

# Le Royaume-Uni et l'Allemagne après le Brexit

## Un binôme très périphérique

Hans Stark \*

\* Hans Stark

est professeur de civilisation allemande à Sorbonne Université, rédacteur en chef adjoint de la revue *Allemagne d'aujourd'hui* et conseiller pour les relations franco-allemandes à l'Institut français des relations internationales (Ifri).

*Le Brexit a un impact très négatif sur les relations germano-britanniques. Le volume des échanges commerciaux s'est fortement réduit et la relocalisation des entreprises financières basées à Londres ne s'effectue pas forcément au profit de Francfort.*

*Quant à la coopération en matière de sécurité et de défense, Londres a proposé un nouveau format qui fait peser des risques sur la cohérence des politiques européennes communes en la matière. La signature d'un premier accord germano-britannique fin juin 2021 dissimule mal le fait que les deux pays sont en quête d'une relation post-Brexit viable.*

Cinq ans après le référendum sur la sortie britannique de l'Union européenne, Londres et Berlin s'efforcent de donner un nouveau cadre à leur relation bilatérale, très fortement impactée par le Brexit. Depuis le retrait du Royaume-Uni du marché unique de l'Union européenne le 1<sup>er</sup> janvier 2021, c'est l'Accord de commerce et de coopération (ACC) qui régule les relations commerciales entre Londres et les Vingt-Sept, dans un large éventail de domaines allant du commerce des marchandises, des transports et de la pêche à la participation aux programmes de l'Union européenne et à la coopération judiciaire en matière pénale.

Une sortie sans accord commercial (*no deal Brexit*) a ainsi pu être évitée, écartant le spectre d'une véritable rupture entre Londres et Bruxelles.

Il n'en demeure pas moins que le Royaume-Uni a désormais quitté le marché unique et l'union douanière de l'Union européenne. À quelques exceptions près, il ne participera plus aux programmes de l'Union européenne.

Les formes de coopération avec Londres seront désormais celles qui s'appliquent aux pays tiers, sans intégration même partielle dans le cadre de communautaire, en dehors d'une coopération s'appuyant sur un accord commercial régulier<sup>1</sup>. Le Brexit dur a été évité, mais le

<sup>1</sup> Nicolai von Ondarza, « Das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen EU und Vereinigtem Königreich », Deutscher Bundestag, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Berlin, 21 janvier 2021 ([www.bundestag.de/resource/blob/818468/1688bc4d3eed33eb7da9435d905711b9/129-dr-nicolai-von-Ondarza-data.pdf](http://www.bundestag.de/resource/blob/818468/1688bc4d3eed33eb7da9435d905711b9/129-dr-nicolai-von-Ondarza-data.pdf)).



© Kay Nietfeld / POOL / AFP

Le prince Charles et la duchesse de Cornouailles, Camilla (à gauche), et le président allemand Frank-Walter Steinmeier et son épouse Elke Bündenbender à Berlin, lors de la commémoration du Jour de deuil national allemand (Volkstrauertag), le 15 novembre 2020. Cette journée du souvenir était consacrée aux relations germano-britanniques.

divorce n'en est pas moins réel. Cette nouvelle donne ne peut qu'impacter négativement les relations politiques et économiques avec l'Allemagne.

## L'effondrement des relations commerciales germano-britanniques

Les chiffres ne trompent pas. Certes, d'après la Chambre allemande de commerce et d'industrie – le Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) –, le volume des échanges germano-britanniques représenterait encore environ 102 milliards d'euros en 2021. En termes de volume commercial global, le Royaume-Uni n'est plus aujourd'hui que le huitième partenaire commercial de l'Allemagne.

Il a donc perdu une place dans le classement pour la troisième année consécutive – en 2017, Londres était encore le cinquième partenaire commercial de l'Allemagne.

Si l'on ne considère que les exportations allemandes vers le Royaume-Uni, celles-ci ont sensiblement diminué depuis le référendum de 2016, passant de 89 milliards d'euros en 2015 à environ 67 milliards en 2020. Dans cette période, le Royaume-Uni a glissé de la troisième à la cinquième place sur la liste des principaux marchés d'exportation de l'Allemagne<sup>2</sup>.

Par rapport à 2019, les exportations allemandes vers le Royaume-Uni ont chuté de 15 % en 2020. Pour 2021, le DIHK s'attend à une légère poursuite de la baisse des exportations vers le Royaume-Uni – dont dépendent 750 000 emplois outre-Rhin –, lequel devrait alors glisser à la sixième place dans le classement des exportations allemandes.

<sup>2</sup> « Deutsch-britischer Handel leidet unter Brexit », [www.bme.de/deutsch-britischer-handel-leidet-unter-brex-3761](http://www.bme.de/deutsch-britischer-handel-leidet-unter-brex-3761), 10 février 2021.

Les entreprises allemandes se montrent particulièrement pessimistes sur l'avenir de leurs relations commerciales avec le Royaume-Uni, 60 % d'entre elles ayant un avis négatif sur les perspectives d'avenir. Seules 10 % d'entre elles qualifient leur situation de bonne. Rappelons que les entreprises allemandes ont investi ces deux dernières années près de 140 milliards d'euros au Royaume-Uni, un chiffre en baisse de 10 milliards par rapport à 2016<sup>3</sup>.

Pour le moment, le pays reste cependant la deuxième zone d'investissement des entreprises allemandes dans le monde, après les États-Unis. Et plus de 400 000 personnes sont employées dans quelque 2 500 succursales allemandes outre-Manche. En dépit de l'ACC de la fin 2020, 15 % des entreprises allemandes ayant investi au Royaume-Uni prévoient toutefois de déplacer leurs activités vers d'autres marchés, ou l'ont déjà fait. Et ce n'est certainement là qu'un début, vu le peu d'enthousiasme qu'a suscité l'ACC dans les milieux d'affaires d'outre-Rhin.

Les entreprises allemandes considèrent en effet la bureaucratie douanière comme le risque majeur pour le commerce germano-britannique. Les déclarations en douane, dorénavant obligatoires, demandent un temps précieux et suscitent d'importants coûts supplémentaires. À cela s'ajoutent des problèmes de logistique, liés notamment à l'adaptation des logiciels des douanes britanniques et aux nombreuses exigences nouvelles requises en matière de documentation, sans compter la surcharge de travail des douaniers britanniques, des prestataires de services douaniers et des partenaires commerciaux.

Si les entreprises allemandes anticipent une diminution du volume des échanges avec le Royaume-Uni – notamment au niveau des exportations –, c'est aussi en raison d'une augmentation des barrières commerciales non tarifaires, et au premier chef des nouvelles exigences de certification – par exemple le nouveau marquage britannique des produits UKCA (*UK Conformity Assessed*), remplaçant le marquage européen CE

<sup>3</sup> « Deutsche Investoren im britischen Nebel », Germany Trade & Invest, 31 août 2020 ([www.gtai.de/gtai-de/trade/wirtschaftsumfeld/bericht-wirtschaftsumfeld/vereinigtes-koenigreich/deutsche-investoren-im-britischen-nebel-540810](http://www.gtai.de/gtai-de/trade/wirtschaftsumfeld/bericht-wirtschaftsumfeld/vereinigtes-koenigreich/deutsche-investoren-im-britischen-nebel-540810)).

pour les produits entrant sur le marché britannique (composé de l'Angleterre, de l'Écosse et du pays de Galles). Mais joueront également la dévaluation de la livre sterling par rapport à l'euro (- 13,5 % jusqu'en fin 2020), même si on constate un léger redressement des rapports de change en faveur de la livre sterling en 2021<sup>4</sup> et le ralentissement de la croissance outre-Manche<sup>5</sup>. Jadis très étroitement liés, les milieux d'affaires allemands et britanniques suivent une logique de divorce.

## L'impact incertain du Brexit sur la City de Londres et Francfort

Le secteur financier, que l'ACC a laissé de côté, est pour le moment sorti globalement indemne du Brexit, au grand dam de Francfort qui avait anticipé un drainage massif d'institutions et d'entreprises financières en provenance de la City. Le boom n'est pas au rendez-vous, et la dynamique se fait désirer. La Commerzbank et la Deutsche Bank, suivies de nombreuses autres banques, procèdent même, au contraire, à des suppressions d'emplois à grande échelle. Avec la restructuration inévitable de nombreuses institutions londonniennes, le Brexit devait pourtant représenter une opportunité pour le secteur bancaire allemand.

La place de Francfort a manifestement été perçue comme favorite peu après le référendum, et certaines banques ont commencé à délocaliser leurs activités de la Tamise vers le Main. Mais l'effet reste limité. Dans ce cadre, et pour les banques touchées par le Brexit, Francfort peut s'attendre à un apport total d'environ 1 500 nouveaux emplois en 2021, puis en 2022, d'après les analystes de la banque d'affaires Helaba de la Sparkasse.

Ces derniers prédisent que la réglementation des services financiers entre l'Union

<sup>4</sup> En septembre 2021, un euro valait 0,86 livre sterling, alors qu'il était en moyenne à 0,89 livre sterling pour un euro en 2020.

<sup>5</sup> « Auswirkungen des Brexit auf die deutsche Wirtschaft. Sonderauswertung der IHK-Umfrage "Going International 2021" », Deutsche Industrie- und Handelskammertag, Berlin, 15 février 2021 ([www.dihk.de/de/themen-und-positionen/europaeische-wirtschaftspolitik/brexit/auswirkungen-des-brexit-auf-die-deutsche-wirtschaft-35870](http://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/europaeische-wirtschaftspolitik/brexit/auswirkungen-des-brexit-auf-die-deutsche-wirtschaft-35870)).



© Armando Babani / AFP

européenne et le Royaume-Uni constituera un processus non moins complexe que le Brexit lui-même, puisque tout reste à faire. Ils estiment peu probable qu'une réglementation globale de l'Union européenne en matière d'équivalences pour le Royaume-Uni puisse être adoptée dans un avenir proche.

Les réglementations des banques britanniques continueront donc pour le moment à demeurer proches de celles de l'Union européenne. Et c'est en fonction des modifications réglementaires adoptées progressivement de part et d'autre que l'architecture du centre financier européen pourrait finalement changer à moyen ou long terme.

Francfort pourrait ne pas sortir la seule gagnante de ces mouvements de relocalisation. Au tournant des années 2020-2021, le marché d'actions s'est ainsi déplacé massivement de Londres vers d'autres centres financiers de l'Union européenne, et principalement

La place financière de Francfort a été durement affectée en 2020 par la crise de la Covid-19. Les pertes d'emploi ne devraient pas être compensées par les relocalisations en provenance de Londres attendues du Brexit.

Amsterdam<sup>6</sup>. La perte d'attractivité de la City pour les entreprises financières bénéficie également à Paris, à Luxembourg et à Dublin.

En attendant la poursuite de ces inévitables relocalisations, les banques allemandes traitent elles-mêmes encore une grande partie de leurs actifs depuis la City, d'où elles ont besoin d'un accès au marché européen. Elles ont donc intérêt au maintien provisoire d'un *statu quo* laissant à Londres le rôle de principal centre financier européen, la régulation bancaire allemande étant perçue comme trop rigide<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Ulrike Bischoff, « Im Fokus : Finanzplatz Frankfurt. Deutsches Bankenzentrum unter Brexit-Einfluss », Helaba Sparkasse, 28 juin 2021.

<sup>7</sup> Propos de banquiers allemands cités dans : Dorothea Bohnkamp et Holger Müller, « Les relations commerciales entre l'Allemagne et le Royaume-Uni pâtissent de l'impact du Brexit », *Le Monde*, 6 février 2021.

## La coopération politique germano-britannique : la quadrature du cercle et ses risques

Si l'impact financier du Brexit reste pour le moment plutôt faible, ses conséquences politiques se font, pour leur part, déjà très largement sentir. Trois mois après sa sortie de l'Union européenne, le gouvernement britannique a exposé ce qu'il entend par l'idée de *Global Britain* (la vocation mondiale de la Grande-Bretagne) sous la forme d'une sorte de livre blanc : *Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*<sup>8</sup>. Dans ce document, le gouvernement de Boris Johnson qualifie l'Allemagne d'« allié essentiel »<sup>9</sup>.

Pour Berlin, un partenariat post-Brexit avec Londres présente à l'évidence de multiples avantages. Londres occupe toujours une place de premier plan à l'échelle internationale en tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies (avec droit de veto), comme membre du G7 et du G20, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et, surtout, de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Sans oublier ses relations traditionnellement étroites avec les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans le cadre de l'accord de partage d'information et de renseignement *Five Eyes*, dont les origines remontent à la Seconde Guerre mondiale, ou bien dans celui de la nouvelle alliance militaire AUKUS, née en

septembre 2021 à l'initiative de l'Australie, du Royaume-Uni et des États-Unis<sup>10</sup>.

L'intérêt de Londres et de Berlin pour une coopération renforcée se reflète également dans la déclaration commune sur les relations bilatérales en matière de politique étrangère et de sécurité, présentée par les deux ministres des Affaires étrangères le 19 juin 2021<sup>11</sup>. Dans cette déclaration, les ministres annoncent la volonté de Berlin et de Londres de tenir un dialogue stratégique annuel, permettant d'approfondir les échanges bilatéraux. Le dialogue politique n'est donc pas rompu.

Cependant – et là les difficultés pratiques commencent –, pour Berlin, ce dialogue devrait non seulement aboutir à une vision commune des principaux défis internationaux, mais aussi s'inscrire dans la perspective d'une coopération étroite entre l'Union européenne et le Royaume-Uni sur les questions de politique étrangère<sup>12</sup> : une perspective que Londres – qui n'a accordé le statut d'ambassadeur au représentant de l'Union européenne au Royaume-Uni qu'en mai 2021, après plusieurs mois de blocage – refuse catégoriquement...

Pour Berlin, l'opposition de Downing Street à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et à la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) – anciennement politique européenne de sécurité et de défense, PESD – comme cadres de coopération pour les deux pays rend le partenariat avec Londres difficile et aléatoire, l'obligeant à s'ouvrir à des formats alternatifs sans que l'action de l'Union européenne n'en pâtisse.

<sup>8</sup> HM Government, Cabinet Office, *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, Crown, OGL, mars 2021 ([www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy](http://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy)).

<sup>9</sup> « *Germany is an essential ally, with which we have deep economic ties and a growing foreign policy partnership, as members of the E3 and bilaterally.* » (Source : *Global Britain in a Competitive Age*, op. cit., p. 61.)

<sup>10</sup> Signalons à ce propos que dans la crise des sous-marins opposant Paris à Canberra, le gouvernement fédéral a clairement pris position en faveur de la France. Absorbée par sa campagne électorale et la difficile formation d'un nouveau gouvernement après les législatives allemandes du 26 septembre 2021, l'Allemagne n'en a toutefois pour le moment tiré aucune leçon en matière de politique européenne.

<sup>11</sup> « Joint Statement of British Foreign Secretary Raab and German Foreign Minister Maas », Federal Foreign Office, 19 juin 2021 ([www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2354562](http://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2354562)).

<sup>12</sup> « Gemeinsame Absichtserklärung über die deutsch-britische ausenpolitische Zusammenarbeit », Pressemitteilung des Auswärtigen Amtes, 30 juin 2021.

À l'échelle multilatérale, le G7 constitue un cadre flexible dont Londres – qui en a assuré la présidence en 2021 – a su faire bon usage pour coordonner la politique étrangère de ses membres, notamment dans le contexte de la transition entre les administrations Trump et Biden. L'avantage est ici pour Berlin que les présidents du Conseil européen et de la Commission européenne en font partie. L'Allemagne assumera en outre la présidence du G7 en 2022.

Londres et Berlin s'accordent également, et sans surprise, pour que l'OTAN reste le principal cadre de la politique de défense et de sécurité en Europe. Il est donc dans l'intérêt des deux parties que le Royaume-Uni demeure un partenaire solide et fiable et que l'Allemagne y assume également sa part de responsabilité. D'autant qu'il n'existe actuellement aucun cadre formel de coopération militaire entre l'Union européenne et le Royaume-Uni en dehors de l'OTAN, les questions de sécurité et de défense ayant été exclues – à la demande de Boris Johnson – de l'ACC de décembre 2020. Rappelons que la relation entre l'Union européenne et l'OTAN repose sur les accords « Berlin Plus », adoptés le 17 mars 2003. Ils jettent les bases d'un « Partenariat stratégique pour la gestion des crises », devant permettre à l'Union européenne d'accéder aux moyens et aux capacités de commandement de l'OTAN pour ses propres opérations. Ses résultats pratiques demeurent pour le moins mitigés...

À l'échelle bi- ou plutôt mini-latérale, c'est le format E3 (European 3) – un regroupement informel de l'Allemagne, de la France et du Royaume-Uni – qui semble s'imposer, et que Downing Street avance dans son *Integrated Review* en évoquant son alliance avec l'Allemagne. Né également en 2003 dans le cadre des négociations sur le nucléaire iranien, ce format est dorénavant privilégié pour les réunions des ministres des Affaires étrangères et/ou de la Défense allemands, britanniques et français. Il présente le triple avantage d'associer le Royaume-Uni aux travaux du couple franco-allemand, ainsi que l'Allemagne à la mise en œuvre des traités dits de Lancaster

House<sup>13</sup> – que le Brexit n'abolit évidemment pas –, tout en évitant que Berlin et Paris ne se divisent face à Londres.

L'E3 s'est d'ores et déjà élargi au format « quad » de l'OTAN, incluant les homologues américains dans les discussions qui ont porté, en 2021, sur l'Afghanistan, le conflit russo-ukrainien, le dossier nucléaire iranien ainsi que sur la Birmanie et la Chine.

La mise au point d'un partenariat solide avec Londres en matière de politique étrangère et de défense pose toutefois de redoutables dilemmes à l'Allemagne<sup>14</sup>. Certes, le Royaume-Uni reste un partenaire important, avec lequel l'Allemagne partage de nombreux intérêts et valeurs. Toutefois, si les Britanniques, puissance militaire dominante avec la France en Europe de l'Ouest, réclament un rôle global, disposent de l'armement nucléaire, de capacités de projection de forces et consacrent 2 % de leur produit intérieur brut (PIB) à la défense, l'Allemagne fédérale n'est jamais sortie de l'ornière de sa culture de la retenue, tout en continuant de miser sur une force de frappe commerciale très supérieure à celle de Londres.

Sur le plan sécuritaire, les deux pays ont donc peu en commun, hormis des intérêts. Au sein de l'E3, le partenaire naturel du Royaume-Uni en matière de sécurité reste la France<sup>15</sup>. Surtout, le refus fondamental du Royaume-Uni, entièrement motivé par l'approche idéologique qui a nourri le Brexit en 2016, de coopérer avec l'Union européenne en matière de politique étrangère et de sécurité met l'Allemagne en difficulté.

Berlin poursuit avec la coopération structurée permanente (CSP ou *Permanent Structured*

<sup>13</sup> Signés le 2 novembre 2010 par le président français, Nicolas Sarkozy, et le Premier ministre du Royaume-Uni, David Cameron, ces traités renforcent la coopération bilatérale de la France et du Royaume-Uni en matière de défense, de sécurité et de nucléaire.

<sup>14</sup> Claudia Major et Nicolai von Ondarza, « Angela Merkel in London. An der EU sollte für Grossbritannien kein Weg vorbeiführen », *Die Zeit*, 2 juillet 2021.

<sup>15</sup> Alice Billon-Galland, « Der Partner an der Themse », *Internationale Politik*, juillet-août 2021, p. 40-43.

Cooperation, PESCO)<sup>16</sup> une approche résolument inclusive, peu adaptable aux formats « minilatéralistes » *ad hoc*, à la différence sans doute de l'*Initiative européenne d'intervention* (IEI) privilégiée par la France, plus souple quant aux formats, et donc *a priori* – mais cela reste à vérifier – plus acceptable pour Londres.

Au-delà de cette querelle, quelque peu stérile au regard des résultats concrets de la PESCO et de l'IEI, s'ajoute un autre risque, plus sérieux. Le format E3 permet en effet au Royaume-Uni d'être indirectement associé dans les décisions de l'Union européenne relatives à la PESC et la PSDC, mais sans accord institutionnel et sans qu'il doive se plier aux contraintes d'un dialogue à vingt-huit.

Il permet également de discuter avec l'Allemagne et la France « en aparté » des positions de l'Union européenne sur les questions internationales, et d'agir ensemble, à trois, sans tenir compte des positions des autres pays membres de l'Union européenne. Aucun autre État tiers ne dispose d'un pareil privilège. Il confère à Londres la possibilité de contourner l'Union européenne en tant qu'*institution*, et de se coordonner directement avec Paris et Berlin sur une base bi- et mini-latérale, ou dans d'autres contextes avec la Pologne et les États nordiques.

Cet accent mis sur des formats alternatifs comme l'E3 – pourtant le seul format politique actuel permettant de consulter Londres – peut certainement être perçu comme une tentative d'affaiblir davantage l'Union européenne en tant qu'acteur en matière de politique étran-

gère et de sécurité. Il accroît aussi considérablement le risque que les Européens se trouvent divisés par d'autres États tiers : Russie, Chine ou États-Unis<sup>17</sup>.

Surtout, le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne signifie que le format E3 existe désormais dans un contexte très différent de celui qui l'avait vu naître au début des années 2000. Il ne rassemble plus les *trois grands* de l'Union européenne et ne sert plus d'avant-garde pour le lancement d'initiatives au nom de la PESC pouvant être présentées aux autres États membres. La décision du gouvernement britannique de ne pas chercher à négocier un cadre pour la coopération en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense, à l'intérieur de l'accord de décembre 2020 avec l'Union européenne, signifie également qu'il n'existe désormais aucune relation formelle dans ce domaine entre Londres et Bruxelles.

Pour l'Allemagne, le format E3 n'est qu'un pis-aller, qui ne peut d'aucune façon résoudre la question du statut *européen* du Royaume-Uni hors de l'Union européenne. La fin de la période de transition du Brexit signifie que le Royaume-Uni et l'Allemagne – comme la France – opèrent dorénavant dans des sphères différentes, où leurs objectifs, leurs priorités et leurs contraintes se trouvent de moins en moins alignés<sup>18</sup>. Adosser, ne serait-ce que partiellement, les Britanniques au Vieux Continent demeure une mission impossible, aujourd'hui plus que jamais. Les conditions qui ont vu la récente naissance de l'alliance AUKUS en témoignent. ■

<sup>16</sup> Disposition du traité de Lisbonne qui introduit la possibilité, pour un noyau d'États de l'Union européenne, de développer leur collaboration dans le domaine de la défense. Prévue pour voir le jour en 2010, elle a finalement été activée en 2017 par un large groupe de 25 États membres de l'Union.

<sup>17</sup> Claudia Major et Nicolai von Ondarza, « Die EU und Global Britain: so nah, so fern », *SWP-Aktuell*, n° 35, avril 2021.

<sup>18</sup> Alice Billon-Galand et Richard G. Whitman, « Towards a Strategic Agenda For the E3. Opportunities and Risks for France, Germany and the UK », *Europe Programme*, Chatham House, *Research Paper*, avril 2021.