de réfugié aux trois millions de résidents ; instaurer des sanctions contre les violations des droits de l'homme ; et renouveler son engagement auprès des démocraties amies, avec la proposition d'un « D-10 »³. Après un court accès de narcissisme stratégique, Wright accueillait favorablement l'idée d'un glissement d'une vision étroitement économique vers la reconstruction d'un ordre fondé sur des règles.

Même pour ceux qui accordent de l'importance au partenariat anglo-américain, l'espoir semble infondé. Depuis la crise de Suez de 1956, la relation bilatérale n'a jamais été aussi fragile que sous Donald Trump (John Bolton a lui-même reconnu que « nul ou presque » ne se souciait du Brexit dans son administration⁴). Les quatre piliers de cette relation – proximité des élites, engagements militaires communs, dissuasion nucléaire et coopération des services de renseignement – ont été ébranlés dans les années 2010⁵. Autrefois partenaire militaire de choix pour Washington, Londres est désormais source de contrariété autant que d'enthousiasme. Comme Ernest Hemingway le constate dans *Le Soleil se lève aussi* : la faillite peut venir « progressivement, puis brusquement ». C'est ainsi, qu'on le veuille ou non, que le soleil s'est couché sur l'empire britannique. Une chute accélérée vers la faillite géostratégique n'est plus inconcevable.

Les Britanniques ne veulent pas avoir à choisir entre Europe et Amérique. Mais le Royaume-Uni a désormais quatre options stratégiques : s'aligner encore plus sur les États-Unis ; se tourner vers une Europe dont il s'exclut ; conserver son indépendance pour s'associer aux uns ou à

2. A. Gimson, *Boris: The Making of the Prime Minister*, Londres, Simon & Schuster, 2016, p. 57.

3. T. Wright, « What a Shift in the U.K.'s Foreign Policy Means for the U.S. », *The Atlantic*, 22 juillet 2020, disponible sur : www.theatlantic.com.

4. J. Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir*, Londres, Simon & Schuster, 2020, p. 148.

5. R. Singh, « The Strange Death of a Special Relationship », *The American Interest*, 29 mars 2019, disponible sur : www.the-american-interest.com.

l'autre – offensant les deux sans peser sur aucun ; ou construire une nouvelle relation avec Bruxelles tout en renforçant celle avec Washington. Le partenariat anglo-américain est donc à un tournant – par accident plus que par dessein.

Il est possible – même si improbable – que le Brexit ressoude l'Occident au lieu de le fracturer. Le Royaume-Uni ne va pas devenir un État défaillant ou paria sans alliés. Mais il pourrait bien perdre les quelques amis avec qui il entretenait des relations privilégiées.

Les nations et leur personnalité

Pour le Royaume-Uni comme pour tout autre État, la politique étrangère commence chez soi. Le référendum de 2016 a divisé l'opinion sur les conséquences du Brexit, alors même que les questions internationales étaient – ironiquement – très loin des esprits : 64 % des Britanniques soutenaient que quitter l'Union européenne n'aurait aucun impact sur les affaires étrangères, 21 % que le Royaume-Uni perdrait en influence à l'international, 15 % affirmant le contraire⁶. Mais le Brexit menace, tout en le renforçant, l'impératif de pragmatisme stratégique que Londres a toujours privilégié en politique étrangère. Le déclin reste, au final, un choix, et en altérant le poids géopolitique du Royaume-Uni, le Brexit emporte la menace d'un affaiblissement militaire, d'une contraction économique, et d'une marginalisation diplomatique – sans parler de l'aggravation de la situation que promet le COVID-19. Cette menace rend plus nécessaire la flexibilité dans l'exploitation des multiples liens que Londres entretient encore.

Les alliances entre États-nations souverains sont un moyen, pas une fin. L'« ordre international libéral » n'a certes pas toujours été si libéral, international ni ordonné qu'il le prétendait. Mais le partenariat anglo-américain était vital pour la sécurité collective. Et le partage d'une histoire, d'une langue, d'un libéralisme démocratique, de la *common law*, et de liens commerciaux et culturels forts constituaient le pilier de ce partenariat sans guère de précédent ni d'équivalent.

Dans les cercles libéraux de gauche, on qualifie la relation anglo-américaine de spéciale, plus que de spéciale. Voyant en « caniches » des Premiers ministres cramponnés aux États-Unis tout en rêvant d'un grand moment digne de *Love Actually* – le Premier ministre joué par Hugh Grant

6. H. D. Clarke, M. Goodwin et P. Whiteley, *Brexit: Why Britain Voted to Leave the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 156.

y tient tête à des Américains impérieux –, les critiques listent les divisions bilatérales sur l'Iran, la Chine, le changement climatique, la taxe sur les services numériques, le rapatriement des combattants de l'État islamique... Mais la gauche fait souvent du mieux l'ennemi du bien. Pour paraphraser Tolstoï : toutes les relations spéciales sont malheureuses à leur manière... Et une relation n'a pas besoin d'être symétrique ou égalitaire pour être privilégiée. Si Washington a pléthore d'alliés, peu peuvent exciper de relations aussi étroites et institutionnalisées que le Royaume-Uni, notamment en matière diplomatique, de défense ou de renseignement.

Le réflexe pavlovien de Londres vis-à-vis de Washington

Cette bonne entente anglo-américaine n'a jamais exigé que les intérêts fussent identiques, ou la collaboration obligatoire. Mais dès que Washington s'est mise en quête d'une légitimité fournie par les alliés, le réflexe pavlovien de Londres était de la lui offrir (le Vietnam étant l'exception qui confirme la règle). Le Royaume-Uni s'est joint, comme deuxième puissance contributrice, à neuf des douze opérations militaires menées par les États-Unis entre 1991 et 2018. Partenaire principal de Washington pour les guerres du Golfe de 1991 et d'Irak de 2003, le Royaume-Uni y a respectivement déployé 43 000 et 12 500 hommes. Les États-Unis n'avaient pas militairement besoin de l'aide britannique, mais pour autant que Londres ait eu une grande stratégie depuis la Seconde Guerre mondiale, la proximité de Washington lui fut essentielle.

Le retour de la compétition entre grandes puissances aggrave cependant le défi que pose la gestion de l'alliance, dans un contexte d'écarts de capacités croissants. Si les capacités militaires des alliés des États-Unis continuent de s'affaiblir, les Américains se trouveront en situation d'unilatéralisme de nécessité plus que de choix⁷. Washington ne peut être blâmé de voir dans le Royaume-Uni un allié solide mais de niveau réduit. Loin de ses capacités post-guerre froide, ce dernier a désormais du mal à déployer ne serait-ce qu'une brigade (6 500 hommes) dans une opération de combat outre-mer. La puissance expéditionnaire de la flotte britannique s'est réduite ; et la Royal Air Force (RAF) n'équivaut désormais qu'à cinq escadrons aériens américains, ce qui suffit à peine à mener une campagne aérienne prolongée. La contribution britannique contre l'État islamique est d'ailleurs demeurée modeste. Capacités réduites combinées à une volonté politique en déclin sapent l'idée d'un Royaume-Uni allié conséquent pour des conflits futurs importants.

7. H. Brands, « Dealing With Allies in Decline: Alliance Management and U.S. Strategy in an Era of Global Power Shifts », Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2017, disponible sur : <https://csbaonline.org>.

La récession induite par la réponse du gouvernement à la pandémie provoque d'autres tensions. Une indépendance de l'Écosse, une sécession de l'Irlande du Nord saperaient encore la force géopolitique et économique du Royaume-Uni. Londres garde certes d'importants atouts non militaires – capacités de renseignement, réseaux globaux d'aide internationale, secteurs financiers et éducatifs de renommée mondiale, *soft power* efficace. Mais déconnectées des réalités politiques et économiques, les aspirations à une « Grande-Bretagne mondiale » demeureront un rêve bien éloigné.

Retour vers le futur américain ?

De part et d'autre de l'Atlantique, persiste entre 2017 et 2021 une politique étrangère fondée sur la foi, nourrie de nostalgie plus que de raison. L'éternel optimisme qui caractérise cette politique s'appuie sur des certitudes qui deviennent invraisemblables appliquées au Brexit. Un accord de libre-échange équitable entre États-Unis et Royaume-Uni pouvait être rapidement signé ; et les intérêts nationaux divergents déboucheraient sur un compromis et non sur une impasse ; et quelle que soit l'issue de l'élection américaine de 2020, Washington resterait le « meilleur ami » du Royaume-Uni. Autre attente implicite : l'opinion britannique soutiendrait un alignement sur les États-Unis plutôt que sur l'Europe. Mais une nation aussi fière que le Royaume-Uni pourrait-elle accepter une position de vassale des États-Unis ? Et ces derniers trouveraient-ils seulement utile un tel vassal ?

Certains analystes géopolitiques prédisaient que, pour Londres, l'Atlantique allait se réduire et la Manche s'élargir, anticipant une dépendance, ou même une « prise au piège stratégique » de Londres par Washington. On spéculait même sur l'idée d'un Royaume-Uni rejoignant le North American Free Trade Agreement (NAFTA), voire les États-Unis eux-mêmes (tant « les parents sont voués à finir leur vie sous le toit de leurs enfants »⁸...). Pour les sceptiques éclairés au contraire, le Brexit devait avoir des conséquences désastreuses pour les fondements mêmes du partenariat anglo-américain.

Tout d'abord, l'absence de poids stratégique du Royaume-Uni est désormais claire. Londres a invariablement rejoint, par conviction, les « alliances de circonstance » américaines ; mais le Royaume-Uni s'est révélé n'être qu'un « allié militaire à dix pour cent », allouant à l'équivalent d'un dixième des forces américaines l'équivalent d'un dixième des dépenses américaines de défense⁹. Pour cohérente que soit la stratégie, et

8. P. Zeihan, *Disunited Nations: The Scramble for Power in an Ungoverned World*, New York, Harper Business, 2020, p. 400.

9. M. Clarke, *The Challenge of Defending Britain*, Manchester, Manchester University Press, 2018, p. 90.

efficaces que soient les armées – toutes deux pourtant questionnées par un bilan décevant à Bassorah, dans le Helmand et en Libye –, ces qualités ne suffisent pas à faire la différence. Comme le relève Michael Clarke : « Les dirigeants britanniques ont toujours été tentés de confondre la sympathie des responsables américains pour l'armée britannique avec leur jugement professionnel sur son importance stratégique¹⁰. » Vu la baisse des ressources du Royaume-Uni, et la dégradation de son image en et autour de l'Europe, Washington pourrait se tourner vers d'autres alliés – Australie, Japon, France –, plus efficaces militairement quand et où cela compte.

En deuxième lieu, en recul économique, avec une volonté atrophiée, un statut ébranlé face à la multiplication des menaces sécuritaires, Londres (comme puissance démocratique moyenne dans un monde désordonné

Un statut international ébranlé

traversé par la compétition des grandes puissances) éprouve quelques difficultés à s'occuper de ses propres affaires – sans parler « d'agir pour faire de bonnes choses » au-delà des mers... Bien que le gouvernement Johnson ait initié un « examen intégré » des questions de sécurité, de défense, de développement et des affaires étrangères, une politique étrangère plus robuste semble bien hors d'atteinte, comme l'a montré la saisie par l'Iran d'un pétrolier naviguant sous pavillon britannique à l'été 2019. La promesse d'une augmentation de 2,2 milliards de dollars du budget de la défense constitue certes un net dépassement de l'objectif des 2 % du produit intérieur brut (PIB) fixé par l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Mais elle reflète plus la contraction du PIB britannique que l'avènement d'une ambition neuve, ou d'un Trésor converti à la dépense. Londres n'est pas encore un boulet, mais elle est de moins en moins un atout, absolu ou relatif, pour Washington.

Enfin, le Brexit et la pandémie de COVID-19 auront de graves retombées géostratégiques. Avant même la pandémie, certaines estimations suggéraient qu'une sortie désordonnée de l'Union européenne provoquerait une réduction du PIB britannique de 3 à 9 %, avec une croissance de l'inflation et du chômage, et des effets négatifs sur la confiance des entreprises et des investisseurs, ainsi que sur les économies européennes et dans le monde. Cela freinerait les négociations d'un accord commercial entre le Royaume-Uni et les États-Unis, lesquelles portent moins sur les droits de douane que sur des approches et des normes réglementaires divergentes. À moins que le représentant américain au Commerce n'abandonne les objectifs annoncés en 2019, le Royaume-Uni sera bientôt face à un choix difficile¹¹. Les échanges commerciaux du Royaume-Uni avec les

10. *Ibid.*

11. « United States-United Kingdom Negotiations: Summary of Specific Negotiating Objectives », Bureau du représentant américain au commerce, 2019, disponible sur : <https://ustr.gov>.

États-Unis s'élèvent aujourd'hui à 262 milliards de dollars ; avec l'Union européenne, en biens et en services, ils s'élèvent à 800 milliards de dollars. Londres parierait-elle sur un accord avec Washington qui quadruplerait le commerce bilatéral ?

Ces échanges posent problème pour deux raisons. La différence est nette dans la façon dont négocient les deux côtés de l'Atlantique. Au départ, le gouvernement américain a privilégié une approche secteur par secteur pour avancer rapidement, et renvoyer à plus tard les questions problématiques – l'agriculture ou le domaine de la santé par exemple. Mais les règles de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) prohibent une telle approche. Et Boris Johnson a déclaré vouloir un accord exhaustif, ce qui, selon lui, pourrait prendre entre un et cinq ans.

Le contenu même d'un accord avec Washington est pourtant problématique. En juin 2019, Trump a insisté pour que le sacro-saint NHS (*National Health Service*) soit inclus dans l'accord, puis il a fait machine arrière. En août, Boris Johnson annonçait que le NHS resterait hors de la négociation. Le moindre accord nécessitera cependant des années de tractations, avant même que ne s'ouvre l'examen par le Congrès. Il est d'ailleurs possible que les législateurs rejettent l'accord, surtout si la question de la frontière irlandaise n'est pas résolue avec Dublin et Belfast. Si Nancy Pelosi s'est montrée catégorique sur cette dernière condition, 45 sénateurs Républicains se sont engagés en août 2019 à soutenir « la voie que le Royaume-Uni choisira, quelle qu'elle soit »¹². Les signaux contradictoires envoyés de la Maison-Blanche et du Congrès américain menacent de transformer le Royaume-Uni, de solide pilier bipartisan de la politique étrangère américaine en objet de dissensions croissantes – comme c'est le cas pour Israël. Un contexte défavorable à une renaissance transatlantique, qui suppose une vraie confiance, une empathie et la bonne volonté de part et d'autre.

Le Brexit *breaking bad*¹³

L'idée westphalienne de sacro-saints États-nations s'auto-gouvernant a poussé nombre de Républicains américains à soutenir le Brexit. Mais toutes les nations ne jouissent pas de la même puissance, ou de la même position géographique. Déjà l'Écosse fait pression pour tenir un nouveau référendum sur son indépendance, après l'échec de celui de 2014. Les dissensions sectaires s'expriment à nouveau violemment en Irlande du

12. « Cotton, Colleagues Pen Letter Pledging to Back Britain After Brexit », communiqué de presse, 3 août 2019, disponible sur : www.cotton.senate.gov.

13. Référence à la série américaine, *Breaking Bad*, centrée sur le personnage fictif de Walter White, chimiste et fabricant de drogue (NDR).

Nord. Un sondage YouGov de juin 2019 révélait que 63 % des membres du Parti conservateur et du Parti unioniste interrogés accepteraient un éclatement du Royaume-Uni, si cela était nécessaire pour le Brexit. D'un référendum supposé définir le statut du Royaume-Uni vis-à-vis de l'Union européenne, c'est l'unité du royaume qui pourrait être l'ultime victime. Mais le coup que la désunion porterait au rayonnement du pays serait très lourd.

À chaque heure son homme ? Certains voient Boris Johnson comme un personnage de P. G. Wodehouse. Johnson semble voir dans son miroir la confirmation de la formule hégélienne : « Le grand homme est celui qui accomplit l'essence de son époque. » D'autres voient en lui un brave homme poussé aux mauvaises décisions au nom de nobles objectifs – un Walter White de la série *Breaking Bad* en quelque sorte, drogues en moins, latin en plus. Les conservateurs – d'ordinaire plus respectés pour leur compétence économique que pour leur compassion – ont remporté en décembre 2019 de nombreux comtés travaillistes pro-Brexit, avec une majorité de 80 sièges aux Communes, mais gagner une bataille ne signifie pas gagner la guerre. Les conservateurs ont toujours consolidé leurs gains électoraux en gardant leur position d'église ouverte : ils ressemblent plutôt aujourd'hui à une secte, avec tout d'un parti national anglais populiste sauf le nom.

Les divisions entre partis anti-Brexit – Travaillistes, Libéraux-démocrates, Verts, Parti national écossais, et Plaid Cymru (nationalistes gallois) – ont permis ce résultat. Ce dernier a au moins évité une rupture que l'anti-américanisme réflexe de Jeremy Corbyn aurait pu provoquer, véritable danger pour la relation bilatérale. Tenter de convaincre Corbyn – le moins qualifié de tous ceux qui se sont approchés du poste de Premier ministre – de l'importance des États-Unis pour la sécurité nationale britannique revenait à « expliquer la gravité à un poulet », pour citer Selina Meyer de *Veep*. Le successeur de Corbyn, Sir Keir Starmer, a déjà remis le Parti travailliste sur les rails du bon sens, et de son historique atlantisme social-démocrate. Du côté britannique, il y a donc toute raison de penser que Londres soutiendra demain en tous domaines un multilatéralisme réformé.

Que Londres trouve en Washington un partenaire volontaire et capable est une tout autre affaire : la réponse ne sera peut-être pas donnée avant les présidentielles de 2020. Il est probable qu'une nouvelle administration Trump déciderait d'envoyer aux archives la relation bilatérale, et avec elle la communauté transatlantique. Mais une administration Biden, bien que plus en ligne avec le Royaume-Uni sur les affaires nationales et certaines

questions internationales, se montrerait sans doute tout aussi réticente vis-à-vis de nouveaux accords commerciaux. Et si les Britanniques soutiennent en majorité les candidats démocrates aux élections américaines, l'attachement sentimental des élites américaines vis-à-vis du Royaume-Uni est surtout manifeste chez les Républicains (comme le montre la lettre des 45 sénateurs). L'expérience du Royaume-Uni avec les présidents Carter, Clinton et Obama aurait dû convaincre les observateurs britanniques que les Démocrates peuvent se montrer tout aussi froids et entêtés que les Républicains en politique étrangère – parfois même plus.

Une administration Biden aurait sans doute une attitude plus ouverte vis-à-vis du changement climatique, de la non-prolifération ou de l'Iran, mais la probabilité que la position du Royaume-Uni et son influence sur Washington se renforcent reste faible. Si Boris Johnson partage, en dépit de sa grandiloquence, la vision dominante en Europe sur ces questions (et d'autres), les Démocrates restent, eux, méfiants vis-à-vis d'une figure « trumpesque » qui a défendu haut et fort la cause d'un Brexit condamné par les internationalistes. Un Démocrate annulerait certaines décisions de Trump, scandaleuses pour les Européens, mais la trajectoire américaine vers une posture moins ouverte pourrait bien être irréversible, vu les urgences nationales, politiques et économiques, outre-Atlantique, et la montée des dynamiques anti-mondialisation.

Londres s'inquiète naturellement de la tendance à l'insularité de Washington. De sérieuses personnalités britanniques sont bien conscientes que négocier avec l'Union européenne après le Brexit ne sera pas aisé. Une administration américaine disposée à exercer son influence sur Bruxelles, Paris et Berlin pour en arriver à de nouveaux compromis positifs pour Londres serait une aubaine. Mais la probabilité que cela se produise est impossible à déterminer. Une seule chose est sûre : si Trump est réélu, elle sera nulle.

Les espoirs de signer un accord commercial en 2020 avec les États-Unis – deuxième partenaire du Royaume-Uni, avec 15 % de ses échanges – sont morts dans l'œuf. Même si Biden les ravive, bilatéralement ou en s'assurant de l'engagement du Royaume-Uni dans l'Accord de partenariat transpacifique, le regain de croissance britannique n'atteindra pas les sommets : autour de 0,3% du PIB sur le long terme. Un accord de libre-échange avec l'Union européenne – partenaire commercial principal avec 47 % des échanges – respectant un *level playing field* (ou « règles du jeu équitables », système où les accords signés entre Londres et un État non européen ne peuvent aller à l'encontre des normes européennes) est-il possible ? Après une aussi longue attente, l'arrivée de Godot ne peut être

que décevante. Le Royaume-Uni deviendrait alors un satellite de Bruxelles, brandissant sa « liberté » de se retirer selon son bon vouloir, mais en pratique tenu de garder son alignement sur l'Union. Devoir respecter les règles de l'Union sans pouvoir dire mot sur leur définition risque de rendre la nation européenne qu'est le Royaume-Uni plus réticente encore. La perfide Albion serait au pied du mur, son bluff apparaissant clairement. Mais les premiers signes d'une éventuelle contagion repoussés, Bruxelles pourrait alors tenir tête à Londres si se renforçait l'intérêt pour une « union sans cesse plus étroite ». Même si le Brexit finissait par être annulé – une perspective lointaine, d'une décennie au moins –, la valeur géopolitique nette du Royaume-Uni aurait subi, tout comme sa monnaie par rapport au dollar, une profonde dévaluation. Ni Trump ni Biden ne semblent prêts à s'investir pour inverser la tendance.

L'essence de l'indécision

Churchill a dit un jour : « Parfois, lorsque le destin semble bien sombre, il nous prépare ses plus beaux cadeaux. » Le nœud gordien du Brexit tranché, le résultat pourrait ressembler au typique pragmatisme britannique : rester calme, aller de l'avant, faire au mieux. Un quasi-isolément – pas trop « splendide »... –, pourrait être le prix à payer pour la récupération de sa souveraineté.

Un scénario plus optimiste suggère que si une sortie sans accord est évitée et un accord conclu – même si persistent des tensions sur la finance ou la pêche –, la relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne pourrait finir par ressembler à celle que le Canada entretient avec les États-Unis : asymétrique, déséquilibrée, mais mutuellement bénéfique, fondée sur une intégration économique profonde, et une coopération stratégique basée sur des principes, des intérêts et une géographie partagés¹⁴. Dans une telle perspective, le Brexit aurait atteint deux objectifs : l'indépendance politique pour le Royaume-Uni, et l'élimination du principal frein au développement d'une « union sans cesse plus étroite » pour l'Union européenne. Une alliance occidentale plus équilibrée pourrait être envisagée, où les États-Unis ne seraient plus la seule superpuissance, rejoints par une Union européenne plus forte s'affirmant à leurs côtés – une Union qui peut désormais, depuis le Conseil européen de juillet 2020, emprunter sur les marchés financiers. Les menaces qui nous concernent tous, venant de Chine, de Russie, de l'instabilité au Moyen-Orient ou en Afrique, plaident pour une Union européenne plus forte, susceptible de

14. G. Rachman, « How Brexit May Strengthen the West », *The Financial Times*, 3 août 2020, disponible sur : www.ft.com.

dépenser plus pour la sécurité commune, la défense, la politique étrangère.

Dans un tel contexte, une diplomatie britannique habile pourrait recouvrer son rôle de « pont » qui – au-delà des sourires qu’il provoque – demeure le meilleur, et le plus naturel, des cadres pour les ambitions de Londres. Un partenariat renouvelé avec les États-Unis, et un partenariat réajusté, moins antagoniste, avec une Union européenne débarrassée des entraves britanniques et libre de poursuivre ses ambitions fédérales – d’émettre une dette commune, de prélever des impôts... – ne sont pas inconcevables. Ils pourraient ouvrir la voie à une relation plus créative entre le Royaume-Uni et l’Union, et constituer un aboutissement logique pour tous les acteurs confrontés au double danger des États autoritaires et des États défaillants qui menacent leurs valeurs et leurs intérêts communs. Cela pourrait même « replacer le Royaume-Uni au centre d’une alliance occidentale en plein renouveau »¹⁵. Le Brexit n’aurait peut-être pas sauvé l’État britannique, mais la menace de la Chine aurait pu sauver, sans le vouloir, la marge de manœuvre britannique.

Retrouver un rôle de « pont »

Malheureusement, cette issue séduisante dépend de développements très contingents, et fort peu probables. Du côté de Londres, elle impliquerait de trouver un terrain d’entente commerciale avec l’Union européenne, et de négocier un nouveau concordat de coopération de politique étrangère et de défense, ainsi que la volonté – en dépit des grandes difficultés économiques – d’avoir une diplomatie proche, et un budget de défense conséquent, qui confirmeraient Londres dans sa position d’allié utile aux États-Unis. Jusqu’ici, le gouvernement Johnson – en charge de ces problèmes jusqu’en 2024, et peut-être au-delà – inspire peu confiance en son imagination et en sa compétence. Du côté de Bruxelles, une issue positive demanderait de voir à nouveau en Londres un multiplicateur potentiel d’influence, en dépit de son éloignement, et de redoubler l’attention portée aux défis urgents et communs, ainsi qu’à de solides relations commerciales. Du côté de Washington enfin, une administration Biden serait nécessaire pour restaurer les liens transatlantiques comme prioritaires, au lieu de les noyer parmi de multiples autres, et ce en dépit des pressions pour se concentrer sur l’Asie, et réduire les dépenses de défense émanant du Capitole.

15. *Ibid.*

Comme l'écrit Wright : « Pour les États-Unis, un Royaume-Uni isolé de l'Union européenne et sans pertinence au niveau mondial affaiblira l'Alliance transatlantique et la compétitivité des démocraties vis-à-vis de la Chine. Aider le Royaume-Uni à trouver son rôle comme pilier d'une communauté libre et ouverte de démocraties pourra renforcer la stratégie générale de Biden, et accompagner la restauration des relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. L'évolution récente de la posture de Johnson offre enfin une prise aux États-Unis. Du moins si Biden l'emporte¹⁶. »

Certes. Mais une victoire de Biden ne fera que hâter le moment de la décision pour le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France et d'autres puissances européennes. Le difficile choix stratégique ne pourra plus être écarté comme un artefact de la grandiloquence trumpiste, et s'imposera dans tout son poids : se (ré)aligner sur Washington, ou simplement regarder la Chine accumuler de la puissance, et laisser peu à peu se marginaliser l'idée d'indépendance nationale.

À court terme, l'approche type théorie du chaos projetée par Boris Johnson – tel un Homer Simpson soutenant que « ce n'est pas parce qu'il s'en fiche qu'il ne comprend pas » – suggère tout sauf une perspective claire ou convaincante. À plus long terme, il demeure que le Royaume-Uni connaît une division qui dépasse la traditionnelle répartition droite/gauche. Les fractures présentes expriment des différences sur des thèmes essentiels : identité, démographie, valeurs, autant et plus que sur l'économie ou les politiques redistributives – lignes habituelles opposant la défense de la nation à un « nouveau cosmopolitisme » – : elles résistent donc aux compromis consensuels, traditionnellement symboles du pragmatisme britannique. Dans une lutte où l'âme du Royaume-Uni est en jeu, nul camp ne peut accepter de demi-victoire.

Des millions de Britanniques continueront ainsi à rejeter, et à s'agiter contre, une « résolution » du Brexit vue comme une trahison de l'identité et du destin de la nation. Pour beaucoup de pro-Brexit, l'indépendance et la démocratie souveraines importent plus que l'économie. Quant aux opposants, la caricature selon laquelle leur rêve d'une nation jeune tolérante et multiculturelle aurait été tué dans l'œuf par une bande de vieux ignares blancs et xénophobes – alors qu'un tiers des électeurs noirs et des minorités ethniques ont voté pour le Brexit – nourrit toujours leurs tentatives désespérées d'annuler le vote. Même après le choc externe de la

16. T. Wright, « What a Shift in the U.K.'s Foreign Policy Means for the U.S. », *op. cit.*

pandémie, cette lutte d'influence générationnelle alimentera la politique britannique pour les années à venir.

* * *

Évaluer l'état de la relation entre le Royaume-Uni et les États-Unis a toujours constitué un défi – d'autant plus aujourd'hui que les personnalités stratégiques des deux pays apparaissent de plus en plus schizo-phrènes. Le partenariat bilatéral, déjà branlant, risque bien de s'effondrer, cassant la branche sur laquelle s'appuie la sécurité britannique.

Que peut offrir Londres à Washington dans la décennie qui s'ouvre ? Si le siècle wilsonien se ferme, une ambition britannique à la baisse pourrait encourager – plus que le contraire – les États-Unis à poursuivre leur programme politique conservateur : protéger l'Occident et les démocraties libérales qui restent, plutôt que changer le monde. Des ressources réduites pourraient conduire Westminster et Whitehall à se concentrer sur les problèmes où le Royaume-Uni peut vraiment faire la différence. Mais cela toucherait surtout un théâtre régional où la diplomatie britannique est en perte de vitesse : l'Europe. Comme l'explique Philip Stephens : « J'ai entendu dire que le Premier ministre était sensible aux discours soutenant un retour du Royaume-Uni sur la scène du Golfe et au-delà. Mais nul ne sait d'où pourrait venir l'argent. D'une manière ou d'une autre, la livre reflète la manière dont le monde considère le Royaume-Uni. Et les signes ne sont pas encourageants. Dans les années 1970, le Royaume-Uni a gagné son titre d'"homme malade de l'Europe". Le risque est aujourd'hui que le pays devienne l'invalidé aux marges de l'Europe¹⁷. »

Alors que les Britanniques peinent à se reconnaître, et à reconnaître leur pays, le truisme universel selon lequel l'autre côté de nos frontières nous connaît mieux que nous ne nous connaissons nous-mêmes, a peut-être sa part de vérité. À distance respectueuse du *Sturm und Drang* convulsif de Westminster, les Américains pourraient nous rassurer sur notre capacité à nous en sortir, nous autres courageux Britanniques, à l'étrange humour et aux sports farfelus. L'inconfort temporaire où nous nous trouvons ne doit pas nous détourner de notre but : *Make Britain Great Again*. L'indépendance et l'ouverture vers l'influence mondiale ont besoin de nos capacités industrielles, de notre flegme.

17. P. Stephens, « Sterling's Faded Illusion of Sovereignty », *The Financial Times*, 2 juillet 2020, disponible sur : www.ft.com.

Il n'en demeure pas moins que la relation entre le Royaume-Uni et les États-Unis montre aujourd'hui les signes d'un irréversible déclin, au-delà des administrations américaines et des Premiers ministres britanniques. De l'extérieur, symbole et rhétorique de la « relation spéciale » donnent l'illusion de la continuité. Diplomatie, tourisme, commerce, échanges universitaires et culturels vont bon train. Mais en réalité, le Royaume-Uni ressemble de plus en plus à ce que Denis Healey, haut responsable travailliste, a décrit comme une « Autriche insulaire ». Quant au partenariat entre le Royaume-Uni et les États-Unis, il ressemble de plus en plus au chat du Cheshire d'*Alice au pays des merveilles* : le corps disparaît, mais le sourire demeure...



Mots clés

Royaume-Uni
Relations avec les États-Unis
Accords commerciaux
Alliance de défense