

Brexit : après l'accord, la fin de l'histoire ?¹

Le Royaume Uni (RU) et l'UE sont parvenus, le 24 décembre dernier à conclure un « **accord de commerce et de partenariat** » inédit au plan juridique et diplomatique. Le risque d'un « *no deal* » est écarté, le contexte acrimonieux, incertain, pesant qui perdurait depuis juin 2016 (voire depuis 2013, lorsque David Cameron promit l'organisation d'un référendum) pour les citoyens, les entreprises, les investisseurs, est levé. Les deux parties, le RU et l'UE, peuvent désormais se tourner vers d'autres enjeux et se projeter dans l'avenir.

Néanmoins, le Brexit n'est pas une affaire conclue, loin s'en faut : d'abord parce que l'accord trouvé est un peu « boiteux », limité, amené à tout le moins à évoluer, voire à faire l'objet de négociations continues ou plus ponctuelles. Mais aussi parce que les effets qui lui sont liés, en particulier du côté britannique, mais aussi de l'Union européenne (UE), ne se sont pas encore tous fait sentir, dans les champs économique, politique, diplomatique. Pour ces raisons, **l'accord ne signe pas la fin de l'histoire, en particulier pour le RU.**

Au cours de cette conférence, trois questions ont été abordées :

- Que faut-il penser de l'accord conclu ?
- L'avenir du RU sera-t-il aussi radieux que le gouvernement britannique le pense ?
- L'UE sortira-t-elle plus forte de cette crise existentielle ?

1. Que doit-on penser de l'accord de commerce et de partenariat conclu ?

Contrairement aux attentes et aux craintes exprimées, l'UE et le RU sont parvenus à réaliser une « prouesse diplomatique et juridique »² en concluant un accord assez vaste sur leurs relations futures en moins d'un an et en écartant la perspective d'un « *no deal* ». Cela a été plus rapide que prévu parce qu'il s'agissait *in fine* **de gérer la divergence sur la base d'une relation étroite et non de construire la convergence** des deux partenaires, mais aussi parce que bien des éléments n'ont soit pas été précisés, soit exclus de l'accord (*cf infra*).

Globalement, l'accord comprend trois volets³

- 1. Un accord de libre-échange étendu**, concernant les marchandises mais aussi certains services et plusieurs domaines d'intérêt mutuel (investissement, concurrence, aides d'État, fiscalité, transports, énergie, pêche, coopération en matière de sécurité). L'idée est de n'imposer ni droits de douane ni quotas au commerce. En contrepartie, le « *level*

¹ Compte rendu de la conférence d'Olivier Marty, enseignant à SciencesPo et l'ENS-Ulm, du 3 février 2021.

² Voir l'analyse détaillée du Professeur de droit à l'Université Jean Monnet, Saint-Etienne / Université de Lyon, Aurélien Antoine, disponible sur le site de l'Observatoire du Brexit : <https://brexit.hypotheses.org/category/articles-de-fond>

³ Voir la présentation de l'accord faite par la Commission européenne, disponible sur : https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_en

playing field » (i.e. des règles de concurrence équitables) est assuré et des mesures de rétorsion en cas de violation sont possibles.

- 2. Un cadre de coopération en matière de sécurité :** les deux parties s'engagent à entretenir leurs relations policière et judiciaire préexistantes en matières pénales et civiles (terrorisme, criminalité transfrontalière). Le RU s'engage à continuer à respecter la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH). Un accord a aussi été trouvé en matière de **sécurité sociale** pour garantir les droits des citoyens établis sur l'un ou l'autre territoire après le 1^{er} janvier 2021.
- 3. Un accord sur la gouvernance de l'accord avec, principalement, la création d'un Conseil de partenariat conjoint** et de 18 conseils spécifiques. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) n'aura pas de compétence, à la demande du RU, et le recours à l'arbitrage est prévu. Nous sommes donc bien dans un mécanisme inter-gouvernemental reposant sur des bases juridiques tout à fait uniques.

Que doit-on penser de l'accord ?

Il est certainement positif qu'il y ait eu un accord, qui lève l'incertitude et permet aux différentes parties de respecter leurs engagements (UE : mise en œuvre de l'article 50 TUE ; RU : promesse du Brexit) et de se projeter dans l'avenir.

L'accord est aussi, *a priori*, plutôt « positif » pour les deux parties, dans la mesure où il est l'une des solutions les moins pires dans le champ des possibles, même s'il induit pour les deux parties des coûts substantiels (économiques, en particulier, mais aussi géopolitiques).

L'accord permet aussi à l'UE de préserver la valeur de son modèle *sui generis*, d'en défendre l'utilité, la valeur ajoutée, la vertu (l'intégrité du marché unique est conservée ; démonstration est faite *a priori* que la situation d'un pays hors UE sera moins favorable que celle dans l'UE).

Le RU peut être satisfait ou fier d'avoir recouvré une certaine souveraineté formelle (quand bien même la crise de la souveraineté ne sera pas éteinte) et d'avoir posé des bases pour tenter de restaurer une forme d'unité nationale voire un imaginaire collectif.

Néanmoins, cet accord comporte deux types de limites⁴ :

1. Plusieurs aspects ont une portée limitée

- Les dispositions de concurrence équitable en matière de fiscalité sont peu contraignantes
- Les modalités de coopération en matière de sécurité sont peu détaillées

⁴ Les éléments suivants sont tirés de l'analyse du Pr. Antoine, *op cit*.

- Le régime des données personnelles ne garantit pas une protection élevée au RU
- Beaucoup de services ne sont pas ou mal couverts (financiers, juridiques, notamment)
- Les qualifications professionnelles ne sont pas reconnues automatiquement

2. Des domaines importants sont exclus

C'est notamment le cas de la politique étrangère, de développement et de défense, mais aussi d'Erasmus (alors que le RU a décidé de continuer à bénéficier au programme Horizon 2020, contre une contribution budgétaire). Il faudra donc que l'accord évolue avec le temps, de deux points de vue : il y aura des contentieux, des affinages, et de nouvelles négociations seront peut-être nécessaires, soit en continu, soit au terme de cinq ans, comme le prévoit l'accord, bien que le sentiment collectif actuel semble orienter vers une pause.

2. L'avenir sera-t-il radieux pour le Royaume Uni ?

Analyser les conséquences du Brexit pour le Royaume Uni peut se faire au plan économique, politique et géopolitique, avec plus ou moins de certitudes. Les prévisions économiques sont très incertaines, *a fortiori* aujourd'hui, dans le contexte de crise ; la politique et la géopolitique sont des matières dont l'évolution est lente. **Néanmoins, la conclusion courte et simple est que la sortie de l'UE sera très vraisemblablement, dans tous les cas de figure, préjudiciable au Royaume Uni**, qui risque de s'appauvrir, d'être moins influent dans le monde, et plus instable au plan politique et social.

Au plan strictement économique, bien que ceci puisse être une chance politique pour Boris Johnson, les effets du Brexit sont actuellement obscurcis par la crise issue de la pandémie de COVID-19, la plus grave depuis 300 ans, qui accapare le gouvernement, l'opposition, et déstabilise la société. Le RU est l'un des pays du monde les plus touchés par la crise économique actuelle et toute l'attention se porte, comme ailleurs, sur les **meilleures modalités d'assurer la sauvegarde et la relance de l'économie**.

Mais les effets du Brexit sont assez clairement prévus⁵ : toutes les prévisions (officielles du Royaume Uni, des économistes universitaires, des organisations internationales) sont (très) négatives, quoiqu'à des degrés variables selon les modèles utilisés, les *scenarii* retenus et les hypothèses de travail. Les estimations les plus sévères sont celles qui incluent les effets commerciaux, mais aussi les effets de long terme sur la productivité du travail, amenée à souffrir dans une économie plus fermée.

Au plan politique, Boris Johnson est certes conforté politiquement par la conclusion de l'accord alors qu'il avait été fortement contesté pour sa gestion erratique de la pandémie (même si le succès de la campagne vaccinale modère ce point). Johnson a en effet pu tenir sa

⁵ Pour une revue de la littérature existante sur les effets économiques du Brexit, voir Mathieu, C., « *Brexit: what impacts does the literature anticipate?* », Revue de l'OFCE, 167, 2020/3.

promesse de « *Get Brexit done!* ». Toutefois, la crise sanitaire et économique continue d'accentuer la pression sur lui, notamment parce qu'elle remet en cause son sérieux personnel et son cadre de politique économique, qui était déjà quelque peu contradictoire (interventionnisme affiché et rigueur de gestion des finances publiques promise).

Au-delà, la **capacité du gouvernement à mettre en œuvre sa politique générale va être rendue difficile par la réduction des marges de manœuvre financière et les divergences amenées à être plus nettes entre les composantes du parti conservateur** (conservateurs urbains et libéraux ; provinciaux ; nouveaux représentants des circonscriptions pro-Brexit et/ou du Nord du pays) qui ont des attentes antagonistes sur la politique économique, le climat, l'immigration⁶. Aussi, l'opposition regagne en vigueur et ne lui rendra pas la vie facile.

On voit également, et surtout, que le Brexit « passé », les crises internes du Royaume Uni qui en sont la cause fondamentale (inégalités économiques, sociales, et territoriales, crise de l'union politique, crise des institutions, de la souveraineté, crise intergénérationnelle) vont être ravivées et vont peser sur le climat politique pendant des années. Il faut se rappeler, avec A. Menon, Professeur au King's College de Londres, que « le Brexit ne sera un succès que si ces crises internes seront résolues ». Parmi celles-ci, le risque de dislocation du Royaume Uni ne sera pas le moindre des défis...

Le Brexit a en effet amplifié les forces centrifuges à l'œuvre, pour plusieurs raisons⁷ :

- Les quatre nations du Royaume n'ont pas voté de la même façon et l'Irlande et l'Ecosse vont faire face à des conséquences non désirées du Brexit
- Le gouvernement de Londres n'a pas vraiment (voire, pas du tout) impliqué les gouvernements régionaux dans les négociations
- L'accord de retrait fragmente *de facto* le Royaume avec les dispositions sur l'Irlande
- Les pouvoirs régionaux, dévolus en vertu des accords de 1998, sont mis à mal par l'accord (environnement, agriculture, police, justice)

Dans ce contexte, quelles sont les *scenarii* envisageables ?

En Ecosse : le camp indépendantiste mené par le Scottish Nationalist Party (SNP) se trouve renforcé, parce que les « pro-indépendance » souhaitent rester dans l'UE et parce que les électeurs qui avaient voté en 2014 pour le maintien dans le Royaume Uni l'avaient aussi fait au motif que cela permettrait...un maintien dans l'UE ! De fait, cette dernière catégorie de votants a basculé dans le camp indépendantiste et le SNP est à nouveau très puissant depuis les élections générales de 2019 (alors qu'il avait perdu du terrain lors de celles de 2017).

⁶ Écouter à ce sujet l'analyse de Catherine Marshall, Professeur de civilisation britannique à l'Université de Cergy, dans le premier épisode de la série de France Culture consacrée à la Grande-Bretagne, disponible sur : <https://www.franceculture.fr/emissions/cultures-monde/grande-bretagne-keep-calm-and-carry-13-le-deal-a-la-rescousse-de-boris-johnson>

⁷ Voir à ce sujet Hughes, K., « *Le Brexit et la fragmentation du Royaume* », Politique étrangère 4.2020.

Des sondages récents indiquent que le soutien à l'indépendance de l'Écosse s'établit entre 53 et 55% (d'après Hughes, *op cit*). Cette dynamique est d'autant plus forte que les jeunes et les « moins jeunes » écossais la soutiennent nettement (au contraire des plus âgés, qui y sont réticents) et que les Conservateurs et les pro-Brexit britanniques accepteraient une dislocation du Royaume comme prix du Brexit respectivement à...73% et 63% ! Elle fait toutefois fi de la difficulté du processus d'indépendance (scission (dés)-organisée avec le RU puis négociations obligatoires avec l'UE).

Aussi, il ne faut pas oublier que l'hypothétique indépendance écossaise est conditionnée à un accord du gouvernement britannique, qui doit autoriser un nouveau vote sur l'indépendance de l'Écosse. Son refus catégorique de cette échéance, exprimé dernièrement par Johnson, après un précédent refus de Theresa May, ne fera qu'accroître les tensions à moyen-terme, qui seront d'autant plus fortes que les effets économiques du Brexit seront négatifs et que le SNP sera habile vis-à-vis de Whitehall avant les élections locales de cette année...

En ce qui concerne Irlande du Nord : la perspective d'une réunification de l'île d'Irlande est mécaniquement, et nettement, accentuée par les dispositions de l'accord de retrait conclu en novembre 2019, qui va entraîner des frictions commerciales entre la Grande Bretagne et l'Ulster et pousser les nord-irlandais à s'intéresser de plus près aux politiques de la République. D'autres facteurs favorisant la réunification jouent⁸ : démographie favorable aux catholiques / nationalistes, percée du « Sinn Fein » en Ulster, convergence des modes de vie et mœurs entre les deux Irlande, facilité du processus d'adhésion de l'Irlande du Nord à l'UE⁹.

Les perspectives sont toutefois moins nettes que dans le cas écossais : l'accord trouvé sur la frontière interne maintient la paix (les Accords du Vendredi Saint) et l'opinion n'est pas aussi clairement favorable à la réunification (50,7% en 2020, d'après Hughes, *op cit*, peut-être moins). Aussi, la vie politique nord-irlandaise ne se réduit pas au schisme entre unionistes et nationalistes... La priorité est d'engager un dialogue étroit entre les deux régions.

Au Pays de Galles, le mouvement indépendantiste gallois ne bénéficie pas du même soutien, ni de la même représentativité que ceux d'Écosse et d'Irlande du Nord. Mais le parti « *Plaid Cymru* » est plus fort qu'auparavant et un sondage montre que 40% des citoyens soutiennent l'idée de l'indépendance (en hausse des 20% enregistrés préalablement, d'après Hughes, *op cit*). Les risques de dislocation du Royaume via l'Écosse ou l'Irlande pourraient également peser dans la balance.

Au plan géopolitique ou diplomatique, le retrait britannique de l'UE, du point de vue du gouvernement actuel, et dans une certaine mesure de l'opinion, ouvre l'espoir de voir le RU capitaliser sur son indépendance et se tourner, comme au 18^e et 19^e siècles, vers le « vaste

⁸ Voir à ce sujet *The Economist*, « *Irish reunification is becoming likelier* », édition du 15 février 2020, disponible sur : <https://www.economist.com/leaders/2020/02/13/irish-unification-is-becoming-likelier>

⁹ En cas de réunification des deux Irlande, l'Ulster serait *de facto* membre de l'UE.

monde ». Cette perspective, le rêve victorien d'une « nation gouvernant les vagues et les âmes », sont l'une des représentations du Brexit et trouve typiquement son expression dans le concept de « *Global Britain* ».

Ce concept est déjà une réalité et il est par ailleurs certain que le RU dispose de nombreux atouts pour donner corps à cette ambition¹⁰ :

- Démocratie dynamique et multiculturelle
- Traditions parlementaires, juridiques et civiles solides
- Rayonnement culturel incontestable
- Statut de membre permanent du CSNU et de l'OTAN
- Présence internationale étendue, politique étrangère et de défense proactive, assise notamment sur la dissuasion nucléaire
- Politique d'aide au développement ambitieuse

Mais plusieurs obstacles se placent sur la route du RU:

- Le poids du RU dans la négociation d'accords commerciaux va se réduire
- Le pays ne participera plus au marché intérieur de l'UE
- Le pays ne participera plus aux diverses consultations européennes à l'ONU *et ailleurs dans le monde*
- En matière de défense, le RU ne pourra plus participer de plein droit aux concertations et aux initiatives de l'UE quand, par ailleurs, ses forces conventionnelles se tarissent
- La relation spéciale avec les USA, qui peut être un espoir auquel se raccrocher, ne sera pas plus dense qu'avant, continue de relever du mythe, et les États-Unis ne lui donnent actuellement pas corps sur le commerce...

Le concept de « *Global Britain* » n'est donc jamais que l'expression d'un fantasme national et une manœuvre politique dilatoire pour éviter de (faire) reconnaître trop brutalement le coût qu'induit le recouvrement d'un statut de puissance moyenne placée à l'extérieur de l'UE. La tentation était grande de se bercer de cette illusion, comme de celle, inverse et également présente dans le débat sur le Brexit, d'une « Grande-Bretagne autonome », repliée sur elle-même ; elle n'en est pas moins chimérique !

3. L'UE sort-elle gagnante de la crise existentielle du Brexit ?

On peut analyser pour l'UE les mêmes types de conséquences que le Brexit peut avoir que dans le cas du Royaume Uni : économiques, politiques et géopolitiques. Et se demander si le Brexit aura un effet centripète, cohésif au plan politique, pour l'UE ?

¹⁰ Voir Wall, S. « *La politique étrangère britannique après le Brexit : la géographie, c'est le destin* », in *Politique étrangère* 4.2020

Au plan économique, les effets du Brexit sur l'Union européenne (UE) seront réels mais très vraisemblablement relativement faibles, entre quatre et cinq fois moindres que ceux anticipés pour l'économie britannique¹¹. En effet, au plan commercial, l'UE exporte et importe relativement beaucoup moins que le RU ne le fait avec l'UE. Il y aura toutefois un effet sur le commerce, sur les migrations internes, la productivité. Et le choc sera plus rude pour l'Irlande, les pays nordiques, les Pays-Bas voire la France. D'un autre côté, le Brexit peut être l'occasion de défricher de nouveaux vecteurs de croissance (marché unique, politique industrielle, zone euro, *cf infra*).

Au plan politique, le Brexit a sans doute eu le mérite de provoquer un sursaut tant au niveau des opinions que des États membres dans leurs rapports à l'Europe.

- **Les opinions ont bien compris que le processus de sortie de l'UE était compliqué**, ont été amenées à (re)-considérer les avantages de l'adhésion de leurs pays respectifs. Dans tous les pays, même les plus eurosceptiques d'Europe centrale et orientale, les opinions favorables de l'UE sont remontées (*cf* analyse du *Pew Research Centre* de 2017) et on ne trouve dans aucun pays de majorité en faveur d'une sortie de l'UE.
- **Au niveau des États membres, le Brexit a sans doute favorisé l'unité** autour du marché unique, qui est apparu comme le « joyau de la couronne » européenne. Aussi, le Brexit a comme conséquence de dégager des perspectives plus franches d'intégration politique (dans les champs fiscal, social, de politique industrielle, de la zone euro, ou des migrations...) auxquelles le RU s'opposait assez nettement.

L'une des conclusions générales que l'on peut raisonnablement tirer du Brexit est donc que celui-ci a poussé l'UE à se penser davantage encore comme un acteur politique devant agir résolument et efficacement sur les grands enjeux internes et externes (économie, commerce, social, climat, migrations, régulation de la concurrence économique internationale) tout en faisant des efforts d'efficacité, de transparence, de solidarité. Les opinions semblent soutenir cette dynamique même si beaucoup reste évidemment à faire pour restaurer la vigueur de l'adhésion populaire à son niveau préalable aux années 1990.

Au plan géopolitique, le Brexit a sans doute participé du même « réveil stratégique ». **L'UE perd certes un membre important (le Brexit est une amputation de sa puissance, en matière de commerce, de politique étrangère, de défense, d'aide au développement) mais elle peut par la même occasion gagner en « musculature »** (P. Lamy), sur le commerce, la protection contre la concurrence économique internationale déloyale, le climat, la politique étrangère et la défense, la maîtrise des technologies.

Certes, beaucoup de ces inflexions étaient engagées depuis certaines années (le concept « d'autonomie stratégique européenne » date d'il y a environ cinq ans) et le Brexit ne

¹¹ Voir Mathieu, C. *op cit*.

provoque pas en lui-même, dans le champ de la géopolitique européenne comme de sa politique intérieure, de véritable « révolution copernicienne », mais il confirme la dynamique engagée, libère les consciences et les énergies collectives, quand bien même l'idée « d'Europe puissance » reste intrinsèquement difficile à mettre en œuvre.

Conclusion

Le Brexit est vu tantôt positivement, comme une libération, comme la fin d'une ambiguïté ; tantôt négativement, comme une grave crise britannique, comme une amputation pour l'UE, comme un phénomène amené à faire des émules. On peut aussi dire qu'il est semblable à un séisme pour le RU et l'UE : un événement qui détruit et désorganise, tout en exposant à de nouveaux risques. Aujourd'hui, les premiers secours ont pu être apportés à la suite de cet événement majeur et la reconstruction des deux parties est en cours. La bonne nouvelle est qu'on peut mieux construire des deux côtés, mais il faudra aussi améliorer la prévention des désastres et la qualité de leur gestion !

*Olivier Marty enseigne les Questions européennes à SciencesPo et
à l'École normale supérieure de la rue d'Ulm*