

# La politique étrangère britannique après le Brexit : la géographie, c'est le destin

**Stephen Wall**

TRADUCTION **Inès Boulaigue**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2020/4 Hiver**, PAGES 27 À 40

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037301093

DOI 10.3917/pe.204.0027

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-27?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://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 politique étrangère britannique après le Brexit : la géographie, c'est le destin

Par **Stephen Wall**

**Stephen Wall** a été conseiller diplomatique du Premier ministre John Major, représentant du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne, et conseiller pour les affaires européennes de Tony Blair.

Traduit de l'anglais (Grande-Bretagne) par Inès Boulaigue.

La vision britannique des rapports du Royaume-Uni au monde renvoie à la fois à la géographie et à l'histoire d'une puissance impériale. Mais le Brexit éclaire durement les changements du positionnement britannique : illusions sur la bienveillance américaine ; dépendance vis-à-vis des normes européennes sans pouvoir peser sur elles ; limitation des moyens d'influence extérieure. Union européenne et Royaume-Uni doivent trouver les moyens d'une nouvelle coopération, en particulier dans le domaine de la sécurité.

politique étrangère

« La géographie, c'est le destin » : l'expression de François Heisbourg, formulée après le référendum du Brexit, résume le facteur déterminant, et limitant, des choix du Royaume-Uni. L'histoire est elle aussi ancrée dans la géographie, et les comportements, les sentiments et l'image de soi à l'origine du vote du Brexit joueront leur rôle dans les choix du pays. Satisfaire ses ambitions pourra s'avérer difficile, voire impossible.

## Les visions héritées de l'histoire

Tout comme de Gaulle avait « une certaine idée de la France », des générations d'hommes d'État britanniques ont partagé une vision, sinon de l'Angleterre elle-même, du moins de ses forces et faiblesses au-delà de ses frontières. Ainsi, Lord Palmerston (alors secrétaire d'État aux Affaires étrangères) devant les Communes en 1848 : « Nous n'avons ni alliés éternels, ni ennemis perpétuels. Nos intérêts, à l'inverse, le sont. Il est de notre devoir de les suivre. »

Souvent vue comme cynique, l'assertion est plutôt une évidence, ancrée dans une géographie inévitable : la survie et l'autonomie des îles Britanniques dépendent de leur contrôle de la mer et de leur accès aux ressources hors de leurs frontières.

La conquête par le Royaume-Uni d'un empire qui a à la fois enrichi le pays et accru sa dépendance vis-à-vis de la sécurisation de ses routes commerciales peut être vue comme une conséquence seconde de la rivalité franco-anglaise du XVIII<sup>e</sup> siècle. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, et après une période de calme quasi continu depuis 1815, l'inquiétude a pourtant fait place à une certaine fatuité, décrite par Lord Salisbury comme une politique anglaise « se laissant porter par le courant, et repoussant les obstacles éventuels de sa gaffe diplomatique ».

La guerre des Boers, qui voit le Goliath des empires frappé par la hardiesse et la ruse d'un David néerlandais d'Afrique du Sud, porte un rude coup à cette fatuité. Et les deux guerres mondiales changent radicalement la position du Royaume-Uni sur la scène internationale. La situation de 1918 sape l'assertion de Palmerston. L'équilibre des forces penche vers les États-Unis, nouveau monde mobilisé en contrepoids à l'ancien. Les empires ottoman, russe et austro-hongrois disparaissent. Si le Royaume-Uni reste un empire, sa puissance est revue à la baisse ; et s'il demeure dans son intérêt d'éviter qu'une seule puissance ne prenne le contrôle de l'Europe, le pays entretient alliances et intérêts partagés avec plusieurs démocraties continentales, en particulier la France.

La diplomatie franco-anglaise de l'entre-deux-guerres est d'abord marquée par l'iniquité du pacte Hoare-Laval et des accords de Munich. Le traité de Versailles étant souvent considéré comme la cause de la Seconde Guerre mondiale. Pour autant, les accords de Locarno de 1925 constituent une remarquable initiative diplomatique de quatre États – Royaume-Uni, France, Allemagne, Italie – pour assurer les conditions de la paix sur le continent, notamment en permettant à l'Allemagne de recouvrer sa place sur la scène européenne. Le Royaume-Uni se trouve être l'un des principaux initiateurs de ces accords, et de leur enterrement après l'occupation de la Rhénanie en 1936. Il est difficile d'imaginer qu'un Royaume-Uni post-Brexit puisse garder un tel poids dans la diplomatie continentale : le pays n'a plus la centralité, ni l'autorité, ni les moyens de le faire.

La fin des années 1940 et les années 1950 voient les dirigeants britanniques négliger, rejeter, les choix de leurs voisins européens. Fixés sur leur entreprise de construction de structures supposées refléter l'importance économique de l'empire, sur la relation anglo-américaine, et sur la

conscience de leur supériorité morale, les responsables ne prêtent que peu d'attention aux décisions de leurs voisins. Leur politique est en grande partie louable : Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et Union de l'Europe occidentale (UEO) témoignent de l'imagination des hommes d'État britanniques. Mais ils considèrent le reste de l'Europe à travers des critères dépassés. La nouvelle Communauté européenne s'impose donc dans la politique britannique seulement dans la mesure où ont échoué d'autres options. Et les décisions et attitudes du Royaume-Uni membre des Communautés (CEE) puis de l'Union européenne (UE), tout comme sa vision de l'après-Brexit, restent influencées par ces perceptions et réalités bien antérieures.

Dans une certaine mesure, l'appartenance du Royaume-Uni à la CEE puis à l'UE, signifiait qu'un membre (le Royaume-Uni) tentait de contraindre une CEE déjà existante à des politiques convenant à ses propres affaires intérieures, et de l'empêcher de se détourner de décisions qu'il jugeait conformes à ses intérêts extérieurs. Le Royaume-Uni ne s'est jamais seulement contenté d'un accord commercial et de l'accès au marché intérieur. Tous les gouvernements britanniques ont souhaité développer le rôle politique de l'Europe à l'international mais dans une logique intergouvernementale, en grimaçant devant toute proposition d'octroyer plus de pouvoirs aux institutions de la CEE ou de l'UE.

Pour les mêmes raisons d'histoire et de perception de soi, la gestion franco-allemande du projet européen a toujours irrité le Royaume-Uni, sans que ce dernier accepte les compromis qui lui auraient permis de former avec les deux autres États un leadership trilatéral.

### **Les axes diplomatiques des dernières décennies**

Après 35 années passées – depuis 1968 – au ministère des Affaires étrangères, il me semble possible de distinguer trois domaines où le Royaume-Uni a joué un rôle majeur. Le premier est celui de la guerre froide, avec notamment la chute de l'Union soviétique et ses retombées. Le Royaume-Uni s'est montré efficace en matière de défense, dans sa résistance aux agressions de l'URSS et, plus tard, dans son soutien aux droits des peuples d'Europe centrale et de l'Est. Ce n'est pas pour rien que Margaret Thatcher est toujours admirée dans ces pays. Et les menaces de la Russie d'aujourd'hui ne sont plus aussi critiques que celle qui a conduit le monde au bord de la guerre nucléaire en 1962.

Deuxième champ d'action : l'héritage de l'empire. Nombre des zones troublées du monde étaient des colonies ou d'anciennes colonies : Rhodésie, Afrique du Sud, Chypre, Belize, Hong Kong... Les gouvernements britanniques se sont chaque fois mobilisés pour apporter une solution à ces

problèmes. Le Royaume-Uni conservant ainsi une importance de façade qui, au fond, n'était que transitoire.

Troisième domaine d'action : les institutions européennes entre 1973 et 2016. Pour beaucoup des six États fondateurs – voire tous –, l'ouverture au Royaume-Uni s'est révélée une déception. Le chancelier Helmut Schmidt l'exprimait en termes marquants face à l'ambassadeur britannique à Bonn en 1979 : « Jusqu'ici, la performance du Royaume-Uni au sein de la Communauté européenne n'a été que déception aux yeux de ses amis. Nos partenaires et nous-mêmes nous réjouissions d'accueillir le Royaume-Uni et de le voir donner à la Communauté une nouvelle impulsion, une nouvelle direction et une nouvelle dimension politique. Que s'est-il donc passé ? Vous ne saviez pas ce que vous attendiez de la nouvelle Communauté. Le Royaume-Uni n'a jamais mis à profit sa sagesse et son expérience pour réorienter la Communauté ou pour trouver des solutions aux problèmes européens et internationaux. En se plaçant aux marges de la Communauté, le Royaume-Uni s'est isolé de ses partenaires, désormais indifférents quant à sa décision de rester dans l'Union ou de la quitter. »

En dépit de ce bilan, deux des trois réussites majeures de l'UE doivent beaucoup à l'influence britannique : la mise en place du marché intérieur – jusque-là resté lettre morte, oublié en première page du traité de Rome jusqu'à ce que Margaret Thatcher le ravive presque trente ans plus tard ; et l'élargissement de l'UE vers les pays d'Europe centrale et de l'Est.

Le Royaume-Uni s'est gardé de prendre part au troisième objectif : la monnaie unique. Bien qu'on s'en soit alors peu rendu compte, les premières pierres du Brexit ont été posées à Maastricht en 1992. Le traité de Maastricht a d'abord officialisé les options de retrait. Puis la tendance à l'absentéisme s'est répandue avec le temps. Si le Brexit avait été refusé en 2016, les concessions que David Cameron avait obtenues de l'UE auraient de toute façon vidé le *membership* du Royaume-Uni de son sens.

En s'abstenant de participer à l'Union économique et monétaire, le Royaume-Uni s'était déjà retiré du projet européen le plus important. Et il s'est désormais retiré de tout le reste. Les intérêts de l'UE, centrés sur la monnaie unique et les politiques économiques et fiscales qui en découlent, vont s'éloigner significativement des intérêts britanniques dans les années à venir. Et le Royaume-Uni ne participera plus à l'élaboration des politiques européennes. Pour exercer une quelconque influence, le pays devra donc agir comme lobbyiste extérieur. Ce changement de

paradigme aura des conséquences, et pas seulement au niveau ministériel. À tous niveaux, plus rien ne s'échange entre Londres et ses partenaires sur la législation européenne qui détermine la posture de l'UE vis-à-vis du reste du monde.

### Quel sens pour le *Global Britain* ?

Les discours optimistes sur le nouveau rôle du Royaume-Uni dans un monde post-Brexit (le *Global Britain*) reposent sur cet héritage historique et émotionnel. Dans une certaine mesure, ces bravades jouent comme activité de substitution pour distraire de la dure réalité d'une vie hors de l'UE, et pour masquer l'impuissance du Royaume à recouvrer l'influence et le poids dont, puissance de taille moyenne, il bénéficiait comme État membre important aux côtés de 27 autres démocraties. Quels objectifs réalistes le Royaume-Uni peut-il espérer atteindre ?

Geoffrey Howe, chancelier de l'Échiquier et ministre des Affaires étrangères sous Margaret Thatcher, aimait à dire que l'argent n'est pas la cause de tous les maux, mais la cause de tous les progrès. Une même idée était exprimée peu après la Seconde Guerre mondiale par le ministre des Affaires étrangères travailliste Ernest Bevin : « Donnez-moi un million de tonnes de charbon, je vous donnerai une politique étrangère. » C'est là la première et dure réalité de la politique étrangère et de défense britannique : la poursuite de nos ambitions internationales exige plus de ressources financières que le Royaume-Uni ne peut en posséder.

Même dans une vision optimiste, le Royaume-Uni souffrira de la perte de son accès automatique au plus vaste marché intérieur du monde. Les échanges commerciaux tendent à s'effectuer entre États voisins. La dépendance persistante du Royaume-Uni vis-à-vis du commerce avec l'UE (en particulier pour les services) limitera sa capacité à se défaire des aides de l'UE aux États, ainsi que des règles européennes environnementales et sociales. Michel Barnier et David Frost peuvent s'entendre sur un accord où le gouvernement britannique proclamerait son indépendance vis-à-vis des règles européennes : dans les faits il n'aura d'autre choix que de s'aligner sur les décisions de l'UE. Il n'y a pas d'échappatoire réaliste aux difficultés qu'entraîne le passage du statut de décideur à celui de subalterne. Le Royaume-Uni ne deviendra donc pas un second Singapour, bien qu'il aspire à ce statut. Pour la décennie à venir au moins, l'espace de jeu du Royaume-Uni sur le théâtre mondial sera limité par ses ressources financières. Et la pandémie de COVID-19 ne fera qu'aggraver la situation.

Le gouvernement britannique n'entend pas tourner le dos au reste du monde, mais ses ambitions affichées dépassent ses capacités réelles. Le

concept de *Global Britain* est ainsi défini dans une note gouvernementale de 2018 aux Communes : « [Le Royaume-Uni] restera ouvert, inclusif et tourné vers l'extérieur ; confiant dans sa défense des intérêts et des valeurs britanniques ; et déterminé à renforcer sa position et son influence internationales. Notre "Grande-Bretagne mondiale" sera présente sur la scène internationale, active partout dans le monde, avec des intérêts dépassant ses frontières, travaillant avec ses alliés et partenaires pour assurer la sécurité et la prospérité internationales dont dépendent les siennes, et poursuivra ses objectifs internationaux en coopérant avec les autres États dans chaque secteur, assurant son influence et acceptant l'influence des autres. »

### Atouts et limites du *Global Britain*

À cela, la Commission des Affaires étrangères des Communes répond que « la seule certitude que nous ayons quant à la "Grande-Bretagne mondiale" est que nous ne comprenons pas ce qu'elle signifie, ce qu'elle défend, ni comment mesurer sa réussite ». Le gouvernement britannique a initié un « examen intégré » des politiques de sécurité, de défense, de développement et des affaires étrangères, dont les premiers résultats – et donc plus de détails quant au sens de cette « Grande-Bretagne mondiale » – devraient être connus d'ici fin 2020.

Les atouts du Royaume-Uni sont considérables : une démocratie dynamique, multiculturelle, aux traditions parlementaires, juridiques et civiques toujours solides. Certaines institutions sont certes menacées par l'actuel gouvernement populiste, mais une opposition soudée, et la mobilisation de l'opinion publique, laissent espérer que la démocratie britannique que nous connaissons survivra.

Avec la France, le Royaume-Uni restera l'un des deux seuls membres permanents européens du Conseil de sécurité. Mais en pratique, si la place du Royaume-Uni au Conseil n'est pas menacée par le Brexit, la France pourra se déclarer porte-parole de l'Europe. Le Royaume-Uni a perdu son accès automatique aux consultations de l'UE à New York. Les consultations et concertations sont pourtant essentielles pour les intérêts des démocraties occidentales.

Étant l'une des principales économies d'Europe, le Royaume-Uni continuera de jouer un rôle majeur au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. Le pays est l'un des seuls à allouer 0,7 % de son PIB à l'aide internationale au développement, et s'est engagé à préserver le niveau de cette aide en

dépît de la fusion entre Affaires étrangères, Commonwealth, et Développement. Cette fusion est au demeurant controversée : on observera comment les priorités de politique étrangère influenceront les décisions sur les aides. Quelles que soient les intentions du gouvernement, la tentation de piocher dans le budget du développement pour les besoins de la politique étrangère ou de la défense sera difficile à éviter. Pour autant, l'utilisation du programme d'aide comme élément d'un système cohérent d'engagement et d'influence extérieurs reste logique, conceptuellement ou pratiquement dans l'utilisation de ressources financières et humaines.

Le Royaume-Uni conserve d'autres atouts majeurs. Il reste un membre important de l'OTAN (la part de son budget allouée à la défense dépasse celle de tout autre État membre d'envergure comparable, exceptés les États-Unis). Sa présence diplomatique est large et proactive ; elle a certes été réduite ces dernières années (en 2017, le Royaume-Uni comptait 225 postes à l'étranger, contre 266 pour la France), mais une politique d'expansion est désormais menée, dans la limite des restrictions budgétaires actuelles. Le rayonnement culturel du pays est considérable du fait de la diffusion de la langue anglaise, de la BBC et du British Council. Ses universités et leur niveau de recherche comptent parmi les meilleurs au monde. Son engagement continu en faveur du maintien de la paix est notable ; et si le pays ne fait pas partie des principaux contributeurs aux programmes européens de maintien de la paix, il n'a jamais hésité à s'engager militairement, en attestent la Sierra Leone, le Kosovo, l'Afghanistan, la Libye ou l'Irak.

Le Royaume-Uni est aussi une puissance nucléaire, bien qu'il dépende des États-Unis et soit peu susceptible d'employer l'arme nucléaire, sauf en dernier recours et de concert avec les États-Unis. L'insistance du gouvernement britannique à conserver le programme nucléaire *Trident* relève sans doute plus d'une logique d'image que d'une véritable ambition de défense. Ce programme exige un financement qui aurait plus profité à d'autres objectifs, comme le développement des capacités classiques, ou le renforcement des personnels des armées, fortement réduits ces dernières décennies. La Royal Navy comptait ainsi seulement 70 vaisseaux en 2015, contre 202 en 1960. De même, l'armée de Terre est passée de 155 500 hommes (et 225 200 réservistes) en 1989 à 86 700 (et 59 200 réservistes) en 2016.

Ces chiffres ne correspondent pas aux ambitions d'influence internationale auxquelles prétend le gouvernement. Plus urgent encore, le déclin des capacités classiques du Royaume-Uni menace l'efficacité de la posture de dissuasion au cœur même de la défense occidentale. Mais le climat national, aggravé aujourd'hui par la pandémie, est particulièrement peu

propice à une augmentation du budget de défense. Le niveau actuel de la dette britannique est au plus haut depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (la dette héritée de cette dernière n'ayant été finalement remboursée que dans les années 1990). Le chômage devrait atteindre un niveau record, comparé aux décennies précédentes. Le gouvernement pourrait demander aux retraités de participer à l'augmentation des impôts (retraités qui comptent la plus large proportion d'électeurs conservateurs). Mais ces derniers préféreront pour la plupart voir « leur » argent financer les opportunités scolaires et professionnelles de leurs petits-enfants, plutôt que de le voir disparaître dans les caisses du budget de défense.

### **La *special relationship* : réalités et illusions**

Le Royaume-Uni entretient une relation étroite avec les États-Unis – à la fois avantage et inconvénient. Les présidents américains qualifient l'un après l'autre cette relation de « spéciale », non qu'ils y croient vraiment mais parce que leurs alliés britanniques ont toujours voulu y croire. Cette qualification a sa part de vérité : une langue commune, une relation nucléaire unique, un partenariat étroit entre services de renseignement reposant sur une confiance mutuelle – confiance que les États-Unis n'accordent qu'à peu d'autres pays européens. Mais dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, le Royaume-Uni a surestimé l'importance de cette relation, ne voyant pas que les États-Unis se tournaient rapidement vers l'Allemagne de l'Ouest comme nouvelle ligne de front contre une URSS agressive, et soutenaient la démocratie allemande dans un cadre démocratique européen élargi, dont Washington estimait que le Royaume-Uni devait faire partie.

Paradoxalement, moins d'un an après l'entrée du Royaume-Uni dans la CEE, le secrétaire d'État Henry Kissinger accusait le gouvernement britannique d'avoir à lui seul détruit cette relation spéciale. Pour Kissinger – en 1973, « année de l'Europe »... –, le Royaume-Uni, au lieu d'utiliser son appartenance à la CEE pour rallier les Français, serait devenu leur laquais. La description n'est pas flagrante, à King Charles Street ou au Quai d'Orsay...

Kissinger mettait pourtant le doigt sur l'un des nombreux conflits d'intérêts des Britanniques au sein de la CEE et de l'UE. Le Royaume-Uni devait faire face à des États-Unis ayant tendance à se montrer sans pitié dans leurs relations extérieures – jusqu'à de désastreuses conséquences, par exemple à Suez en 1956. Après cette dernière crise, les Français prennent leurs distances vis-à-vis des Américains, à l'inverse des

Britanniques. Mais ces derniers, avant même de rejoindre la CEE, voient certains de leurs intérêts se rapprocher de ceux de leurs voisins, plus que de ceux des Américains. Il en va ainsi du Vietnam, du Moyen-Orient, des actions américaines en Amérique latine, de l'ex-Yougoslavie dans les années 1990 et, surtout, des questions commerciales.

Et pourtant les gouvernements britanniques ont préféré privilégier leur relation bilatérale avec les États-Unis plutôt que leurs relations avec chaque pays européen, et avec la CEE en général. L'importance de la relation de défense entre Londres et Washington, et la protection qu'assurent les Américains aux États européens expliquent pourquoi les Premiers ministres d'après-guerre ont tous choisi de privilégier la relation avec les États-Unis. Mais le biais qui oriente la stratégie britannique se nourrit d'autant d'illusions, voire de vœux pieux, que de réalité.

Timothy Garton Ash appelle l'attention sur le fait que, pour les Britanniques, l'Atlantique n'est qu'une « mare », psychologiquement plus étroite que la Manche. Mais cette impression de proximité s'effrite à mesure que les priorités américaines changent, et plus encore sous la présidence de Trump. La « tentation américaine » restera malgré tout très séduisante pour le gouvernement britannique après le Brexit, bien que tempérée de désillusions. Ces dernières ne sauraient tarder, d'abord en raison de la difficulté à négocier un bon accord commercial : un accord qui ne remette pas en cause le Service national de santé britannique (*National Health Service*, NHS), ou ne s'attaque pas à la sécurité alimentaire au niveau défini par l'UE. Sur les questions commerciales comme sur bien d'autres sujets, les États-Unis sont durs en affaires, quel que soit le parti au pouvoir. Les intérêts britanniques se sont toujours trouvés en jeu, au même titre que ceux des autres membres, lors des conflits commerciaux entre États-Unis et UE. Les tentatives des Britanniques de persuader les États-Unis de privilégier leur relation bilatérale au détriment des autres membres ont été mal perçues – d'autant que Londres doit ses victoires à celles, collectives, de l'UE. Après le Brexit, l'emprise du Royaume-Uni sur Washington sera donc considérablement réduite.

### Une nouvelle liberté ?

Hors de l'UE, le Royaume-Uni devrait, en principe, pouvoir « faire preuve d'imagination », métaphoriquement et littéralement. Il sera libre de négocier ses accords commerciaux, de dépenser les fonds dédiés aux aides hier attribués *via* le budget européen, d'adopter certaines postures de politique étrangère sans se retrouver contraint par le moindre consensus. Les accords commerciaux pourraient être moins avantageux qu'imaginé, mais

les dépenses en matière d'aides internationales resteront utiles, notamment pour contribuer à la stabilité de pays vulnérables. Elles joueront ainsi leur rôle pour gérer les causes de l'immigration de masse, à laquelle le Royaume-Uni est moins exposé que ses voisins continentaux.

La liberté d'expression retrouvée pourrait permettre au pays de présenter son point de vue singulier. Il pourrait se montrer plus intransigeant sur certains sujets, comme celui de la dépendance énergétique, où l'Allemagne semble prendre des décisions dangereuses quant à sa relation avec la Russie. Le Royaume-Uni continuera d'agir en première ligne pour gérer l'urgence climatique. Sa défense des droits de l'homme ne sera pas étouffée par les tendances autoritaires de Pologne ou de Hongrie. La taille et la nature disparate de l'UE actuelle génèrent des divergences de choix politiques, de discours politiques, et d'engagement, entre États membres. Le Royaume-Uni n'aura plus part à cette discorde. Même s'il reste difficile d'imaginer à court terme un domaine de politique étrangère où les positions du Royaume-Uni divergeraient sensiblement de celles du noyau central des membres de l'UE.

Un domaine de divergence est pourtant identifiable : la défense. Membres de l'UE, les Britanniques suspectaient les Français de vouloir bâtir une défense européenne pour affaiblir l'OTAN. Les politiques gauliennes des années 1950 donnaient quelque poids à cette crainte. Mais la

### Un domaine de divergence : la défense

vision de de Gaulle du monde de l'après-guerre, et de la place qu'y occupait la France fut ébranlée par l'arrivée des tanks soviétiques à Prague en 1968. Et la réintégration de la France dans les structures de commandement intégré change la donne. Dès les années 1990, la politique de sécurité française entretient des ambitions plus complexes que les Britanniques veulent bien le reconnaître. Après la chute de l'URSS, le président Mitterrand prédit un avenir où les États-Unis cesseront d'assurer la défense de l'Europe. Cette dernière doit donc renforcer elle-même sa sécurité. À cela s'ajoute l'objection de Paris au fait que certains États membres de la CEE et de l'UE profitent des engagements de défense des autres, membres de l'OTAN ou de l'UEO. Le gouvernement britannique ne partageait pas ce point de vue.

Les collaborations de sécurité actuelles de l'UE correspondent en large part aux différents niveaux d'engagement et de capacités de ses membres. Gardien de l'intégrité de la garantie offerte par les États-Unis *via* l'OTAN, le Royaume-Uni ne sera plus en position de peser sur les décisions de l'UE ou de les restreindre, ni de prendre part de plein droit aux missions qu'elle lancera. De leur côté, les États membres de l'UE ne montrent

aucune intention de hausser leur budget de défense. Même si l'UE s'engage plus et mieux, elle ne pourra assurer la sécurité de ses membres sans l'aide des États-Unis. Or le départ du Royaume-Uni de l'UE pourrait aggraver les risques de rétraction des États-Unis.

Le Royaume-Uni restera un contributeur important à la sécurité européenne par ses dépenses de défense, mais il ne pourra les augmenter jusqu'à devenir un acteur international majeur. Le Royaume-Uni et l'UE ont donc intérêt à maintenir une bonne coopération. En pratique, les relations bilatérales (surtout celle de Londres et de Paris, chacun étant le meilleur partenaire de défense de l'autre) détermineront probablement la nature et la portée de la collaboration de défense. Une décennie devrait être nécessaire pour que la nouvelle relation entre le Royaume-Uni et l'UE se précise dans un modèle stable.

La politique étrangère britannique se concentrera donc sur deux objectifs. Être entendu et écouté au niveau international tout d'abord – on a mentionné certains domaines dans lesquels le Royaume-Uni peut continuer d'exercer une influence utile, sinon conséquente. Le second objectif sera d'essayer de recouvrer son accès aux individus, aux idées, aux politiques et aux décisions auxquels le Royaume-Uni avait accès de droit comme membre de l'UE.

### **Une « proposition unique de vente »**

Dans les années 1950 et 1960, alors que le Royaume-Uni était une puissance mondiale plus importante qu'aujourd'hui, les tentatives britanniques d'établir des structures concurrençant la CEE se sont conclues par un échec. Il est difficile d'imaginer que le Royaume-Uni puisse aujourd'hui envisager une telle stratégie : le gouvernement britannique semble s'être fait une raison. Le concept de « Grande-Bretagne mondiale », s'il a un sens, pourrait alors signifier l'acceptation de la nécessité pour le Royaume-Uni de définir sa « proposition unique de vente » (*unique selling point*, USP), et de la diffuser *via* alliances et vecteurs d'influence. Le gouvernement devra travailler dur et saisir toutes les opportunités pour attirer l'attention et exercer une influence naturellement accessible aux membres de l'UE.

Pour cela, plusieurs choix sont possibles. Les ambassadeurs des pays européens se rencontrent régulièrement dans le monde pour échanger des informations et s'accorder sur des décisions communes. Le Royaume-Uni sera désormais absent de ces réunions, et devra coopérer avec chaque

pays séparément, sans bénéficier d'un partage avantageux d'informations, dès lors qu'il pensera partager des intérêts avec ses anciens partenaires, ou lorsqu'il aura besoin de leur soutien et de leur coopération. Dans nombre de ces pays, les gouvernants seront plus intéressés par la visée collective des pays de l'UE que par celle, individuelle, du Royaume-Uni, sauf si celui-ci fait une proposition différente et pertinente. Reconstituer des réseaux d'influence en partant de nouvelles bases (ou d'un modèle tombé en désuétude car remplacé par le modèle supérieur de collaboration européenne) demandera plus d'une décennie. L'entreprise exigera de nouvelles compétences, qui à leur tour impliqueront des investissements dans l'éducation, l'innovation, pour la poursuite de l'excellence. Enfin, un leadership politique compétent sera essentiel.

## Reconstruire les réseaux d'influence

Pour les raisons évidentes déjà mentionnées, toutes ces difficultés ne réduiront pas le Royaume-Uni à un rôle négligeable. Ce n'est pas seulement le monde que la pandémie a bouleversé, mais aussi notre perception des intérêts des démocraties occidentales. Si Trump est réélu, l'Occident, à supposer qu'il existe toujours comme entité distincte, sera incapable de trouver un terrain d'entente sur la façon d'évaluer ses relations de long terme avec la Chine ou la Russie. Sous Biden, définir une stratégie cohérente resterait possible, pour les relations diplomatiques comme pour le changement climatique.

Une telle stratégie ne peut plus reposer sur l'idée naïve que la Chine ne présente aucun danger. En dépit de tous ses défauts, l'impérialisme américain reste ancré dans les principes fondamentaux de la démocratie américaine. L'impérialisme chinois, employant les armes redoutables du commerce et de l'aide internationale, est foncièrement non-voire anti-démocratique. L'Occident devrait éviter de se lier d'amitié avec une tyrannie démagogique ; mais il ne peut se défaire totalement de sa dépendance économique vis-à-vis de Pékin. Une solution serait de repenser les questions d'autosuffisance et de diversification des ressources.

Il faut envisager une approche concertée, mettant à profit la puissance et l'influence des États-Unis sous un leadership responsable, le *soft power* européen agissant à travers l'aide internationale et les politiques commerciales, ainsi que les compétences et les leviers d'influence de toutes les démocraties. Les pays de l'UE et le Royaume-Uni doivent rester soudés dans leur posture intellectuelle, politique et décisionnelle face à la Chine. Et cette position implique une analyse pragmatique des atouts des institutions internationales fondées après la Seconde Guerre mondiale par les

puissances victorieuses, en les comparant notamment aux percées économiques et institutionnelles de la Chine.

Le Royaume-Uni peut apporter beaucoup à cette entreprise. Le gouvernement britannique semble susceptible de consacrer une grande attention à la région indopacifique. L'Inde s'était tournée vers le Royaume-Uni après la chute de l'URSS, et elle cherche aujourd'hui à développer cette relation pour mieux faire face aux défis des ambitions chinoises. Londres détient des atouts considérables en matière de renseignement, de cybersécurité, de technologies numériques. Stimulée par l'expansion agressive de la Chine, l'alliance des *Five Eyes* (réunissant les services de renseignement américains, britanniques, canadiens, australiens et néo-zélandais) pourrait gagner en dynamisme. Il en va de même pour la relation politique et sécuritaire entre le Japon et le Royaume-Uni. Pour des raisons similaires, une forme de trilatéralisme réunissant Royaume-Uni, France et Allemagne pourrait voir le jour, non dans un sens officiel mais avec le développement de fait d'une relation plus étroite sur les questions de sécurité.

\* \* \*

Il est encore difficile d'examiner les relations du Royaume-Uni avec ses voisins continentaux autrement qu'à travers le prisme du Brexit. Ce dernier constitue une grave erreur, un coup porté autant à nous-mêmes qu'à nos partenaires européens. Mais le monde fait face à des menaces autrement graves : la pandémie actuelle, le risque qu'une telle crise se reproduise encore, ou l'urgence climatique.

Nous nous sommes habitués à la paix relative dans laquelle nous vivons en Europe, cette part de ce que nous reconnaissons comme l'« Occident », une alliance de démocraties partageant les mêmes valeurs, et dont les ambitions internationales restent raisonnables. La menace d'une attaque nucléaire de l'URSS s'est réduite après 1962, jusqu'à sembler disparaître après la chute de l'empire soviétique. Aujourd'hui, la Russie fait peser un nouveau danger de confrontation et de sabotage délibérés. Nous avons imaginé la Chine en potentiel géant économique, et voilà que nous nous retrouvons dépassés par la rapidité et l'ampleur de son développement, ainsi que par l'affirmation agressive de son influence et de sa volonté de contrôle politiques. Pour l'heure, le sens moral du leadership américain (la « brillante cité sur la colline » ré-imaginée par Ronald Reagan) se délite sous la présidence d'un homme erratique, sans principes moraux identifiables. Regagner le terrain perdu ne sera pas une mince affaire.

Quelle que soit l'issue des élections américaines, le Royaume-Uni et les démocraties européennes se doivent de reconnaître ces défis, et d'y faire face. Les débats autour des régimes d'aides d'État et des politiques de pêche sont certes importants. Mais ils ne doivent pas détourner notre attention du nécessaire examen commun des problèmes plus graves qui menacent nos démocraties, et des réponses à y apporter.

Certains Britanniques pensent que la réalité économique et politique poussera leur pays à demander sa réintégration à l'UE. Cela ne semble guère envisageable dans un futur proche. L'erreur serait de faire du mieux l'ennemi du bien. Une diplomatie bilatérale dynamique entre le Royaume-Uni et ses principaux alliés européens devra, pour le moment, prévaloir. De nouvelles structures, notamment pour les questions de sécurité, devront probablement être envisagées. L'avenir, tout comme le passé, sera fait de nos destins étroitement mêlés.



---

### Mots clés

Royaume-Uni  
Brexit  
Union européenne  
États-Unis