



Le Royaume-Uni et le monde après le Brexit

Pauline Schnapper

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2018/4 Hiver**, PAGES 9 À 21

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365678193

DOI 10.3917/pe.184.0009

Date de mise en ligne : 04/12/2018

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2018-4-page-9?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.

page 9

dossier

LE BREXIT DANS TOUS SES ÉTATS

Le Royaume-Uni et le monde après le Brexit

Par **Pauline Schnapper**

Pauline Schnapper est professeur de civilisation britannique contemporaine à l'université de la Sorbonne-Nouvelle de Paris. Elle est co-auteur avec David Baker de *Britain and the Crisis in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015 et de *Le Royaume-Uni doit-il quitter l'Union européenne ?*, Paris, La Documentation française, 2014.

Lors de la campagne référendaire de 2016, la question des conséquences potentielles du Brexit sur la place du Royaume-Uni dans le monde a été éludée. Les partisans du *Leave* comptent sur la relation spéciale avec les États-Unis, sur l'appartenance à des institutions multinationales et sur les liens avec les pays du Commonwealth pour maintenir le statut international de leur pays. L'âpreté des relations entre Donald Trump et Theresa May montre toutefois qu'il s'agit d'un pari risqué.

politique étrangère

Les Britanniques ont voté en faveur de la sortie de l'Union européenne (UE) lors du référendum du 23 juin 2016 sans que les conséquences d'un éventuel Brexit aient été débattues pendant la campagne électorale. Celle-ci avait porté essentiellement sur le contrôle de l'immigration, le retour à une souveraineté non partagée (symbolisée par le slogan *Take Back Control*), et sur les aspects économiques. Le Premier ministre David Cameron avait, de toute façon, défendu à son administration de prévoir un plan d'action en cas de vote négatif, qu'il porte sur l'économie ou sur la réflexion stratégique.

La victoire inattendue du *Leave* soulève pourtant bien des questions concernant la politique étrangère du Royaume-Uni après mars 2019, date de la sortie effective de l'UE, et sur la place future du pays sur la scène internationale. Les incertitudes sont encore nombreuses, car elles dépendront pour partie des négociations en cours avec l'UE, et des événements extérieurs sur lesquels le gouvernement britannique a peu ou pas de prise. Mais on peut déjà avancer que le Brexit, présenté par les europhobes les plus ardents comme l'occasion pour le Royaume-Uni de (re)devenir un acteur global, risque au contraire d'affecter négativement le rôle et l'influence du pays.

La fin d'une époque

Le vote en faveur du Brexit peut s'interpréter comme un tournant dans l'histoire de la politique étrangère britannique depuis 1945. Celle-ci s'était en effet construite autour des fameux « trois cercles » définis par Winston Churchill. Le premier, dans l'ordre d'importance à l'époque, était le Commonwealth ; le deuxième, ce qu'il appelait la « communauté transatlantique » avec les États-Unis et le Canada ; et le troisième la relation avec l'Europe. C'était là la vision stratégique que le pays s'était donnée, autour de laquelle la politique étrangère devait se construire¹. Au fil des décennies, le poids du premier cercle s'est estompé au profit du troisième : l'Europe, ou plutôt la Communauté économique européenne (CEE) dont le Royaume-Uni est devenu membre en 1973.

Le maintien d'un discours public sur le caractère exceptionnel de la nation britannique

La participation au projet européen a permis de compenser la perte de prestige liée à la décolonisation, et de donner un nouvel horizon à la politique étrangère britannique, en complément des autres éléments de puissance que sont la possession de l'arme nucléaire, le siège permanent au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU) et le rôle de

premier plan dans l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN). Dès lors la politique britannique, quelle que soit l'orientation partisane des gouvernements en place, s'est appuyée sur deux axes forts : la « relation spéciale » avec les États-Unis et la participation à l'intégration de l'Europe. En dépit des réticences récurrentes des gouvernements britanniques vis-à-vis

des différents projets d'union politique et économique, et du statut spécifique dont jouissait le pays (exemption de l'euro, de Schengen, etc.), sa politique étrangère nationale s'est inscrite sans difficulté dans le cadre de la coopération politique européenne.

Cette hiérarchie des priorités n'a pas empêché le maintien d'un discours public sur le caractère exceptionnel de la nation britannique, qui ne pouvait être réduite au statut de simple puissance régionale en Europe². Même Tony Blair, quand il était Premier ministre, parlait de la vocation unique de son pays à former un « pont » entre les deux continents et à garantir la pérennité de l'Alliance atlantique. En matière d'influence internationale, ce rôle a au demeurant bien servi les intérêts britanniques. D'un côté Londres était

1. D. McCourt, *Britain and World Power since 1945: Constructing a Nation's Role in International Politics*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2014.

2. P. Nedergaard et M. Friis Henriksen, « Brexit and British Exceptionalism », in P. Diamond, P. Nedergaard et B. Rosamond (dir.), *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit*, Londres, Routledge, 2018, p. 134-146.

l'interlocuteur privilégié des États-Unis et jouait un rôle de premier plan dans l'OTAN, de l'autre il exerçait une influence réelle au sein de l'UE dans la coopération politique et les questions de sécurité et de défense, y compris pour bloquer les initiatives qui lui déplaisaient, comme la création d'un quartier général militaire de l'UE à Bruxelles.

En sortant de l'UE, sans y avoir vraiment réfléchi, ni au gouvernement ni dans les *think tanks* spécialisés, et sans que le Foreign Office l'ait souhaité, le Royaume-Uni tourne donc le dos à son rôle traditionnel et doit s'en construire un nouveau, compatible avec les engagements et alliances passés ainsi qu'avec les moyens financiers et humains dont il disposera dans l'avenir³.

Le discours officiel sur l'après-Brexit

Les questions stratégiques n'ont guère été débattues pendant la campagne pour le référendum. Alors que les alliés traditionnels du Royaume-Uni s'inquiétaient de la perspective d'une sortie de l'UE, les partisans du Brexit se contentaient d'affirmer la possibilité de renouer à l'avenir avec « l'anglosphère », et de développer à nouveau des liens privilégiés avec les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Ils misaient aussi sur la signature d'accords commerciaux avec divers pays tiers⁴. Il s'agissait de revenir à une sorte d'âge d'or pré-Union européenne – la nostalgie de l'Empire n'était pas loin – en même temps que d'afficher une ultra-modernité.

Les pays du Commonwealth, ainsi que les puissances émergentes asiatiques, devaient offrir de nouvelles possibilités de développement et de commerce à l'économie britannique, à l'inverse d'une Europe considérée comme sclérosée et peu compétitive⁵. Ces nouveaux liens devaient se construire sur la base du libre-échange, conformément à la vision « hyperglobaliste » répandue au sein du Parti conservateur et du Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP) depuis les années 1990, l'Union européenne étant, elle, accusée de protectionnisme déguisé⁶. En d'autres termes, là où les Français, par exemple, voyaient traditionnellement l'intégration européenne comme le moyen de défendre leurs intérêts nationaux

3. A. Glencross et D. McCourt, « Living Up to a New Role in the World: The Challenges of "Global Britain" », Foreign Policy Research Institute, automne 2018, disponible sur : <<https://research.aston.ac.uk>>.

4. B. Wellings, « The Anglosphere in the Brexit Referendum », *Revue française de civilisation britannique*, vol. 22, n° 2, 2017, disponible sur : <<https://journals.openedition.org>>.

5. P. Murray, « Brexit and the Commonwealth: Fantasy Meets Reality », in P. Diamond, P. Nedergaard et B. Rosamond (dir.), *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit*, op. cit., p. 197-207.

6. D. Baker, A. Gamble et D. Seawright, « Sovereign Nations and Global Markets: Conservatism and Hyperglobalism », *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 4, n° 3, 2002, p. 399-428.

sur la scène internationale, les *Brexiters* considéraient au contraire l'appartenance à l'UE comme un obstacle empêchant le pays de défendre ses intérêts propres⁷.

Theresa May a également insisté à plusieurs reprises, dans différents discours prononcés sur le Brexit après le référendum, sur le fait que celui-ci ne signifiait pas un retrait de la scène internationale, ni un repli sur soi, mais que le Royaume-Uni resterait un acteur de premier plan⁸. Il s'agissait de montrer une image différente de celle – largement projetée lors de la campagne référendaire – d'un pays décidé à fermer ses frontières et à se replier sur la nostalgie d'un passé disparu. Le Premier ministre a ainsi à de multiples reprises décrit un avenir où le pays continuerait à agir à l'extérieur de ses frontières, usant du terme de *Global Britain*. À l'avenir, le pays développerait des liens spécifiques avec les grandes puissances d'Asie, la Chine et l'Inde, tout en maintenant un haut niveau d'aide au développement. Il resterait également engagé au Moyen-Orient, dans l'OTAN et dans les autres institutions multilatérales. Il n'était pas précisé comment ces aspirations générales pourraient être financées, alors que la situation économique pourrait se dégrader après la sortie de l'Union européenne⁹. Le Foreign Office n'a d'ailleurs mené aucune réflexion publique sur une possible révision de la Stratégie de sécurité nationale (NSS) adoptée en 2015, ou sur les moyens de ces nouvelles ambitions – ce dont la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des Communes lui a fait reproche dans un rapport de mars 2018¹⁰.

En Europe, le gouvernement britannique prévoit de maintenir un « partenariat particulier et profond » avec l'Union européenne dans le domaine de la politique étrangère, de la sécurité et de la défense après le Brexit, et de continuer à contribuer à la défense collective du continent. Concrètement, le Royaume-Uni souhaite rester associé à la coopération en matière de sécurité intérieure, en conservant l'accès aux bases de données policières, au système d'information Schengen, et en ne remettant pas en cause sa participation au mandat d'arrêt européen. Theresa May s'est dite prête à poursuivre la coopération en matière de défense européenne, en restant associée à l'Agence

7. Voir sur ce point S. Tolford, « The British and their Exceptionalism », Centre for European Reform, 3 mai 2017, disponible sur : <www.cer.eu>.

8. Voir les discours de Theresa May à Lancaster House, « The Government's Negotiating Objectives for Exiting the EU », 17 janvier 2017, disponible sur : <www.gov.uk> et le discours de Mansion House, « In Full: Theresa May's Speech on Future UK-EU Relations », BBC, 2 mars 2018, disponible sur : <www.bbc.com>.

9. T. Harrois, « Towards "Global Britain"? Theresa May and the UK's Role in the World after Brexit », *Observatoire de la société britannique*, n° 21, 2018, disponible sur : <<https://journals.openedition.org>>.

10. Commission des Affaires étrangères de la Chambre des Communes, « Global Britain », 12 mars 2018, disponible sur : <<https://publications.parliament.uk>>.

européenne de défense (pour les questions d'armement), et à participer à certaines opérations militaires extérieures de l'UE après le Brexit. Elle a notamment insisté sur le fait que le Brexit ne porterait pas atteinte aux relations bilatérales avec la France établies depuis 2011 dans le cadre des accords de Lancaster House.

La réalité en Europe

En réalité, la politique européenne du Royaume-Uni post-mars 2019 dépendra en grande partie du résultat des négociations complexes qui se jouent entre Londres et Bruxelles, à propos du divorce proprement dit et de leurs relations futures. Le type d'accord qui sera trouvé sur les relations commerciales aura un impact indirect sur les capacités du pays à garder une influence en Europe et, surtout, sur l'évolution de son économie à court et moyen termes. Si le Royaume-Uni devait finalement rester dans l'union douanière et/ou le Marché unique, les conséquences économiques seraient pour lui moins graves que s'il sortait de l'UE sans accord, et que plusieurs années devaient se passer avant qu'un traité de libre-échange soit signé. Outre la détérioration des relations avec les pays européens que ce dernier scénario pourrait provoquer, il entraînerait certainement un choc pour l'économie britannique, qui se manifesterait par une baisse de la croissance, une réduction des investissements étrangers, et une crise des finances publiques. Le gouverneur de la Banque d'Angleterre, Mark Carney, a mis en garde à plusieurs reprises sur les risques d'une fuite des capitaux et d'une augmentation de l'inflation dans l'hypothèse d'absence d'accord, allant jusqu'à parler de conséquences comparables à celles de la crise de 2008-2009.

Le budget du Foreign Office a été réduit d'un quart depuis 2010

La sortie de l'UE aura, en tout état de cause, des répercussions sur les finances publiques, qui ont déjà été affectées par la récession de 2008-2009 et les mesures d'austérité qui l'ont suivie. Le budget du Foreign Office a ainsi été réduit d'un quart depuis 2010. Différents ministères seront mis à contribution et devront engager des dépenses supplémentaires. Celui de l'agriculture devra compenser la disparition des aides européennes ; le ministère de l'Intérieur et le service des douanes devront augmenter leurs contrôles aux frontières. Le Royaume-Uni devra aussi investir dans la création d'organes de régulation nationaux, dans des domaines aussi variés que les médicaments ou l'environnement, pour se substituer aux organismes européens existants. Tout cela aura inévitablement des répercussions sur les budgets de la Défense et des Affaires étrangères.

Sur le plan stratégique, tout dépendra également de l'accord qui sera trouvé entre Londres et Bruxelles sur la coopération en matière de sécurité et de défense. Il devrait poser moins de difficulté que celui sur les questions commerciales ou la frontière irlandaise, car un large consensus existe en Europe sur l'intérêt de continuer à partager les informations concernant la sécurité intérieure, et de maintenir une telle coopération. Des tensions sont toutefois apparues, même sur ces questions moins controversées. La Commission européenne a ainsi annoncé qu'une fois sorti de l'UE, le Royaume-Uni ne pourrait plus participer au programme Galileo de navigation par satellite, réservé aux États-membres. Il faudra aussi un accord spécifique pour rester dans Europol, l'agence de coopération policière de l'UE, et pour conserver le mandat d'arrêt européen, ce qui ne sera pas réglé d'ici mars 2019.

La participation des troupes britanniques aux missions de l'UE, depuis l'accord franco-britannique de Saint-Malo de 1998, a été limitée mais symboliquement importante. Le siège de l'opération Atalante contre la piraterie au large de la Somalie se trouve ainsi à Northwood, ce qui ne pourra continuer après le Brexit. Les Britanniques ne seront plus représentés au Conseil européen, au Conseil des ministres des Affaires étrangères ni au Service européen d'action extérieure, ni dans les différents comités qui s'occupent de la politique de sécurité et de défense commune. Sous l'impulsion de la France et de l'Allemagne, une Coopération structurée renforcée sur la défense a été mise en place au sein de l'UE fin décembre 2017, avec l'idée de lancer des projets collaboratifs susceptibles d'inclure ceux qui avaient été jusque-là bloqués par le Royaume-Uni, comme la création d'un quartier général militaire européen à Bruxelles¹¹.

Londres pourrait cependant participer au cas par cas, si ses finances le lui permettent, à des opérations de l'UE. Le président Macron a déjà proposé, dans son discours de la Sorbonne de septembre 2017, une Initiative européenne d'intervention en Europe (et non dans l'UE seule), qui lui permettrait de se doter d'une force commune d'intervention, d'un budget et d'une doctrine de défense communs¹². Le 25 juin 2018, 9 pays dont le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne et la France ont signé une lettre d'intention, suivie en fin d'année d'un *memorandum of understanding*. La participation britannique à ce projet devrait limiter l'inconvénient pour l'UE du départ de l'une des principales puissances militaires du continent, et permettre au

11. «European Commission Welcomes First Operational Steps Towards a European Defence Union», Commission européenne, 11 décembre 2017, disponible sur : <<http://europa.eu>>.

12. Discours d'Emmanuel Macron à la Sorbonne, «Initiative pour l'Europe», 26 septembre 2017, disponible sur : <www.elysee.fr>.

Royaume-Uni de demeurer associé à une partie des activités de l'UE dans ce domaine.

La relation spéciale

La question de l'avenir de la relation spéciale avec les États-Unis est centrale pour la politique étrangère post-Brexit, puisque Londres se détourne d'un de ses deux piliers traditionnels en espérant renforcer l'autre. Il faut distinguer ici la situation actuelle, dominée par la présidence de Donald Trump, des évolutions de plus long terme. Le locataire de la Maison-Blanche depuis 2017 représente un défi particulier pour le gouvernement britannique.

Alors que le président Obama, dans la tradition des gouvernements américains depuis les années 1960, avait encouragé les électeurs britanniques à rester dans l'UE pendant la campagne du référendum – précisément pour maintenir la qualité de la relation particulière entre Londres et Washington –, Trump a adopté la position inverse. Favorable au Brexit en raison de son hostilité à l'Union européenne, Trump a fait miroiter au gouvernement britannique la possibilité d'un accord de libre-échange bilatéral. Consciente de l'importance de maintenir un lien aussi étroit que possible avec Washington, Theresa May s'est précipitée à Washington dès janvier 2017 pour tenter d'établir une relation personnelle avec ce président atypique, et obtenir son soutien explicite à l'OTAN, organisation qu'il avait qualifiée auparavant d'« obsolète ». Ce voyage s'est déroulé au moment même où le nouveau président américain défendait l'usage de la torture, et interdisait l'accès de son pays aux ressortissants d'un certain nombre d'États musulmans, provoquant de l'embarras dans la délégation britannique.

Cet embarras n'a pu que s'amplifier à mesure que Trump développait une politique protectionniste à l'égard de l'Union européenne et de la Chine, en leur imposant des droits de douane sur l'aluminium et l'acier. Cette approche protectionniste n'est guère compatible avec la vision britannique du libre-échange. Les différends se sont aussi multipliés sur des dossiers importants tels que l'accord sur le nucléaire iranien, dénoncé par la nouvelle administration américaine contre l'avis de Londres, le transfert de l'ambassade américaine en Israël de Tel-Aviv à Jérusalem, ou le retrait américain de l'accord de Paris sur le climat. Sur toutes ces questions, Theresa May s'est retrouvée en porte-à-faux vis-à-vis des positions américaines, et paradoxalement bien plus proche des Européens.

L'affaiblissement de la « relation spéciale » sous Trump est apparu de manière encore plus évidente lors du voyage du président au Royaume-Uni en juillet 2018. Dans une interview au tabloïd *The Sun*, Donald Trump

délivrait à la veille de son arrivée quelques affirmations fracassantes. Il mettait en garde Theresa May contre l'accord recherché à Bruxelles, qui risquerait selon lui d'empêcher un accord de libre-échange avec les États-Unis. Il critiquait le maire de Londres Sadiq Khan, et chantait *a contrario* les louanges de Boris Johnson, rival déclaré de Theresa May au sein du Parti conservateur, «qui ferait un excellent Premier ministre¹³». Même si, face au tollé suscité par ses propos, Trump déclarait ensuite que l'interview était fausse et relevait des *fake news*, l'épisode restait sans précédent. Pour la première fois, un président américain se livrait à une tentative délibérée d'affaiblir un gouvernement allié en position difficile sur le plan intérieur, semant la

L'affaiblissement de la «relation spéciale» sous Trump

zizanie dans le pays, et soutenant un rival populiste du Premier ministre en exercice. Donald Trump utilisait ainsi le Brexit comme outil d'une stratégie générale d'affaiblissement de l'Union européenne, et Theresa May se retrouvait en quelque sorte otage du conflit idéologique qui oppose Trump et son entourage *alt-right* aux principes de la démocratie libérale que l'UE entend représenter.

Au-delà des péripéties liées à la présidence Trump, on peut s'interroger à plus long terme sur l'intérêt, du point de vue américain, du maintien d'une relation bilatérale privilégiée avec un allié isolé de ses voisins européens, moins influent en Europe, et affaibli économiquement par le Brexit¹⁴. Londres ne pourra plus jouer le rôle de leader du camp atlantiste sur le Vieux Continent. L'évolution générale de la politique américaine depuis Obama amène par ailleurs à un éloignement de l'Europe, et à une concentration plus importante sur le *nation building at home*. En politique étrangère, les priorités américaines sont désormais plutôt en Asie (depuis le «pivot» annoncé par Obama), et dans une moindre mesure en Afrique et au Proche-Orient. Dans ce contexte, le rôle que peut jouer Londres aux yeux de Washington tient surtout à la contribution militaire britannique aux opérations militaires américaines dans ces régions.

La capacité d'intervenir militairement à l'extérieur

Le Royaume-Uni a été jusqu'alors, avec la France, le pays européen le plus disposé à projeter des forces militaires au-delà de ses frontières. Sous Tony Blair, l'armée britannique a été engagée en Sierra Leone,

13. T. Newton Dunn, «Trump's Brexit Blast: Donald Trump Told Theresa May how to Do Brexit "but she Wrecked it" – and Says the US Trade Deal Is off», *The Sun*, 13 juillet 2018, disponible sur : <www.thesun.co.uk>.

14. G. K. Wilson, «Brexit, Trump and the Special Relationship», *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 19, n° 3, 2017, p. 543-557.

au Kosovo, en Afghanistan et en Irak. David Cameron a, d'une certaine manière, poursuivi cette tradition en intervenant avec la France en Libye en 2011¹⁵.

On assiste pourtant depuis lors à un certain retrait britannique en la matière, pour deux raisons principales. La première est que l'opinion publique est de moins en moins favorable à des interventions dont les résultats ne sont guère probants¹⁶. L'invasion de l'Irak en 2003 a représenté un tournant à cet égard, les mensonges gouvernementaux sur la présence d'armes de destruction massive ayant provoqué un rejet de la politique d'intervention humanitaire prônée par Tony Blair. Le consensus qui avait jusque-là accompagné les décisions d'intervention a volé en éclat dans les années 2010, avec le rejet par la Chambre des Communes – par 285 voix contre 272 – de la motion gouvernementale sur une intervention en Syrie en août 2013, suite à l'attaque chimique attribuée au régime syrien¹⁷. En septembre 2014, le Parlement vota certes en faveur d'une intervention aérienne limitée contre l'État islamique en Irak, puis l'année suivante en Syrie, mais rien de tout cela n'était comparable avec les engagements précédents en Irak, en Afghanistan (où l'opération britannique s'est terminée en 2014), ou en Libye.

La seconde raison est économique. Le budget de la Défense britannique a baissé d'un milliard de livres entre 2010 et 2015, passant de 2,7 % à 2,4 % du produit intérieur brut (PIB), avant de repartir légèrement à la hausse depuis 2015 avec la publication de la NSS. L'armée de Terre en a été particulièrement affectée. Le manque de moyens affecte les capacités de projection britanniques et bride les ambitions en la matière.

Deux scénarios sont dès lors possibles après le Brexit. Soit le Royaume-Uni confirme son retrait militaire partiel de la scène internationale, dans la continuité de ce qui se passe depuis 2013 – ce qui pourrait poser problème à la France, qui s'est engagée avec Londres dans une coopération bilatérale qui inclut la création d'une force expéditionnaire conjointe. Soit, au contraire, pour illustrer sa volonté de rester un acteur-clé dans les affaires du monde et manifester ses ambitions globales, Londres maintient un niveau de dépenses élevé pour la défense et reste prêt à participer

15. O. Daddow et P. Schnapper, « Liberal Intervention in the Foreign Policy Thinking of Tony Blair and David Cameron », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 26, n° 2, 2013, p. 330-349.

16. R. Gribble et al., « British Public Opinion after a Decade of War: Attitudes to Iraq and Afghanistan », *Politics*, vol. 3, n° 2, 2015, p. 128-150.

17. J. Gaskarth, « The Fiasco of the 2013 Syria Votes: Decline and Denial in British Foreign Policy », *Journal of European Public Policy*, vol. 23, n° 5, 2016, p. 718-734 et J. Strong, « Interpreting the Syria Vote: Parliament and British Foreign Policy », *International Affairs*, vol. 91, n° 5, 2015, p. 1123-1139.

à des opérations dans le cadre de l'OTAN ou en coopération avec l'Union européenne, fût-ce au prix de sacrifices budgétaires dans d'autres domaines.

Le Commonwealth et l'ONU

Le Commonwealth représente l'horizon rêvé d'un *Global Britain* auquel se sont référés les partisans du *Leave* pendant la campagne du référendum de 2016. Le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande coopèrent déjà avec le Royaume-Uni et les États-Unis dans le domaine du renseignement (dans la structure dite des *Five Eyes*). Les Brexiters, on l'a vu, souhaitent renforcer ces liens et signer des accords de libre-échange avec ces pays qui viendront compenser l'accès plus difficile au marché européen. Pourtant, aucun de ces grands partenaires (à l'exception de Trump à Washington) n'avait souhaité le Brexit. Beaucoup d'entreprises canadiennes ou australiennes sont basées en Angleterre pour accéder au marché européen, ce que le Brexit va rendre plus compliqué. Il faudra aussi renégocier des accords de commerce bilatéraux alors que ces pays, négocient (Australie) ou ont négocié (Canada) des accords de libre-échange avec l'UE dans son ensemble.

Le Commonwealth représente actuellement moins de 9 % des échanges commerciaux britanniques, soit ce que le Royaume-Uni échange avec la seule Allemagne¹⁸. Au total, c'est près de la moitié de son commerce qui est aujourd'hui réalisé avec l'Union européenne. La taille des marchés du Commonwealth est souvent sans commune mesure avec celle de l'UE, à l'exception de l'Inde. Celle-ci, présentée comme un futur eldorado, ne représente pour l'instant qu'1,6 % du commerce britannique. Les premières tentatives de discussion sur un accord de libre-échange avec le gouvernement indien – lors d'un voyage officiel de Theresa May – ont échoué sur la question du nombre de visas attribués à des ressortissants indiens, nombre que le gouvernement britannique refusait d'augmenter malgré la demande du Premier ministre Modi. L'idée que les relations avec le Commonwealth pourraient se substituer à l'Union européenne paraît donc relever davantage du fantasme que de la réalité, au moins à court et moyen termes¹⁹.

Le Royaume-Uni restera certes, enfin, membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, avec les privilèges et le prestige que cela lui confère. Il est le sixième contributeur au budget général de l'organisation, et au budget

18. M. Ward, « Statistics on the UK Trade with the Commonwealth », House of Commons Library, Briefing Paper 8282, avril 2018, disponible sur : <<https://researchbriefings.parliament.uk>>.

19. Voir par exemple P. Murphy, *The Empire's New Clothes: The Myth of the Commonwealth*, Londres, Hurst, 2018.

de maintien de la paix. Mais l'appartenance à l'UE, un des groupes régionaux aux Nations unies, a jusqu'à maintenant renforcé son influence grâce aux positions communes et directives de votes partagées à 28 dans les différentes instances onusiennes. Après le Brexit, la diplomatie britannique ne représentera plus que l'une des deux voix de l'UE au Conseil de sécurité, ce qui pourrait imposer des limites à sa capacité d'influence. En revanche, on peut supposer que la coopération bilatérale avec la représentation française à New York se poursuivra, si du moins les négociations du Brexit ne tendent pas les relations entre les deux pays.

À la fin de 2018, la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne continue plus à soulever des questions qu'à proposer des réponses. L'incertitude demeure entière sur les conditions dans lesquelles le Brexit aura lieu et, surtout, sur les relations futures entre les deux entités. Il sera dans l'intérêt de tous de conserver une relation forte en matière de politique étrangère et même de défense mais celle-ci dépendra aussi des négociations en cours.

Par ailleurs, le choix annoncé par le gouvernement britannique de sortir de l'UE dans la perspective de se rapprocher des États-Unis, des pays du Commonwealth et des pays émergents pour recréer un *Global Britain* apparaît décidément bien risqué. Non seulement l'engagement américain dans une coopération étroite avec Londres n'est en rien garanti pour l'avenir, mais les liens commerciaux envisagés avec les pays tiers restent très modestes en comparaison de ceux qu'entretient le Royaume-Uni avec l'Union européenne. La perspective de renégocier des séries d'accords remplaçant simplement ceux que l'UE a déjà signés ou est en train de négocier, prendra beaucoup de temps, usera beaucoup d'énergie dans les années qui viennent. Enfin, les conséquences économiques potentiellement négatives du Brexit pourraient bien également obérer les ambitions stratégiques des prochains gouvernements britanniques, faute de moyens.



Mots clés

Royaume-Uni
Brexit
Union européenne
OTAN