

Le Brexit et la fragmentation du Royaume

Kirsty Hughes

TRADUCTION **Cécile Tarpinian**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2020/4 Hiver**, PAGES 83 À 96

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037301093

DOI 10.3917/pe.204.0083

Date de mise en ligne : 08/12/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2020-4-page-83?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.

Le Brexit et la fragmentation du Royaume

Par **Kirsty Hughes**

Kirsty Hughes est fondatrice et directrice du Scottish Centre on European Relations.

Traduit de l'anglais (Grande-Bretagne) par Cécile Tarpinian.

Le référendum sur le Brexit a ouvert une division du pays confirmée par les élections de 2019, en dépit de la victoire conservatrice. Le gouvernement central et les régions composantes du Royaume n'ont pas vraiment dialogué durant les négociations avec l'UE. Et les dynamiques d'explosion se renforcent nettement en Écosse, en Irlande, où la question de l'unification est à nouveau posée, voire au pays de Galles. Le système politique est secoué, et la cohésion du pays directement mise en cause.

politique étrangère

David Cameron a joué deux fois l'avenir du Royaume-Uni comme État : en 2014 en s'accordant avec le Premier ministre écossais pour organiser un référendum sur l'indépendance de l'Écosse ; en 2016 avec le référendum sur le Brexit.

Les électeurs écossais ont rejeté l'indépendance en septembre 2014 par une majorité plus courte qu'attendu – 45 % de « oui » contre 55 % de « non ». Et le résultat du référendum sur le Brexit a non seulement bouleversé les relations politiques et économiques du Royaume-Uni avec l'Europe, mais aussi rouvert la question de l'avenir du Royaume-Uni en tant qu'État. L'Écosse et l'Irlande du Nord ont voté pour le maintien, l'Angleterre et le pays de Galles se prononçant pour le retrait. En outre, de profondes divisions existent entre l'Angleterre et le pays de Galles : globalement, la victoire du camp du retrait a été, à nombre d'égards, la victoire du nationalisme anglais – et soulève à ce titre nombre de questions sur l'avenir du Royaume-Uni.

Une union politiquement divisée

Le Royaume-Uni est dirigé par un gouvernement conservateur depuis 2010. En 2010, les conservateurs ont formé coalition avec les libéraux-démocrates, puis gagné en 2015 une majorité suffisante pour gouverner

seuls. Theresa May a convoqué des élections en 2017 pour consolider sa majorité, et les a perdues, condamnée à diriger un gouvernement minoritaire, dépendant du soutien du Parti unioniste démocrate (Democratic Unionist Party, DUP) d'Irlande du Nord. Boris Johnson a à son tour convoqué les électeurs en décembre 2019, emportant une majorité de 80 sièges.

La victoire électorale de Boris Johnson est frappante : en dépit de l'importance de sa majorité, il n'a obtenu une majorité de députés et de votes qu'en Angleterre, où les conservateurs ont obtenu 345 sièges contre 180 pour les travaillistes et seulement 7 pour les libéraux-démocrates. Au pays de Galles, le Parti travailliste a remporté 22 sièges contre 14 aux conservateurs, quatre sièges revenant au parti indépendantiste Plaid Cymru (les travaillistes perdent des voix par rapport à 2017, avec un score conservateur en hausse). En Écosse, le Parti national écossais (Scottish National Party, SNP) remporte 48 des 59 sièges – avec un seul siège au Parti travailliste, jadis dominant dans le pays, six sièges aux conservateurs et quatre aux libéraux-démocrates.

En Irlande du Nord, les principaux partis britanniques ne présentaient pas de candidats. Le DUP, soutien de Theresa May, a perdu des votes et des sièges, alors que le Parti de l'Alliance d'Irlande du Nord gagnait des voix et un siège¹. Ce dernier est favorable au *remain*, et non-aligné sur la question d'un soutien ou non à une Irlande unie. Le DUP remporte 8 sièges de députés contre 7 pour le Sinn Fein (ce dernier ne revendiquant pas ses sièges, ne reconnaissant pas l'autorité de Westminster), sociaux-démocrates et travaillistes en obtenant deux.

Si l'élection de décembre 2019 a scellé le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE), ses résultats ont mis à nu les divisions du pays. Le SNP pro-maintien et indépendantiste a gagné en Écosse. Le Parti travailliste, divisé sur le soutien, ou non, à un nouveau référendum sur le Brexit l'a emporté au pays de Galles, et les partis pro-retrait ont fait de bons scores en Irlande du Nord. Les conservateurs n'ont triomphé qu'en Angleterre.

Comment le Brexit a divisé le Royaume-Uni

Le Brexit a divisé le Royaume-Uni en deux parts égales. Le résultat de juin 2016 était clair mais serré : 51,9 % pour le retrait, 48,1 % pour le

1. K. Hayward et B. Rosher, « When the Middle Ground Came Centre Stage: What Do the Results of the Brexit Election Mean for the Constitutional Debate in Northern Ireland? », Scottish Centre on European Relations, 20 décembre 2019, disponible sur : www.scer.scot.

maintien. Mais ce résultat global masquait d'autres fractures. Deux des quatre nations du Royaume-Uni avaient voté pour le retrait – Angleterre et pays de Galles – et deux pour le maintien – Écosse et Irlande du Nord.

	Maintien %	Retrait %	Participation %
Royaume-Uni	48,1	51,9	72,2
Angleterre	46,6	53,4	73,0
Irlande du Nord	55,8	44,2	62,7
Écosse	62,0	38,0	67,2
Pays de Galles	47,5	52,5	71,7

Sur les 12 nations et régions du Royaume, seules trois ont voté pour le maintien : Écosse, Londres et Irlande du Nord (dans l'ordre). Les 32 districts électoraux d'Écosse ont voté pour le maintien. Les plus grandes villes du Royaume-Uni ont aussi voté pour le maintien, les plus petites communes et les zones rurales s'exprimant pour le retrait ; les électeurs les plus qualifiés et les jeunes ont voté pour le maintien, les plus âgés et les moins diplômés pour le retrait. La politique d'austérité menée depuis la crise de 2008 a généré un besoin de changement qui s'est traduit par un vote pro-retrait.

En Écosse, le résultat du référendum a suscité une large indignation. Lors de la consultation de 2014, l'un des arguments contre l'indépendance était que l'appartenance de l'Écosse à l'UE était garantie dans le cadre du Royaume-Uni, alors qu'une Écosse indépendante aurait du mal à ré-adhérer à l'Union. Et deux ans plus tard l'Écosse se voyait contrainte de quitter l'UE, contre l'avis d'une majorité substantielle de sa population.

En Irlande du Nord la majorité s'est prononcée pour le maintien, mais des divisions se sont manifestées – et d'abord entre le principal parti unioniste, le DUP, qui a fait campagne pour le retrait, et le plus petit Parti unioniste d'Ulster (Ulster Unionist Party – UUP), le Sinn Féin, le SDLP et le Parti de l'Alliance qui, tous, ont milité pour le maintien. Très vite après le vote s'est posée la question de son impact sur l'accord historique du

2. K. Hughes, « Scotland and Europe » in M. Keating (dir.), *The Oxford Handbook of Scottish Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

Vendredi saint de 1998 et, plus particulièrement, sur la frontière entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord. La question s'est rapidement avérée être un point crucial des négociations du Brexit – et a joué un rôle majeur dans les âpres querelles internes entre conservateurs, alors que l'UE soutenait fermement la position irlandaise sur cette question.

Une étude publiée par le *Guardian* a suggéré que la majorité pro-retrait galloise avait été portée par des électeurs anglais âgés établis, pour leur retraite, dans les régions frontalières³.

Quels que soient les motifs qui ont inspiré la décision de tenir le référendum sur le Brexit, il a ouvert une série extraordinaire de bouleversements politiques dans le Royaume. Les conservateurs se sont profondément divisés, tout comme les travaillistes, incapables de définir une position cohérente sur la question de savoir quel Brexit soutenir, ou sur la pertinence d'un deuxième référendum.

Dans ce chaos politique, les identités « pro-retrait » ou « pro-maintien » ont pris le pas sur l'affiliation aux partis. Différents sondages ont continué à poser la question « rester/partir » après juin 2016 ; et en 2018, plusieurs enquêtes ont commencé à faire état d'une courte majorité pour le maintien⁴. Cela n'a toutefois pas suffi, face à l'opposition défailante du Parti travailliste et à la cacophonie du Parti conservateur, pour aller vers un second vote.

Un Royaume-Uni fragmenté et sous pression

La priorité de Theresa May était, après le référendum, de rassembler son gouvernement et sa majorité divisés. Après 2017, il lui fallait de plus ranger les députés DUP de son côté : une quadrature du cercle, avec des députés conservateurs dont les préférences allaient d'un Brexit sans accord à la volonté d'organiser un Brexit *soft*, ou même un second référendum.

À la marge de ces courants, Nigel Farage réclamait que « la révolution du Brexit » ne soit pas mise sous le tapis. Début 2019, Farage quittait le Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP) pour fonder le Parti du Brexit. Ce dernier arrivait en tête aux européennes de mai 2019 – sauf à Londres (où les libéraux-démocrates dominaient), en Écosse (où le SNP l'a emporté) et en Irlande du Nord (où il ne présentait pas de candidat).

3. F. Perraudin, « English People Living in Wales Tilted it towards Brexit, Research Finds », *The Guardian*, 22 septembre 2019, disponible sur : www.theguardian.com.

4. J. Curtice, « Are We Getting Used to Brexit? », *What UK Thinks*, 27 avril 2020, disponible sur : <https://whatukthinks.org>.

Il y a eu peu de discussions, et encore moins de consultations, avec les administrations régionales avant ou pendant les négociations du Brexit. En Irlande du Nord, il n'y avait pas de pouvoir exécutif avec qui discuter, après l'effondrement de janvier 2017. Durant trois années cruciales (jusqu'au rétablissement de l'exécutif en janvier 2020), Belfast n'a donc été représentée que par des hauts fonctionnaires dans les réunions entre le gouvernement du Royaume-Uni et les Premiers ministres des gouvernements locaux. L'Irlande du Nord a voté à 56 % pour le maintien ; elle n'a eu ni assemblée ni exécutif pendant ces trois ans, alors que les députés DUP qui militaient pour le retrait disposaient d'un important levier d'influence sur le gouvernement de Londres, avec qui ils avaient signé un « accord de confiance et de soutien ».

Peu de discussion avec les autorités locales

Le gouvernement central disposait certes de structures de concertation avec les gouvernements locaux. Le Comité conjoint ministériel (*Joint Ministerial Committee, JMC*) a été établi tôt dans le processus de délégation aux autorités locales, voici vingt ans : il s'agit d'un ensemble de comités, dont l'un réunit les Premiers ministres des gouvernements locaux et le Premier ministre du Royaume-Uni, tandis que d'autres sont dédiés aux rencontres de ministres ou de hauts fonctionnaires.

Pour le Brexit, un nouveau sous-comité a vu le jour : le Comité conjoint ministériel – Négociations européennes (*Joint Ministerial Committee – European Negotiations, JMC-EN*). Mais s'il s'est réuni quelques fois, il n'a pas réellement tenté d'atteindre une position commune sur le Brexit. Dans la première moitié de l'année 2020, alors que la discussion sur les futures relations entre Londres et Bruxelles battait son plein, peu d'informations ont été communiquées aux autorités locales, et aucune consultation n'est intervenue sur la stratégie elle-même⁵.

Le gouvernement écossais a fourni un travail considérable pour proposer des compromis autour du Brexit – suggérant dès décembre 2016 que le Royaume-Uni vise un Brexit *soft*, en restant membre de l'union douanière et du Marché unique européens⁶. Une telle approche était blasphématoire pour la majorité de députés conservateurs fortement pro-Brexit.

5. K. Hughes, « Written Evidence to the Committee on the Future Relationship with the EU on the EU-UK Negotiations and the Role of the Devolved Administrations », mai 2020, disponible sur : <https://committees.parliament.uk>.

6. Gouvernement écossais, *Scotland's Place in Europe*, Édimbourg, 2 décembre 2016, disponible sur : www.gov.scot.

Theresa May s'était de toute façon engagée auprès de ce groupe : le Royaume-Uni quitterait le Marché unique et l'union douanière (même si elle est revenue sur ce dernier point en incluant le maintien dans l'union douanière dans son Accord de retrait négocié avec l'UE⁷ en raison du problème de la frontière irlandaise).

La position confuse des travaillistes sur le Brexit cristallisait autour d'un maintien dans l'union douanière européenne et d'une « proximité » avec le Marché unique (sans que cette « proximité » soit jamais définie). La voie était donc ouverte à une issue convenant à la fois aux gouvernements écossais (SNP) et gallois (Parti travailliste), et qui aurait pu être bien accueillie en Irlande du Nord hors DUP. Mais Theresa May n'était pas intéressée par un tel compromis – et on voit mal comment elle lui aurait gagné le soutien de son propre parti aux Communes.

Le gouvernement écossais a aussi proposé que l'Écosse reste dans le Royaume-Uni *et* dans le marché unique européen. Ce type de solution a finalement été retenu pour l'Irlande du Nord : selon l'Accord de retrait de novembre 2019, l'Irlande du Nord sera effectivement membre du marché unique européen pour les marchandises, et de l'union douanière. La proposition écossaise avait peu de chances d'être acceptée, dans la mesure où elle impliquait une délégation de pouvoirs très forte, et l'accord de l'UE. Mais elle a été écartée sans débat par le gouvernement May le jour même où le Royaume-Uni déclenchait l'article 50 en mars 2017. D'autres propositions écossaises plus ciblées⁸, visant à donner plus de pouvoir à l'Écosse sur l'immigration (cruciale pour l'économie écossaise) ont également été écartées par le gouvernement de Londres.

D'autres désaccords se sont fait jour entre le gouvernement central et les gouvernements locaux sur l'impact du Brexit sur les accords de délégation existants. En Écosse, les pouvoirs délégués incluent l'environnement et l'agriculture – et le Parlement écossais met en œuvre les réglementations européennes dans ces domaines. Avec le Brexit, le gouvernement de Londres a souhaité établir des « cadres communs » pour un certain nombre de domaines délégués, pour éviter une trop grande disparité, voire des frontières au sein du Royaume-Uni.

7. Union européenne, « Agreement on the Withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community (2019/C 384 I/01) », 12 novembre 2019, *Journal officiel de l'Union européenne*, CI 384/1.

8. Gouvernement écossais, « Migration: Helping Scotland Prosper », Édimbourg, 27 janvier 2020, disponible sur : www.gov.scot.

Mi-2020, le gouvernement a présenté un nouveau Livre blanc sur le marché intérieur⁹, à recréer après le retrait du Marché unique. Cette démarche a été dénoncée par le gouvernement écossais comme « abus de pouvoir ». Le ministre du Brexit pour le pays de Galles, Jeremy Miles, s'est montré plus incisif encore : « Le gouvernement gallois s'inquiète de voir que la survie à long terme du Royaume-Uni est soumise à de fortes pressions, et que l'approche proposée par le Livre blanc exacerbera ces tensions d'une façon qui, si elle n'est pas corrigée, accélérera le délitement de l'union¹⁰. » Après le Brexit, les pouvoirs réservés du gouvernement du Royaume-Uni en matière de négociations commerciales pourraient également l'emporter sur les administrations régionales dans certains domaines délégués (dont la sécurité alimentaire, enjeu majeur des négociations commerciales américano-britanniques). De façon générale, les préoccupations des quatre dernières années sur un effet centralisateur du Brexit sur le système politique du Royaume-Uni, qui affaiblirait des accords de délégation déjà conçus au cas par cas, apparaissent légitimes¹¹.

Dans les faits, une fragmentation du marché intérieur

En dépit des tentatives pour définir et réglementer le marché intérieur du Royaume-Uni, le protocole pour l'Irlande du Nord de l'Accord de retrait de 2019 établit une frontière entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord, avec des contrôles douaniers et réglementaires pour les marchandises (dont les produits d'origine animale et le bétail) transitant de Grande-Bretagne vers l'Irlande du Nord (mais pas nécessairement dans l'autre sens). Conséquence étrange du Brexit : un processus conçu pour gagner en souveraineté nationale aboutit à une fragmentation du marché intérieur. Il s'agit certes d'un compromis visant à limiter la dégradation du processus de paix en Irlande du Nord qu'aurait entraîné l'établissement de contrôles aux frontières insulaires de l'Irlande. Mais il existait une alternative négociée par Theresa May – pour, de fait, maintenir le Royaume-Uni indéfiniment dans l'union douanière : l'option étant inacceptable pour les brexiters conservateurs, Theresa May a été écartée du pouvoir ; Johnson aux commandes a négocié un accord qui, dans les faits, fragmente le Royaume-Uni.

9. Gouvernement du Royaume-Uni, « UK Internal Market », *Policy Paper 278*, juillet 2020, disponible sur : www.gov.uk.

10. P. Foster, « Wales Issues Stark Warning over UK Internal Market », *The Financial Times*, 19 août 2020, disponible sur : www.ft.com.

11. K. Hughes et K. Hayward, « Brexit, Northern Ireland and Scotland: Comparing Political Dynamics and Prospects in the Two "Remain" Areas », Scottish Centre on European Relations, *Policy Paper*, 24 avril 2018, disponible sur : www.scer.scot.

Les unionistes d'Irlande du Nord, qui demandaient un Brexit dur lorsqu'ils disposaient d'une influence politique auprès de Theresa May, sont consternés par la nouvelle frontière irlando-britannique. Si les exportations et importations entre Belfast et Londres entraînent de nouveaux coûts, le maintien dans le Marché unique européen pour les marchandises, et dans l'union douanière, sera bénéfique. La balance coûts-bénéfices penchera-t-elle en faveur de ce compromis vu comme la meilleure solution possible, ou vers un soutien accru à la réunification entre Irlande du Nord et République d'Irlande ? La question est ouverte.

La question frontalière devrait aussi jouer un rôle important en cas de second référendum sur l'indépendance en Écosse. Depuis 2016, le soutien à l'indépendance s'est renforcé, notamment de la part d'électeurs favorables au maintien ayant précédemment voté « non ». Il existe un paradoxe écossais du Brexit. Le fait d'être « retiré » de l'UE contre un vote majoritaire joue en faveur de l'indépendance. Mais dans le même temps, alors que le Royaume-Uni s'achemine vers un Brexit dur, une Écosse indépendante dans l'UE (objectif du gouvernement écossais et du SNP) signifierait que la frontière anglo-écossaise serait une frontière extérieure de l'UE¹². 60 % du commerce écossais – tout comme celui de l'Irlande du Nord – se faisant avec le Royaume-Uni contre seulement 20 % avec l'UE, l'impact économique aurait toutes chances d'être négatif à court terme¹³. Toutefois, alors que les conservateurs affirment qu'il n'y a pas de véritable frontière entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord, arguer des inconvénients d'une frontière entre Écosse, Angleterre, et pays de Galles n'est guère cohérent – ce qui ne dissuade pas d'user de l'argument...

Un soutien mitigé à l'indépendance

Pour l'heure, d'après les sondages récents, c'est l'Écosse qui serait, en cas de nouveau référendum, la plus favorable à l'indépendance et à un retrait du Royaume-Uni. Mais les discussions vont bon train en Irlande du Nord et en République d'Irlande sur une possible réunification post-Brexit, et l'indépendance soulève des débats encore plus vifs au pays de Galles.

L'Écosse

En septembre 2014, le camp pro-union a remporté le référendum sans équivoque. Le camp indépendantiste a pourtant été électrisé par un score

12. Pour une analyse d'une possible adhésion à l'UE d'une Écosse indépendante, voir K. Hughes (dir.) « An Independent Scotland in the EU: Issues for Accession », Scottish Centre on European Relations, *Policy Paper*, 17 mars 2020, disponible sur : www.scer.scot.

13. K. Hughes, « Scotland's Borders and Independence », *Sceptical Scot*, 16 août 2020, disponible sur : <https://sceptical.scot>.

qui couronnait une campagne très dynamique. Le résultat était meilleur qu'escompté par bien des indépendantistes – et plus si éloigné des 50 %. Le camp du « non » avait gagné, mais l'alliance peu harmonieuse entre conservateurs, travaillistes et libéraux-démocrates qui proclamaient de concert que le Royaume-Uni était « mieux ensemble » n'avait guère de raison de triompher.

Les élections générales de 2015 ont confirmé la tendance. Le SNP a raflé la mise – 56 des 59 sièges écossais –, laissant juste un siège à chacun de ses concurrents, conservateurs, travaillistes et libéraux-démocrates. Cet étonnant résultat montrait que si l'Écosse avait rejeté l'indépendance, elle soutenait son parti et son gouvernement, le SNP contrôlant Holyrood – le Parlement écossais – depuis 2007. L'élection marquait aussi la fin de la longue domination des travaillistes sur la vie politique écossaise – en 2010, ils avaient remporté 41 sièges –, alors qu'on peut difficilement imaginer un Parti travailliste remportant une élection générale au Royaume-Uni sans reconquérir l'Écosse.

Le SNP est aussi sorti vainqueur des élections de 2016 au Parlement écossais, quoiqu'avec le soutien du Parti vert (lui aussi favorable à l'indépendance). De façon générale, depuis le début du processus de délégation en 1999, la vie politique écossaise – qui avait déjà depuis l'union originelle de 1707 son propre système juridique et d'éducation – n'a cessé de s'éloigner du reste du Royaume-Uni. Les gouvernements du Royaume-Uni, conservateurs ou travaillistes, sont de plus en plus perçus par les Écossais comme *anglais* – d'autant plus après le référendum de 2014 et l'introduction par David Cameron des votes « anglais » dans les processus législatifs anglais à Westminster.

Le SNP s'est toutefois heurté à un obstacle en 2017. Au mois de mars, Nicola Sturgeon a appelé à un second référendum sur l'indépendance au vu des résultats du vote sur le Brexit, Theresa May a répondu par la négative puis convoqué son élection générale fatidique. Celle-ci a contraint les conservateurs à gouverner minoritairement, mais en Écosse le SNP a perdu 21 sièges – même si, avec 35 députés, il gardait une confortable avance et si – chose inattendue en Écosse – les conservateurs l'emportaient sur les travaillistes, en troisième place dans leur berceau historique. Mais en 2019, la dynamique politique du Royaume-Uni évoluait, et le SNP regagnait 48 sièges.

À l'été 2020, les sondages prédisaient une nette victoire du SNP aux élections à Holyrood – considérées par toutes les parties comme l'épreuve de vérité pour le soutien écossais à l'indépendance. Elles n'interviendront

toutefois pas avant un délai marqué par les incertitudes de la pandémie de COVID-19 et les divisions du SNP, en particulier entre l'ancien ministre Alex Salmond et Nicola Sturgeon. Boris Johnson a clairement manifesté son refus d'un second référendum sur l'indépendance. Et si des débats existent au SNP et plus largement dans le mouvement indépendantiste sur les diverses voies vers l'indépendance, chacun est conscient que celle-ci doit être un processus juridiquement et constitutionnellement valide pour obtenir la reconnaissance internationale et conduire à une adhésion à l'UE. Il pourrait devenir politiquement difficile pour Johnson de continuer à refuser un référendum : des voix conservatrices s'élèvent déjà, suggérant que cette menace sur l'unité du Royaume-Uni devrait être affrontée de face.

Le soutien à l'indépendance a varié après 2014, et n'a pas connu le bond que d'aucuns attendaient après le Brexit. Les chiffres ont pourtant doucement progressé. Début 2020, différents sondages suggéraient une victoire du camp pro-union, puis du camp pro-indépendance, à un ou deux points près. À l'été 2020, nouveau glissement en faveur de l'indépendance. Cinq sondages – de début juin à mi-août – montraient que le soutien à l'indépendance se situait à 53-55 % – majorité sans équivoque.

L'assise démographique du soutien à l'indépendance s'est montrée remarquablement cohérente. Les jeunes sont les plus fervents partisans et du maintien dans l'UE et de l'indépendance (72 % des moins de 35 ans selon un sondage de mi-août¹⁴). Plusieurs sondages indiquent qu'une nette majorité (environ 60 %) des électeurs de moins de 55 ans soutiennent l'indépendance – seuls les plus de 55 ans restant favorables au maintien dans le Royaume-Uni. Si les électeurs conservateurs sont, de façon attendue, favorables à l'union, environ 40 % des électeurs travaillistes (avec des variations selon les sondages) sont pour l'indépendance – ce qui fait apparaître l'opposition du nouveau dirigeant du Parti travailliste Keir Starmer à un nouveau référendum comme une erreur tactique (ou un choix politique destiné à plaire plus aux Anglais qu'aux Écossais). Starmer dit encourager une politique de fédéralisme radical, sans préciser ce qu'il entend par là ; mais même une délégation radicale ne permettrait pas à l'Écosse de revenir dans l'UE.

Le Brexit a clairement contribué à la hausse du soutien à l'indépendance¹⁵. Un nombre significatif d'électeurs pro-maintien, qui rejetaient

14. *Panelbase poll for Business for Scotland*, 18 août 2020, disponible sur : www.drg.global.

15. J. Curtice, « YouGov Confirm Yes Ahead », *What Scotland Thinks*, 12 août 2020, disponible sur : <https://whatscotlandthinks.org>.

l'indépendance mais souhaitent que le Royaume-Uni reste membre de l'UE, se tournent désormais vers l'indépendance. L'option Royaume-Uni et Union européenne n'est plus disponible ; il faut désormais choisir entre deux unions – rester dans le Royaume-Uni ou rejoindre l'UE *via* l'indépendance¹⁶. Le soutien à l'indépendance se nourrissant aussi d'autres problématiques : le désir d'une autodétermination et d'une démocratie décentralisée, le rejet d'un système et d'orientations politiques dominés par l'Angleterre, souvent par des gouvernements conservateurs (Boris Johnson étant particulièrement impopulaire en Écosse), et le sentiment largement partagé d'appartenir à une nation, à un système politique, à une culture à part.

La crise du COVID-19 et la nature du gouvernement de Londres sous Boris Johnson ont également favorisé le soutien à l'indépendance. Le Royaume-Uni avait, à l'été 2020, très mal géré la crise sanitaire, avec l'un des pires taux de mortalité du monde. Le taux de mortalité en Écosse a été élevé, quoique moindre qu'en Angleterre – mais pire qu'au pays de Galles ou en Irlande du Nord. La question est d'autant plus sensible que la santé publique est un secteur délégué aux quatre nations. Les journalistes basés à Londres, souvent peu au fait des politiques des trois nations délégataires, ont dû se renseigner précipitamment pour comprendre et expliquer les différents choix politiques. Si les quatre nations se sont confinées en même temps (tardivement), elles ont conduit un déconfinement différent. Nicola Sturgeon, communicante habile, a tenu chaque jour une conférence de presse claire et accessible. Une communication contrastant avec l'approche plus confuse régnant à Londres... La popularité de Sturgeon s'est envolée tandis que celle de Johnson plongeait. Dans le même temps, l'Irlande du Nord mettait en place une coopération discrète mais vitale avec la République d'Irlande, qui avait aussi réagi plus rapidement que le Royaume-Uni au début de la crise.

Le Brexit a contribué à la hausse du soutien à l'indépendance

L'Irlande du Nord

La situation politique en Irlande du Nord est très différente de celle de l'Écosse. Le processus de paix, couronné en 1998 par l'accord du Vendredi saint, a apaisé la situation même si les divisions subsistent ; et il a créé un réseau complexe de relations Nord-Sud (Irlande du Nord-République d'Irlande) et Est-Ouest (Irlande du Nord, République d'Irlande,

16. K. Hughes, « Brexit, Scottish Independence and Leaving a Union Lessons to Learn? », Scottish Centre on European Relations, *Policy Paper*, 22 février 2019, disponible sur : www.scer.scot.

Royaume-Uni/Grande-Bretagne). L'appartenance du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'UE a aussi grandement contribué au bon fonctionnement d'une singulière gouvernance multinationale. Le Brexit menace ce bel équilibre, mais l'Accord de retrait évoqué plus haut garantit une frontière ouverte entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande, éliminant ainsi le danger majeur du Brexit pour le processus de paix.

La Constitution irlandaise évoque clairement l'objectif de la réunification par consentement démocratique. L'accord du Vendredi saint prévoit la possibilité d'un « vote frontalier », c'est-à-dire d'un référendum tenu de part et d'autre de la frontière si une majorité nette y est favorable¹⁷. La vie politique nord-irlandaise est cependant plus complexe qu'il y paraît, et ne se résume pas à la division binaire entre unionistes et nationalistes, recoupant la division catholiques/protestants. Nombreux sont ceux qui, tout en se considérant non-alignés sur la question constitutionnelle, sont favorables à l'UE¹⁸. Sans doute, depuis le vote sur le Brexit, le débat s'est-il largement diffusé autour d'un référendum sur la réunification et son *timing* – certains appelant à l'organiser rapidement, d'autres suggérant qu'il serait préférable d'attendre au moins dix ans.

L'opinion d'Irlande du Nord sur la réunification est hautement volatile. Selon un sondage en ligne¹⁹, 50,7 % des sondés soutiennent la réunification, contre 49,3 % (sans-opinion exclus) ; un sondage par interview²⁰ donne un taux bien inférieur de soutien à la réunification – 23 % contre 67 % (sans-opinion exclus). La question demeurera centrale, mais aucune pression immédiate ne se manifeste pour un vote – contrairement au cas écossais. Mais si l'Écosse choisissait l'indépendance par référendum, l'impact sur l'Irlande du Nord serait considérable : être membre du Royaume-Uni est une chose, être membre d'un État réduit à l'Angleterre et au pays de Galles en est une autre. Les dirigeants européens ont aussi souligné en 2017 que, dans le cas d'une réunification, l'Irlande réunifiée serait membre de l'UE.

Le pays de Galles

Le présupposé est que si l'Écosse et l'Irlande du Nord choisissaient de quitter le Royaume-Uni, Angleterre et pays de Galles resteraient soudés

17. Pour plus de détails, voir sur : www.instituteforgovernment.org.uk.

18. K. Hayward et B. Rosher, « Political Attitudes at a Time of Flux », *Research Update 133*, juin 2020, disponible sur : www.ark.ac.uk.

19. S. Ingoldsby, « Results of a Future Border Poll on a Knife Aide », 24 février 2020, disponible sur : <https://thedetail.tv>.

20. « Northern Ireland Life and Times Ark Poll », 2019, disponible sur : www.ark.ac.uk.

dans un seul État. Le mouvement indépendantiste porté au pays de Galles par Plaid Cymru ne bénéficie pas du même niveau de soutien, ou de représentativité, qu'en Écosse ou en Irlande du Nord. Mais un sondage a indiqué que 40 % des interrogés soutenaient l'idée d'un pays de Galles indépendant dans l'UE²¹ – un niveau bien plus élevé que ceux, habituellement relevés²², de 20 %. L'évolution de cette tendance reste ouverte.

* * *

Si l'Écosse d'abord (peut-être), puis l'Irlande du Nord, choisissaient de quitter le Royaume-Uni et de rejoindre l'UE, des problématiques majeures s'ouvriraient, que seul le temps pourrait résoudre. Quelles que soient les relations que l'Angleterre et le pays de Galles entretiendraient alors avec l'UE, resterait la question vitale des relations entre les deux îles de Grande-Bretagne et d'Irlande (dont la gestion de la zone commune de circulation existant actuellement entre les deux États). Le Royaume-Uni serait confronté à un bouleversement sans précédent.

Pour certains, cela pourrait être la chance d'un changement que rendent nécessaire le nationalisme anglais, des divergences profondes sur l'identité anglaise, et un système politique chaotique²³. Une telle métamorphose, si elle doit se produire, prendrait toutefois des années.

On peut aussi noter que nombre de partisans du *remain* en Angleterre sont désormais plus favorables au mouvement pro-indépendance en Écosse, dans la mesure où il vise à une indépendance dans l'UE. Tout aussi révélatrices, des enquêtes ont montré qu'une part significative des électeurs pro-retrait accepteraient l'éclatement du Royaume-Uni pour prix du Brexit (une enquête²⁴ indique que 63 % des électeurs pro-retrait, et 73 % des électeurs conservateurs, l'accepteraient). Un sondage récent montrait même que 49 % des électeurs conservateurs d'Angleterre soutenaient l'indépendance anglaise²⁵ (même s'il n'est guère aisé de savoir ce qu'ils entendent par là).

21. N. Mairs, « Shock Poll Reveals Four in Ten Welsh Voters Would back Independence to Stay in EU », *Politics Home*, 13 septembre 2019, disponible sur : www.politicshome.com.

22. R. Mosalski, « Poll Shows Support for Independence Growing in Wales », *Wales Online*, 4 février 2020, disponible sur : www.walesonline.co.uk.

23. D. Edgerton, « Boris Johnson Might Break Up the UK: That's A Good Thing », *The New York Times*, 10 janvier 2020, disponible sur : www.nytimes.com.

24. « Leave Voters Want Brexit even if it Breaks Up UK », *The Scotsman*, 19 juin 2018, disponible sur : www.scotsman.com.

25. E. Duffy, « YouGov Poll: Half of Conservative Voters in England Support English Independence », *The Herald*, 30 juin 2020, disponible sur : www.heraldscotland.com.

Si, au contraire, le Royaume-Uni reste un État à quatre nations, il aura réussi à se renouveler sans se diviser, et à recimenter son union multinationale, multi-identitaire. Mais l'absence de lien clair, fort et positif donnant sa cohérence à l'union est un fait admis même par ceux qui militent pour le maintien de l'Écosse dans le Royaume-Uni : pour l'heure, un Royaume-Uni dynamique et renouvelé – post-Brexit et post-COVID – ne semble pas se dessiner.

Si une Écosse indépendante devenait, au terme d'un processus d'adhésion, membre de l'UE, et si l'Irlande se réunifiait, les deux nations seraient probablement des acteurs constructifs de l'Union européenne. Dans les débats écossais, l'Irlande et les pays nordiques sont souvent considérés comme des modèles à suivre par l'Écosse indépendante²⁶. La question cruciale serait plutôt, dans cette hypothèse, ce qui adviendrait des États restants. La fragmentation pourrait rapprocher l'Angleterre de l'UE à travers une relation redevenue constructive ; ou ce qui resterait d'un Royaume-Uni affaibli pourrait se retrouver isolé au milieu d'États membres de l'UE.



Mots clés

Brexit
Royaume-Uni
Écosse
Irlande du Nord

26. K. Hughes, « Smaller States' Strategies and Influence in an EU of 27: Lessons for Scotland », 6 mars 2020, Scottish Centre on European Relations, *Policy Paper*, disponible sur : www.scer.scot.