

## L'ENJEU TRANSATLANTIQUE DU BREXIT

*Europe, Royaume-Uni, Etats-Unis : trilatéralisme ou trilogie de sourds*

### **Abstract**

*Les négociations de l'accord commercial et de coopération économique et politique entre le Royaume-Uni et l'Union Européenne s'ouvrent lundi 2 mars 2020. C'est la suite et la conséquence de l'accord de retrait désormais ratifié entre les deux parties. Le Royaume-Uni est ainsi passé le 1 février 2020 du statut d'Etat membre de l'UE à celui de 'pays tiers'. Les enjeux de ces nouvelles négociations sont considérables. Ils augurent de difficiles relations dans lesquelles s'inviteront indirectement ou directement les Etats-Unis, incontournable pilier de la relation transatlantique et principal influenceur, sous la présidence Trump, d'une évolution du système mondial glissant du multilatéralisme à la guerre commerciale et ses instruments de stigmatisation, de menaces et de représailles économiques et tarifaires. La relation entre l'UE et le Royaume-Uni sera marquée jusqu'au 31 janvier 2020 par une transition complexe. Le nouveau pays tiers, tout en négociant les contours économiques, commerciaux et politiques de la future coopération euro-britannique, restera partie prenante du marché unique, de l'union douanière et du budget de l'UE. Mais qui peut avancer avec certitude que le Royaume-Uni et l'UE auront couvert à la fin 2020 les nombreux dossiers sur lesquels les opposent leurs mandats respectifs présentés publiquement par Michel Barnier et Boris Johnson la semaine du 24 février ? Dans ce qui promet d'être une négociation longue et à haute tension, ne doutons pas de l'ingérence attendue des Etats-Unis. La publication, la semaine du 2 mars, du mandat de négociation d'un accord Royaume-Uni-Etats-Unis, par la Ministre britannique du Commerce international, Liz Truss, n'est pas un hasard du calendrier transatlantique.*

**Le menu de cet essai:** *la victoire de la lassitude, le point de non-retour - l'étoile diaphane de Boris Johnson - l'état de choc post-traumatique du Royaume-Uni - la question d'Ecosse - la question d'Irlande - le grand jeu transatlantique - le passage à l'Europe géopolitique*

---

Les élections générales du 12 décembre 2019 au Royaume-Uni marquent avant tout la victoire finale des partisans du Brexit, sans espoir de retour. Elles écartent définitivement le risque du « no deal » majoritairement rejeté<sup>1</sup>. L'Europe, le Royaume-Uni & les Etats-Unis sont désormais engagés pour la prochaine décennie dans une partie à trois qui va compliquer le jeu de la négociation de l'accord économique et commercial entre Bruxelles et Londres. Entre Boris Johnson et les 27, la course contre la montre des engagements ne joue pas nécessairement en faveur du Premier Ministre britannique. L'Europe doit se servir utilement du Brexit pour rebondir comme l'acteur géo-politique manquant émergent de ce monde en crise qui ne survivra pas longtemps à la fin du multilatéralisme et à la guerre commerciale et sécuritaire que se livrent les leaders dangereux des trois super-puissances nucléaires. Un nouvel enjeu transatlantique s'invite à la suite de la négociation du Brexit.

---

## 12.12.2019 LA VICTOIRE DE LA LASSITUDE ET LE POINT DE NON RETOUR



Le peuple britannique a tranché et massivement confirmé le choix du Royaume Uni de se retirer de l'Union européenne. C'est avant tout une expression politique de la grande lassitude existentielle qui a envahi la société britannique, bloquée et déchirée, du sommet des élites politico-économiques jusqu'à la base du noyau familial, depuis le centre vital des métropoles jusqu'au cœur des plus petits hameaux ruraux. Le grand artisan nominal et icônic de cette victoire du lâcher prise et du déblocage est celui-là même qui a le plus infléchi, depuis 4 ans le processus de radicalisation du Parti conservateur vers son orientation 'brextremiste' et ainsi contribué immensément à la crise et à la tenue des élections générales anticipées du 12 décembre. Le nouvel occupant du n°10 Downing street, Boris Johnson II, est en réalité le quatrième Premier Ministre conservateur depuis le referendum du 23 juin 2016<sup>2</sup> ; le même que celui qui a échoué à faire ratifier par le parlement de Westminster l'accord révisé de retrait de l'UE ; le même qui a échoué à tenir sa promesse d'une sortie effective du Royaume Uni le 31 octobre 2019 quitte à mourir le nez dans le ruisseau ; le même qui a fait plâner de longues semaines la menace du no deal ; le même qui n'a obtenu de l'UE qu'une révision marginale de l'accord de Theresa May ; le même qui a dû provoquer les élections anticipées du 12 décembre pour sortir son gouvernement de l'impasse. Sortir de l'impasse mais à quel prix ?

---

<sup>1</sup> Le risque d'un non-accord (no-deal) s'est jusqu'ici entendu de l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'UE (le 'withdrawal agreement' de la première phase des négociations) ; ce risque pourra désormais s'appliquer à l'accord de libre échange commercial et aux autres domaines à traiter dans la deuxième phase qui s'engage après ratification de l'accord de retrait.

<sup>2</sup> David Cameron, Theresa May, Boris Johnson I, Boris Johnson II.

## L'ÉTOILE DIAPHANE DE BORIS JOHNSON



Boris Johnson, a triomphé par sa grande habileté manipulatrice et grâce à la baraka politique d'un alignement des planètes sur la voie lactée<sup>3</sup> de sa course au pouvoir. L'étoile en voie d'extinction de Jeremy Corbyn, leader travailliste affaibli, confus et dépassé, s'est parfaitement alignée sur la lassitude ambiante pour servir la cause de Johnson.

Mais derrière la nouvelle star de Downing street, la victoire éclatante à court terme dissimule quelques bombes à retardement qu'il aura du mal à désamorcer. Ces bombes ont été confectionnées par un artificier au talent exceptionnel de manipulation de la réalité (spin). L'art du « spinning » (mis à la mode par les conseillers en communication ou 'spin doctors' de Tony Blair) est devenu au Royaume-Uni un atout majeur de la dernière génération des politiciens. Mais s'il est peu enclin à se faire exploser, l'artificier peut parfois ne pas maîtriser totalement sa propre technologie.

La seule soif du pouvoir personnel combinée au culte de la désinformation ne sera peut-être pas suffisante pour survivre cinq ans, ou plus, à la traversée d'un champ de mines politiques que Boris Johnson a lui-même ensemencé pour accéder au leadership Tory, puis à la direction du pays. Terrain miné des questions essentielles sur lesquelles le candidat Johnson a contourné, sinon travesti, la vérité. On ne reviendra pas sur l'idée générale que le Royaume-Uni ne peut pas tout à la fois vouloir sortir de l'UE, annoncer la reprise totale du contrôle de sa souveraineté, de ses frontières, de ses lois et de sa monnaie, annoncer haut et fort un refus de l'alignement sur les règles de concurrence, de transparence et de mobilité du marché unique, tout contrôle physique sur la frontière sur l'île d'Irlande et, en même temps, laisser croire que ce Brexit soi-disant « dur » sera définitivement bouclé au 31 décembre 2019. M. Johnson sait parfaitement que l'accord de libre échange qu'il veut annoncer à la fin de la période de transition ne sera qu'une coquille à moitié vide lui permettant de gagner du temps et de la visibilité politique, puis de prolonger par la suite, au-delà de 2020, les négociations des autres domaines stratégiques de la future relation avec l'UE. Ces domaines permettront à terme au Royaume-Uni d'ambitionner une niche 'à la carte' (« bespoke ») privilégiée dans la hiérarchie des accords de l'UE avec les pays-tiers. L'expérience britannique acquise avant le retrait de l'UE, l'attachement de Londres au pragmatisme réaliste et à la notion de 'cherry-picking' consistant à choisir seulement les éléments les plus favorables à ses intérêts, sont les atouts que Boris Johnson espère étaler graduellement sur la table de négociation pour obtenir cette niche qui dès lors s'écartera sans faire de bruit du Brexit dur associé visuellement à l'accord de libre échange conclu possiblement le 31 décembre 2020<sup>4</sup>. Cet art politique de tordre le cou à la réalité technico-économique est consommé chez le nouveau Premier Ministre Britannique. L'Editorial de La Libre Belgique, du 14 décembre 2019 va jusqu'à

<sup>3</sup> Le candidat Boris, s'est mis en scène, pendant la campagne, allant chez l'électeur ordinaire, en tenue du livreur avec sa bouteille de lait.

<sup>4</sup> Sous le gouvernement de Theresa May, les négociateurs britanniques du Brexit avaient testé sans succès cette méthode avec Michel Barnier

titrer « *Boris Johnson, ou la victoire en mentant* ». <sup>5</sup> La campagne électorale récente a montré, que le nouveau Premier Ministre britannique n'hésite pas à nier l'évidence si cela sert son intérêt. Ainsi, par exemple, le candidat Johnson a assuré que les marchandises importées de Grande-Bretagne en Irlande du Nord ne seront contrôlées que si elles sont destinées à transiter vers la République d'Irlande. Il est cité par Sky News affirmant « *les seuls contrôles qu'il y aurait seraient dans le cas où une marchandise proviendrait de Grande-Bretagne via l'Irlande du Nord et irait ensuite vers la République d'Irlande, alors (dans ce cas) il y aurait des contrôles à la frontière de l'Irlande du Nord.* » Or, en réalité, des marchandises en provenance de Grande-Bretagne devront être contrôlées même si elles restent en Irlande du Nord, comme le relève le « reality check » de la BBC <sup>6</sup>. Les 27 de l'UE et Michel Barnier ne devront pas baisser la garde.

## L'ETAT DE CHOC POST-TRAUMATIQUE DU ROYAUME UNI



L'euphorie d'une victoire électorale considérable des Conservateurs de Boris Johnson occultera durablement les stigmates douloureux de la crise sociétale de quatre années qu'ils ont eux-même déclenchée et qu'ils n'avaient pu, jusqu'ici, endiguer. Le Royaume-Uni va entrer dans la décennie 2020-2030 sur fond d'un paysage politique post-électoral bouleversé. L'ambition mondiale de l'ancien Etat membre et du nouveau pays tiers de l'UE ne sera assouvie qu'au prix d'une attention de tous les instants à la reprise du feu qui couve sous la cendre incandescente du drame national.

Le paysage dévasté, mais recomposé qui sort des urnes du 12 décembre projetée au premier plan la victoire du 'Leave' et de son charismatique leader. La lame de fond du referendum de 2016 ne refluera pas vers le rivage du continent. Le spectre ou le mythe d'un nouveau référendum s'éloigne à l'horizon de cette génération. Cette victoire politique à la Pyrrhus a été arrachée par épuisement à un peuple laissé sans recours face à l'impasse de sa démocratie parlementaire jusqu'ici objet de culte national et de fierté.

La page est donc bien tournée avec l'accord de retrait ratifié le 31 janvier 2020 portant en filigrane les perspectives d'un Brexit économique potentiellement « dur ».

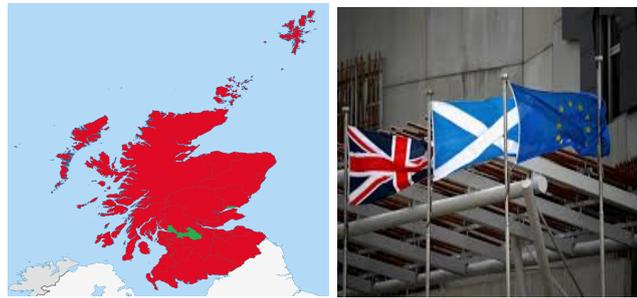
Au-delà de cette limite on ne sait pas ce que sera la politique à long terme de Boris Johnson II. Le nouveau Premier Ministre est en place pour 5 ans mais son espérance de vie politique dépendra de sa capacité à maîtriser les forces centrifuges qui font craindre l'éclatement du Royaume-Uni. <sup>7</sup>

<sup>5</sup> « *BJ, ou la victoire en mentant* », Olivier le Bussy, La Libre Belgique, 14 décembre 2019.

<sup>6</sup> « *General Election 2019: will there be checks on goods entering NI?* » John Campbell BBC News NI Economics & Business Editor, 8 dec. 2019

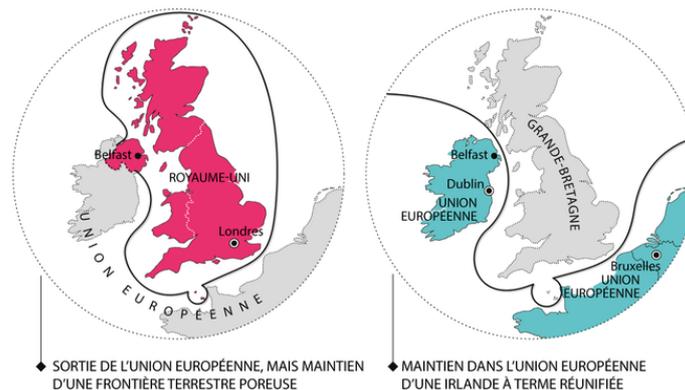
<sup>7</sup> voir sur ce point « *Poussées indépendantistes en Ecosse et en Irlande du Nord* », Eric Albert, Le Monde, 14 décembre 2019

## LA QUESTION D'ÉCOSSE



L'une des inconnues principales de l'avenir du Royaume-Uni et de la capacité des Britanniques à infléchir les négociations commerciales, économiques et politiques avec l'UE est la question écossaise. Le Scottish National Party de Nicola Sturgeon, leader indépendantiste, est (paradoxalement ?) sorti tout aussi renforcé des élections de décembre que les conservateurs de Boris Johnson. L'Écosse sera l'épine dans le pied du Premier Ministre et un danger permanent pour l'intégrité du Royaume dans les prochaines années. Relançant la demande d'un nouveau referendum sur l'indépendance de l'Écosse, le SNP vogue sur la vague des sondages favorables. Plus grave, pour Boris Johnson, la demande écossaise d'indépendance a toujours été couplée à celle de l'appartenance à l'Union européenne. Lorsque l'on analyse la capacité de « nuisance » dont le minuscule parti DUP de l'Irlande du Nord (10 députés dans le précédent Parlement) a pu user vis à vis des gouvernements de Theresa May et de Boris Johnson au cours des négociations de l'accord de retrait du Brexit, on imagine le poids que va peser l'Écosse dans la balance des accords à venir avec l'UE. Dans la relation avec l'UE, certes, mais aussi face au défi vital de l'intégrité à terme de l'Union du Royaume.

## LA QUESTION D'IRLANDE



Quant à l'Irlande du Nord, nous avons écrit depuis le début des négociations du Brexit, qu'il s'agissait d'une question fondamentale historiquement et politiquement. Sa sous-estimation initiale par les conservateurs britanniques l'a irrémédiablement ancrée en haut des priorités et enjeux à long terme des futures relations entre l'UE et le Royaume-Uni. Les élections de décembre 2019 n'ont pas changé le problème structurel, mais la conjoncture politique a tourné considérablement avec un nombre désormais plus élevé de députés nationalistes et républicains d'Irlande du Nord (9) que d'Unionistes du DUP (8), inversant le rapport 11/7 des

élections de 2017. Cette nouvelle donne politique n'est pas susceptible de faciliter la tâche du gouvernement Johnson à la fois face au défi du maintien de l'intégrité de l'Union (du Royaume) et dans les négociations avec l'UE. La question de la frontière sur l'Île d'Irlande va revenir sans cesse sur le tapis des négociations avec l'UE et au-delà, lorsqu'il va réapparaître au grand jour que pour éviter le « backstop »<sup>8</sup> désormais tabou des contrôles douaniers sur la frontière de l'Île d'Irlande, des contrôles devront être physiquement organisés sur la mer d'Irlande et dans des conditions mensongèrement édulcorées par Boris Johnson avant et pendant les élections (voir supra). Or, le DUP (Democratic Unionist Party) affaibli à la fois en sièges et hors de la coalition majoritaire à Westminster, reste une force politique principale au sein de l'Assemblée Nord irlandaise de Stormont et, bête politique blessée, restera prêt à enflammer le débat sur le respect de l'accord du Vendredi Saint et le déplacement de la frontière de l'Union sur la mer d'Irlande.

## LE GRAND JEU TRANSATLANTIQUE



Sur cette toile de fond interne, quelle est la vision extérieure de Boris Johnson autour et au-delà du Brexit ? La seule indication que nous avons est sa volonté proclamée de boucler la négociation avec l'UE à la fin de la période de transition le 31.12.2020. Puis, de s'atteler à la promesse électorale d'un système de santé rénové (NHS) et de transformer son pays en un nouvel « acteur global » à la porte de l'UE. La réalité est bien plus complexe. La presse et les observateurs ont tendance à la simplifier et à réduire l'accord à conclure au seul accord de libre échange annoncé, oubliant les autres dimensions économiques et sécuritaires à peine ébauchées dans la déclaration politique non contraignante annexée à l'accord de retrait du 17 octobre 2019.

Un remarquable rapport de l'Institute for Government (IfG), sous la plume de Raoul Ruparel<sup>9</sup>, ancien conseiller pour les questions européennes du gouvernement et de la Direction du Brexit (DExEU) de 2016 à 2018, tire les leçons de la première phase et suggère les options à considérer par Boris Johnson pour réussir la deuxième phase des négociations avec l'UE. Ce rapport ne dément pas explicitement la possibilité de conclure un cadre d'accord fin 2020, mais il est très clair sur les limites de son contenu. Il laisse plutôt entendre que la portée de la future relation est bien plus large et que ce qui sera agréé fin 2020 ressemblera davantage à un accord à tiroirs et à plusieurs vitesses laissant présager des développements progressifs dans

<sup>8</sup> Backstop : filet de sécurité, clause de sauvegarde pour éviter les contrôles douaniers physiques sur la frontière nord-sud de l'Île d'Irlande.

<sup>9</sup> «Getting the UK ready for the next phase of the Brexit negotiations» Raoul Ruparel, Insight, Institute for Government (IfG), décembre 2019.

le temps. Parmi les domaines cités au-delà de la stricte négociation commerciale, figurent la coopération entre l'UE et le Royaume-Uni en matière de sécurité interne et extérieure ; la protection et l'échange des données (data) ; l'aviation ; le transport routier ; l'énergie ; la science et l'innovation, la mobilité.

Il y a donc sur le chemin du Premier Ministre britannique de nombreux ralentisseurs de son empressement à passer à l'énorme masse d'accords économiques et commerciaux bilatéraux nécessaires au Royaume-Uni pour véritablement exister sur la scène mondiale une fois sorti de l'UE<sup>10</sup>. Le plus important et urgent de ces accords, déjà annoncé au monde, étant le grand pacte transatlantique anglo-américain. Donald Trump et Boris Johnson, le savent, leur deal ne pourra vraiment prospérer sans la clarification préalable des relations entre l'Europe et le Royaume-Uni.

Sur ses 5 ans de mandat, le nouveau Premier Ministre ne pourra donc pas travailler facilement à long terme comme il le souhaite car le Brexit va revenir à tous les niveaux de son action. Simplement le Brexit va occuper le gouvernement un peu moins comme une question de politique intérieure et un peu plus comme une question de politique étrangère. Ce n'est que trop lentement que le processus des négociations s'estompera pour laisser place à la transition d'un Royaume-Uni s'éloignant des acquis de l'UE vers sa destinée espérée d'acteur global.

L'histoire se rappellera que la réalisation de ce Brexit qui va avoir duré 4 ans + encore 4 ou 5 ans pour l'accord politique et économique, a été mal évaluée par les apprentis sorciers conservateurs. La victoire du 'leave' est, pour la démocratie du Royaume-Uni, une victoire à la Pyrrhus dont on ne connaît pas encore les conséquences collatérales. Mais on peut dire que derrière cette victoire à court terme, se cache les mauvais calculs qui ont coûté aux « Tories » 3 Premiers Ministres, et au peuple britannique 3 ans de souffrances, d'erreurs et de faux pas. Des coûts qui ont été souvent provoqués par des facteurs hors de leur contrôle, y compris la croyance idéologique qu'il existe dans le monde en cours de recomposition, un retour possible à la reprise en main du contrôle total de ses frontières, de sa monnaie, de ses lois et de sa sécurité pour un acteur national à l'ambition mondiale.

## LE PASSAGE À L'EUROPE GÉOPOLITIQUE



---

<sup>10</sup> voir l'article "*Brexit: What trade deals has the UK done so far?*", Tom Edington BBC Reality Check, BBC News, 5 décembre 2019. L'UE a signé environ 40 accords de libre échange, couvrant plus de 70 pays. Cela signifie que le Royaume-Uni doit désormais, comme pays tiers de l'UE, renégocier son accès commercial aux marchés liés à tous ces accords, s'il ne veut pas commercer avec les pays concernés selon les règles de base l'Organisation Mondiale du Commerce.

Le temps est venu pour les européens de regarder plus loin et de laisser se dessiner une nouvelle relation avec le Royaume-Uni dans un monde où ce nouveau « pays tiers » veut prendre la place d'un nouvel acteur global. Dans la nouvelle phase de négociation qui s'engage, il ne s'agit plus maintenant seulement de déterminer l'avenir du Royaume-Uni en Europe ; il s'agit pour l'Europe de redessiner sa nouvelle place géopolitique dans un monde où elle doit monter en puissance pour survivre à la perte d'un Etat membre et d'un allié et à l'arrivée d'un concurrent ayant l'ambition de se profiler à sa porte dans la configuration d'un Singapour taille XXL.<sup>11</sup> L'Europe est aussi inextricablement impliquée dans la nouvelle donne « diplomatique » imposée par les Etats-Unis de Donald Trump qui se sont (nausé)-abondamment invités dans la crise britannique du Brexit. Le Président américain n'a pas caché sa communauté de pensée avec Boris Johnson et interféré gravement avant et pendant la campagne électorale britannique, affichant son soutien à un Brexit dur ouvrant la voie d'un accord commercial et économique anglo-américain très ambitieux. Le malaise stratégique provoqué par les menaces commerciales américaines et les récents débats de fond au sein de l'Alliance Atlantique (OTAN), ajoute une raison supplémentaire pour l'Union européenne d'entrer dans la négociation économique et commerciale du Brexit, d'ores et déjà, comme le nouvel acteur géopolitique global annoncé par Ursula von der Leyen.<sup>12</sup>

Au moment de sa spectaculaire entrée en fonction, le nouveau Premier Ministre britannique, Boris Johnson II, a réitéré sa promesse d'achever avant le 31 décembre 2020 les négociations d'un accord essentiellement de libre échange avec l'UE. Il faudra pour gagner cette course contre la montre que soit maîtrisée des deux côtés de la table, la complexité géopolitique de la reconfiguration en cours : celle pour l'Europe, le Royaume-Uni et les Etats-Unis, du grand enjeu transatlantique d'un monde globalisé.

Le défi pour l'Europe de 2030 sera de forger sa capacité géopolitique de transcender le jeu transatlantique pour affirmer sa place au centre d'un réseau d'alliances stratégiques faisant une place prioritaire à la relation intercontinentale Europe-Afrique.

PhD

---

<sup>11</sup> Voir sur ce point la prédiction cynique de Tony Blair <https://www.politico.eu/article/tony-blair-brexit-to-brussels-swallow-your-pride-to-stop/> in Ryan Heath, Politico EU Confidential, 3/2/2018 Blair avait prédit en 2018 que le retrait brutal ('hard Brexit') du Royaume-Uni de l'UE conduirait à la création d'une version plus hostile et plus puissante du modèle de Singapour à la porte de l'UE — *“un concurrent de l'Europe, pas un allié — qui détruirait les modèles sociaux et les entreprises de l'UE. Ça va être très dur (ugly)...Le Royaume-uni, de son côté traverserait une longue et difficile période de restructuration économique”*. Tony Blair a aussi déclaré que pour lui, le seul moyen pour le Royaume-Uni d'attirer les investissements, sera de *“pointer du doigt l'Europe en disant: nous ne sommes pas comme eux”* — c'est à dire un Royaume-Uni offrant des avantages fiscaux avantageux et un niveau réduit de réglementation.

<sup>12</sup> Ursula Von der Leyen, Présidente de la Commission européenne depuis le 1er décembre 2019