analyse

Les relations franco-britanniques : une évidence en pointillés

Si le Premier ministre britannique David Cameron et le président français François Hollande affichent régulièrement leurs désaccords sur l'Union européenne et les questions économiques, l'alliance stratégique des deux puissances rivales n'a jamais été remise en cause depuis l'Entente cordiale d'avril 1904.

Par **Vivien Pertusot**, chercheur et responsable du bureau de Bruxelles de l'IFRI (Institut français des relations internationales).

Les relations entre la France et le Royaume-Uni se caractérisent par « une complémentarité difficile », selon l'expression de Geoffroy de Courcel, ambassadeur de France en poste à Londres dans les années soixante (1).

Cet apparent oxymore traduit une situation où les deux pays ont nourri une relation marquée par l'évidence de travailler ensemble, tout autant que celle de se percevoir comme des rivaux. Cela s'illustre à trois niveaux : au niveau des affaires stratégiques, au sein de l'Union européenne, ainsi que dans leur relation commerciale. Les raisons de cette « complémentarité difficile » trouvent leurs racines non seulement dans une histoire parsemée de guerres et de rivalités ouvertes, mais aussi dans deux conceptions différentes de l'échiquier international. L'Europe a notamment toujours été la pomme de discorde des relations franco-britanniques.

Le domaine stratégique : rapprochement de raison

La convergence d'intérêts sur les domaines stratégiques est aussi étonnante qu'elle est compréhensible. Surtout, elle est pragmatique. Avant le XX^{e} siècle, ni la France ni le Royaume-Uni n'avaient particulièrement de raison d'envisager un rapprochement. Les deux pays possédaient des empires d'envergure, des capacités militaires robustes et ne percevaient pas de menaces imminentes sur le continent européen. L'avènement de la Triple Alliance en 1882 et la montée en puissance de l'Allemagne ont été d'importants vecteurs pour motiver une nouvelle donne entre Paris et Londres. Toutefois, l'Entente cordiale approuvée en 1904 n'était à l'époque pas comprise comme le fondement d'une alliance structurelle entre deux rivaux.

Cet accord aura en réalité jeté les fondations d'une coopération bilatérale stratégique jamais réellement remise en ques-

Photo ci-dessus :
Le 25 octobre 2013, lors d'un conseil européen, François Hollande s'entretient avec David Cameron. L'Union européenne est au cœur des principaux sujets de désaccord franco-britanniques et notamment la volonté du Premier ministre britannique de réformer l'Union européenne, ce qui pour le président français « n'est pas la priorité », car « on ne peut pas faire peser sur l'Europe le choix britannique ». (© Conseil européen)

Photo ci-contre :
Caricature datant de 1906, deux ans après l'« Entente cordiale » – une série d'accords bilatéraux signés entre le Royaume-Uni et la France, qui servit notamment à résoudre plusieurs différends coloniaux et à constituer le socle de la Triple-Entente formée avec l'Empire russe. On peut reconnaître sur ce dessin John Bull (personnage symbolisant l'Angleterre) et la Marianne française qui tournent le dos au Kaiser allemand, portant une épée sous son manteau. (© Bernard Partridge)

tion. Malgré les suspicions et autres méfiances inhérentes à la relation franco-britannique, plusieurs facteurs ont confirmé l'utilité de maintenir une relation étroite. Tout d'abord, la France et le Royaume-Uni vont devenir les deux seuls pays européens à conserver une ambition internationale unissant les volets diplomatiques, commerciaux, culturels et militaires. Une des principales pierres angulaires de cette vision globale est leur siège permanent respectif au sein du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Ensuite, les deux pays conservent des outils de défense assez similaires, qu'ils sont prêts à utiliser. La possession d'armes nucléaires indépendantes en est un exemple, mais aussi des formats d'armées et des postures de défense proches. Les deux pays ont certes connu de fortes réductions d'effectifs et de capacités depuis la fin de la guerre froide et des coupes budgétaires conséquentes depuis 2008. Toutefois, Français et Britanniques veulent encore maintenir une capacité d'action totale, même si la réalité est plus contrastée. Enfin, les deux pays s'accordent sur le principe que l'Europe doit être plus active en politique étrangère et de défense. Ils divergent néanmoins sur l'enceinte de prédilection afin d'y parvenir. Traditionnellement, le Royaume-Uni, fervent promoteur du lien transatlantique, estime que l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) doit être l'institution privilégiée pour la défense européenne. À l'inverse, la France préfère que les Européens développent une capacité autonome de celle de l'OTAN au sein de l'Union européenne. Si cette divergence perdure, elle est aujourd'hui estompée par des considérations beaucoup plus pragmatiques : peu importe la méthode, les Européens doivent être plus responsables en matière de sécurité et de défense.

La signature des traités de Lancaster House en novembre 2010 a marqué le point culminant de cette proximité stratégique. Cette coopération de défense répondait à des considérations de court et de moyen termes. Paris et Londres saisissaient bien la portée des coupes budgétaires et la nécessité de trouver des partenaires viables et de même calibre afin de conserver une force de frappe conséquente. C'était particulièrement marqué pour la soutenabilité des capacités nucléaires, ainsi qu'au niveau industriel – la France et le Royaume-Uni maintiennent des bases industrielles et technologiques de défense (BITD) d'ampleur comparable. Sans parler d'intégration des BITD, il devenait clair des deux côtés de la Manche que leurs seules BITD nationales n'allaient plus suffire pour peser face aux États-Unis et aux industries émergentes. Il s'agissait également pour les deux puissances européennes de continuer à peser à l'échelle internationale et de pouvoir combiner leurs forces pour se déployer sur des théâtres parfois lointains.

> *« La coopération stratégique franco-britannique demeure pragmatique et donc sujette aux soubresauts politiques. (…) François Hollande n'en a pour le moment pas fait un axe prioritaire. »*

Photo ci-contre :
Le 2 novembre 2010, lors du sommet France-Royaume-Uni organisé à Lancaster House à Londres, le président français Nicolas Sarkozy et le Premier ministre britannique David Cameron donnent une conférence de presse commune à la suite de la signature d'un accord historique sur la défense. Après un millénaire de défiance mutuelle, d'hostilité nationaliste et de stéréotypes réciproques, la France et le Royaume-Uni sont pour la première fois à un niveau quasi comparable de richesse, de population, de puissance militaire et d'influence dans le monde. (© Crown Copyright)

D'où deux traités ambitieux signés entre Paris et Londres couvrant les domaines opérationnel, capacitaire, nucléaire et industriel. La coopération opérationnelle prendra la forme d'une Force expéditionnaire commune interarmées (CJEF), qui devrait être prête d'ici 2016. Bien que les deux appareils militaires aient l'habitude de travailler et de se déployer ensemble, établir une force commune présente de nombreux défis qui ralentissent son établissement. La coopération capacitaire se révèle également difficile. Le sommet franco-britannique, fin janvier 2014, a redonné un coup de projecteur à une coopération capacitaire et industrielle qui restait timorée, avec par exemple la confirmation du développement et de la production de missiles anti-navires légers. Mais d'autres projets ont été abandonnés face aux choix unilatéraux des gouvernements français ou britannique. La coopération nucléaire est la plus discrète, mais semble être celle qui connaît le moins de remous.

La coopération franco-britannique en matière de sécurité et de défense est

désormais acquise, mais pas sa portée. Sauf retournement majeur dans la politique étrangère et de sécurité de l'un des deux partenaires, l'intérêt de coopérer et de s'entendre demeurera. Ce qui est plus incertain en revanche est le périmètre de coopération que les deux chancelleries sont prêtes à maintenir sur le long terme. En effet, la coopération stratégique franco-britannique demeure pragmatique et donc sujette aux soubresauts politiques. En France, Nicolas Sarkozy était convaincu de sa pertinence et avait ainsi convoqué les ressources nécessaires à la signature des traités. À l'inverse, François Hollande n'en a pour le moment pas fait un axe prioritaire. De même, le référendum sur l'indépendance de l'Écosse soulevait des questions au sein de la Défense française : la perte de l'Écosse n'affaiblirait-elle pas le Royaume-Uni, déséquilibrant ainsi le partenariat franco-britannique ? Ce type de questions se pose à chaque tournant politique dans l'un ou l'autre pays. Aussi la France va-t-elle scruter les débats et la publication de la revue stratégique de défense et de sécurité (SDSR) prévue en 2015, car il s'agira de constater à quel point la Défense britannique va pouvoir limiter les coupes budgétaires et capacitaires, qui pourraient grever encore davantage un appareil de défense déjà sous pression. Si le domaine stratégique est devenu un axe de coopération central entre la France et le Royaume-Uni, la question européenne a, elle, nourri de nombreux désaccords entre les deux partenaires.

> *« Les deux pays s'accordent sur le principe que l'Europe doit être plus active en politique étrangère et de défense. Ils divergent néanmoins sur l'enceinte de prédilection afin d'y parvenir. »*

L'Europe : pomme de discorde

À la fin des années cinquante, la diplomatie britannique s'agite pour promouvoir un accord de libre-échange en Europe de l'Ouest. L'objectif est clair : contrer le développement du marché commun. Pour Londres, il devenait un obstacle pour commercer avec ses six pays membres. L'activisme diplomatique britannique convainc plusieurs chancelleries, mais pas la France, qui a milité avec succès pour interrompre les négociations. Cet épisode illustre à quel point les deux pays, avant même l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté européenne en 1973, ne partageaient pas la même conception du projet européen. La France a toujours soutenu l'idéal « d'Europe puissance », avec une dimension politique prépondérante, tandis que le Royaume-Uni privilégiait « l'Europe marché ». Bien que cette dichotomie soit quelque peu galvaudée aujourd'hui, elle reste encore appropriée.

Les divergences entre les deux pays sur le projet européen sont en réalité plus profondes. La France, en tant que membre fondateur de l'Union, estime avoir une responsabilité dans sa réussite. Sa participation dépasse les considérations de court terme : l'Union est un projet politique et une communauté de destin. Autant d'éléments que les Britanniques n'ont jamais incorporés. Le Royaume-Uni a rejoint la CEE par défaut, à un moment où sa santé économique était fragile et son leadership international vacillant. Il ne partage donc pas le même sens de responsabilité. En outre, Londres a toujours perçu sa participation comme un arrangement contractuel, avant tout économique.

Deux exemples suffisent afin de constater cette difficulté à se rejoindre sur le projet européen, bien qu'ils aient coopéré dans les deux cas : le développement de l'Acte unique et la politique européenne de sécurité et de défense commune (PESD, devenue PSDC avec le traité de Lisbonne en 2009). Paris et Londres, de concert avec Berlin, ont activement promu la création du premier. Ce lobbying des trois capitales a été essentiel ; pourtant, leurs objectifs étaient différents. Margaret Thatcher, Premier ministre britannique, estimait que l'Acte unique était positif en cela qu'il allait faciliter le commerce avec les autres membres de la CEE. Elle n'avait ni prévu ni voulu que le marché intérieur ne génère un tel transfert de souveraineté à une autorité supranationale, encore moins qu'il ne serve de fondation à une union économique et monétaire. La France était consciente de ces évolutions probables, mais elle voulait que cela s'accompagne de politiques sociales et industrielles communes.

Le développement de la PSDC est souvent invoqué comme un autre exemple du rôle britannique en faveur de l'intégration européenne. Il est vrai que le sommet franco-britannique de 1998 à Saint-Malo a échafaudé la PSDC et que Tony Blair, Premier ministre depuis un an et demi, était encore un partisan ouvert de l'intégration européenne. En outre, Paris et Londres s'accordaient sur un constat : les guerres des Balkans avaient tragiquement mis en lumière l'incapacité des Européens à prendre leurs responsabilités. Si l'UE avait été choisie pour inverser cette tendance, les raisons divergeaient. À Londres,

Photo ci-dessous :
En février 2012, des *snipers* britanniques et français participent ensemble à l'exercice « *Boar's Head* » sur le camp d'entraînement d'Otterburn (Northumberland), dans le Nord de l'Angleterre, dans le cadre des accords de Lancaster House signés en 2010. Les deux pays ne se sont plus affrontés sur un champ de bataille depuis 1815. (© Mark Owens/UK Ministry of Defence)

Photo ci-dessus :
Dans le cadre du Sommet franco-britannique du 31 janvier 2014, le ministre français de la Défense, Jean-Yves Le Drian (à droite), et son homologue britannique, Philip Hammond, entérinent une série d'accords militaires. Ces derniers concernent notamment la poursuite des travaux relatifs au programme SCAF (Système de combat aérien du futur), projet industriel franco-britannique. (© Crown Copyright)

cela devait responsabiliser les Européens entre eux et parallèlement sauver l'OTAN de la faillite – ce devait faire montre aux Américains du sérieux des Européens pour garantir leur sécurité. À Paris, la PSDC devait consacrer une posture de longue date : donner à l'Europe une capacité d'action autonome de celle de l'OTAN. Cette dissonance n'a fait que s'accentuer au fur et à mesure des années.

Aujourd'hui, la relation franco-britannique sur l'Union européenne est tendue. D'un côté, le Royaume-Uni est dans une situation où toute forme d'intégration est rejetée, voire impensable. De l'autre, la France sait qu'elle devra trouver un moyen pour faire accepter à sa population une intégration plus forte au sein de l'Union. Cela crée de fait un domaine clé où Londres et Paris n'ont que des besoins de coopération ponctuels. Par ailleurs, la « question britannique », à savoir sa participation à l'UE, commence à prendre de l'importance au sein de l'administration française. En effet, si un référendum a bien lieu outre-Manche, quelle posture la France doit-elle adopter et serait-il dans son intérêt de voir le Royaume-Uni sortir de l'UE ? À ce jour, aucune de ces questions n'est tranchée. De nombreux paramètres sont à prendre en compte, mais une chose semble à peu près certaine : la relation franco-britannique n'a jamais été définie par l'Union européenne, à l'inverse du couple franco-allemand, et la France devrait donc continuer à jouir d'une proximité stratégique avec le Royaume-Uni, même si ce dernier ne faisait plus partie de l'Union. C'est pourquoi il est fort possible que la France ne soit pas l'État-membre le plus allant avec les Britanniques dans d'hypothétiques négociations de sortie de l'Union, notamment si Londres souhaitait rester membre du marché intérieur des biens et des services. Cette question ultra-sensible est éminemment politique : la France pourrait-elle par exemple accepter que la City bénéficie des avantages du marché intérieur et demeure la première place financière de la zone euro, alors que le Royaume-Uni ne fait même plus partie de l'Union européenne ? Se pose également la question des relations commerciales bilatérales.

Le commerce : pas pire que si ça allait bien

La France et le Royaume-Uni sont des partenaires commerciaux très importants l'un pour l'autre. La France est la quatrième destination des exportations britanniques (6,3 % du total des exportations britanniques en 2013). Le Royaume-Uni occupe le même rang pour la France, accueillant 6,9 % des exportations françaises en 2013. Il y a toutefois eu une baisse importante en dix ans : la France accueillait en 1993 8,6 % des exportations britanniques et le Royaume-Uni 9,4 % des exportations françaises. Concernant les importations, il y un léger déséquilibre : les produits français sont au quatrième rang des importations britanniques, tandis que les produits britanniques ne figurent qu'en huitième position pour la France, avec une forte baisse depuis 2003. Le Royaume-Uni représente souvent le premier excédent commercial français (8,7 milliards d'euros en 2013). Une des principales raisons de la baisse des importations est liée au fait que la France importe moins de produits énergétiques britanniques qu'auparavant. Cela a été notable entre 2012 et 2013 par exemple, où ce type d'importations a

> *« La relation franco-britannique n'a jamais été définie par l'Union européenne, à l'inverse du couple franco-allemand, et la France devrait donc continuer à jouir d'une proximité stratégique avec le Royaume-Uni, même si ce dernier ne faisait plus partie de l'Union. »*

Photo ci-contre :
Boris Johnson, maire de Londres depuis le 4 mai 2008. En 2012, à l'image du Premier ministre David Cameron, Boris Johnson s'est vivement attaqué à la politique fiscale menée par le président François Hollande, la qualifiant de « pire tyrannie depuis 1789 », et s'est dit prêt à accueillir tous les Français qui souhaitaient fuir la taxe à 75 % sur les plus hauts revenus. (© landmarkmedia)

enregistré une chute de 30,5 % (2).
Ces liens commerciaux restent toutefois importants, même si leur réalité est souvent ternie par les annonces politiques de part et d'autre de la Manche. On se souvient par exemple des propos du Premier ministre David Cameron, qui avait déclaré en juillet 2012 être prêt « à dérouler le tapis rouge » pour les entreprises françaises. Christian Noyer, alors président de la Banque de France, avait, de son côté, déclaré au *Financial Times* début décembre 2012 qu'il n'était pas logique que la City reste la première place financière de la zone euro. Ces piques viennent trop souvent entacher une réalité d'échanges commerciaux très bien tissés et féconds. Or, la question de l'appartenance britannique à l'UE interroge, car une sortie du Royaume-Uni aurait certainement des conséquences au moins à court terme sur les liens commerciaux. Bien que la France et le Royaume-Uni tentent de diversifier leurs échanges commerciaux, notamment avec des partenaires émergents, les relations commerciales franco-britanniques restent précieuses pour deux économies qui tournent encore au ralenti. En outre, le développement d'échanges commerciaux avec de nouveaux partenaires nécessite toujours un temps d'ajustement plus ou moins long – une période d'incertitude peu adaptée en période de difficultés économiques.

Photo ci-contre :
Parfois appelée « la sixième ville française », Londres accueillerait entre 300 000 et 400 000 citoyens français selon les chiffres du consulat français, ainsi que l'un des plus grands lycées français au monde (4500 places). Selon la communauté des affaires française à Londres, la politique mise en place par le gouvernement français serait à l'origine d'un flux d'expatriés français cherchant notamment un climat plus propice pour les affaires. (© Stuart Monk)

> *« La France pourrait-elle accepter que la City bénéficie des avantages du marché intérieur et demeure la première place financière de la zone euro, alors que le Royaume-Uni ne fait même plus partie de l'Union européenne ? »*

La France et le Royaume-Uni sont d'importants partenaires politiques et économiques l'un pour l'autre, mais leur relation détonne, si on la compare par exemple à la relation franco-allemande. Cette dernière se caractérise par une interdépendance assumée, qu'elle soit politique – la centralité du couple franco-allemand dans le développement du projet européen – économique – l'Allemagne est le premier partenaire commercial de la France – ou culturel, avec l'existence d'innombrables programmes d'échange à tous niveaux entre les deux pays. Ce partenariat ne satisfait en revanche pas pleinement dans le domaine stratégique, où France et Allemagne peinent souvent à s'accorder sur l'analyse de la menace et les moyens à mettre en œuvre pour y faire face.
La relation franco-britannique est davantage déterminée par une forme d'hyper-pragmatisme. Ce sont les événements politiques qui ont rapproché la France et le Royaume-Uni au début du XX^{e} siècle, et le contexte économique pour la signature des traités de Lancaster House en 2010. La coopération militaire fait figure d'évidence pour des forces armées partageant beaucoup de similitudes. Les relations commerciales sont avant tout guidées par les acteurs de terrain plutôt que par un dessein politique. L'Europe est la pomme de discorde de la coopération franco-britannique, parce que le pragmatisme britannique n'a jamais été partagé par les autorités françaises dans ce dossier. Toutefois, le fait que les deux pays ne coopèrent que sélectivement sur les affaires européennes ne viendra vraisemblablement jamais porter ombrage aux relations bilatérales.
Cet hyper-pragmatisme est à double tranchant. Les deux pays restant de grandes puissances européennes, elles vont continuer à trouver un intérêt à coopérer ensemble. Toutefois, cette coopération « par le contexte » conduit à un soutien politique irrégulier. Cela ne devrait *a priori* pas affecter les échanges commerciaux, mais toucher davantage les dossiers stratégique et européen. Sur le premier, la coopération franco-britannique entamée en 2010 était un pas dans l'inconnu pour les deux puissances, tant elle poussait le rapprochement à un niveau jamais envisagé auparavant. La pertinence de cette coopération est certes bien admise par les acteurs, mais le soutien politique intermittent pourrait la faire capoter, ou du moins livrer des résultats inférieurs à son potentiel. Sur le dossier européen, la question est autre et se pose avec plus d'acuité pour la France : souhaite-t-elle vraiment que le Royaume-Uni reste membre de l'Union européenne et à quel prix ? Si oui, qu'est-elle prête à faire, ou à concéder, dans une éventuelle campagne référendaire, qui ne serait pas une simple affaire domestique ? Ce sont autant de questions que la France élude encore aujourd'hui, car finalement l'Europe n'a été ni un moteur, ni un frein aux relations bilatérales. Pourtant, une Union européenne sans le Royaume-Uni ne serait plus la même. À Paris de décider si ce serait pour le meilleur ou pour le pire et à agir en conséquence.

Vivien Pertusot

Notes

(1) *Politique étrangère*, 1981, vol. 46, n° 1, p. 43-51.

(2) Sources : Ministère de l'Économie et des Finances, Département des Statistiques et des Études économiques, *Le Commerce extérieur de la France en 2013*, 7 février 2014 ; Office of National Statistics, *The Pink Book 2014*, 2014.