

## *Breaking up is hard to do* Royaume-Uni et Union européenne après le Brexit

Par Florence Faucher et Colin Hay

**Florence Faucher** est professeur au Centre d'études européennes et de politique comparée (CEE) de Sciences-Po Paris, et membre associée du Nuffield College à Oxford.

**Colin Hay** est professeur au Centre d'études européennes et de politique comparée (CEE) de Sciences-Po Paris, et co-fondateur du Sheffield Political Economy Research Institute (SPERI) de l'université de Sheffield.

Traduit de l'anglais (Grande-Bretagne) par Dominique David.

En dépit des postures, Royaume-Uni et Union européenne cherchent tous deux un accord. Mais la stratégie du bord du gouffre de Londres, et la maîtrise de Bruxelles sur le calendrier et le déroulement des négociations pourraient ne permettre qu'un « accord faute de mieux ». De style « australien » ou « canadien », un accord commercial de dernier moment aurait de rudes conséquences économiques pour le Royaume-Uni, dans le cadre d'un Brexit menaçant le système politique et l'unité même du Royaume<sup>1</sup>.

politique étrangère

Pour un vrai politiste, n'est prévisible que ce qui est inévitable. Et aussi longtemps que les choses demeurent politiques, elles ne sont pas inévitables. Le Brexit a toujours été, et restera, politique. Il n'y a donc rien d'inévitable dans la prospective des relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne (UE), au court, moyen, ou long terme. Et si rien n'est inévitable, rien n'est connu à l'avance. Les relations politiques, comme les relations sociales, se nouent, se renouent, se rompent à travers des processus qui les déterminent. Et, comme on va le voir, une rupture est rude à consommer : en l'occurrence elle est difficile à conclure, elle laissera traces et cicatrices<sup>2</sup>.

1. « Se séparer est difficile » est le titre d'une chanson populaire britannique de 1960 de Neil Sedaka.

2. K. Dixon, C. Ducourtieux, F. Faucher et H. Védrine, « Les Entretiens de la BNF. Le Brexit : Les rendez-vous du politique de la BNF du 16 février 2019 », *Revue de l'Union européenne*, vol. 9, n° 641, 2020, p. 504-516.

Par nature, la relation entre l'UE et le Royaume-Uni peut évoluer selon des logiques et avec des résultats très divers, à tous horizons imaginables : on pourrait donc se contenter d'attendre<sup>3</sup>... Mais certaines solutions sont plus vraisemblables que d'autres, et même une science politique non-prédictive peut espérer identifier au moins quelques facteurs déterminants pour la future relation.

S'il est impossible aujourd'hui de savoir quelle forme de Brexit se concrétisera parmi toutes celles qu'on peut concevoir, toutes les formes de Brexit imaginables ne sont pas possibles, et tout ce qui est possible n'est pas vraisemblable. On hasarderait donc ici des conjectures plus probabilistes que prédictives, en espérant qu'elles contribuent à clarifier quelques-uns des enjeux, et des facteurs qui pourraient contribuer à la résolution du problème.

### **Perspectives d'un accord, conséquences possibles d'un *no deal***

En octobre 2020, ce texte est écrit à un moment où les négociations commerciales entre l'UE et le Royaume-Uni semblent particulièrement incertaines. Le « tunnel » où elles semblent se trouver peut déboucher sur un accord du dernier moment... ou sur une voie sans issue. Les conséquences de ces deux hypothèses sur la relation entre les deux acteurs seraient radicalement différentes.

Comment pouvons-nous nous trouver, à moins de trois mois d'un éventuel Brexit sans accord commercial, à ignorer si un accord, quel qu'il soit, demeure possible ? Et que nous dit cette situation sur les motivations des parties à la négociation ? Deux points peuvent ici être soulignés.

Tout d'abord, la négociation reste ouverte, elle entre même dans une phase plus précise, plus exigeante (le fameux « tunnel ») : ceci suggérant qu'aucune des parties ne se sent en capacité de quitter la table avant la fin, et que donc chacun cherche toujours un accord. Que ceci reste vrai alors que le Royaume-Uni a menacé de rompre ses obligations vis-à-vis de l'UE (codifiées en droit international dans l'accord de transition) témoigne de la volonté d'aboutir à un accord au moins du côté de l'UE. Le sommet du 15 octobre, que Londres avait fixé comme *deadline*, est passé sans qu'aucun progrès n'ait été enregistré. Johnson s'est adressé aux Britanniques à la télévision, leur demandant de se préparer à un *no*

---

3. Sur la « non-prédictabilité » du Brexit, voir aussi C. Hay, « Brexistential Angst and the Paradoxes of Populism: On the Contingency, Predictability and Intelligibility of Seismic Shifts », *Political Studies*, vol. 68, n° 1, 2020, p. 187-206.

*deal* et rejetant la responsabilité de la situation sur l'UE. La disposition de chaque partie à poursuivre la négociation montre néanmoins que l'obstacle ne tient pas, comme le répète le Royaume-Uni, à la personnalité du négociateur européen (qui a vu son mandat confirmé), mais à la détermination des 27 à ne pas céder aux « lignes rouges » de Londres à ce stade de la négociation. L'UE ne poussera pas Londres du haut de la falaise, mais elle ne se placera pas entre Londres et le précipice pour empêcher son partenaire de sauter : Bruxelles a renouvelé son offre et reste ouverte au dialogue.

La position du gouvernement Johnson est plus difficile à décrypter. On peut penser que le fait de risquer la réputation du pays, en affirmant son « droit souverain » à faire prévaloir son droit interne sur ses engagements juridiques internationaux, préjuge mal de la volonté de rechercher une solution négociée. Ce serait mal interpréter le signe d'une stratégie « du bord du gouffre ». Johnson et son cabinet entendent ainsi signifier à l'UE que, sauf si les bénéfices réels d'un accord commercial dépassaient largement les coûts de la mise en œuvre – contre leur volonté – d'une frontière tarifaire et commerciale dans la mer d'Irlande, ils choisiraient de ne pas avoir d'accord. L'analyse coût/bénéfice implicite est holistique : les bénéfices de relations commerciales privilégiées contre le coût de la mise en place de contrôles aux frontières justifiés par la « reprise de contrôle » sur les régimes tarifaires commerciaux<sup>4</sup>. Dans cette logique, il apparaît normal que le Royaume-Uni signale son intention, en l'absence de l'accord recherché, de remettre en cause le texte qu'il avait dû signer pour en arriver à l'étape où seraient mis sur la table les termes d'un accord commercial à venir. Il s'agit bien d'une menace, qui doit être comprise comme telle, mais d'une menace venant d'un gouvernement dont la préférence va à un accord commercial qui ne l'obligerait pas à revenir sur ses obligations internationales.

Alors que les négociations avec l'UE sont longues et difficiles<sup>5</sup>, et alors que les 27 leaders européens comprennent tous les logiques de troc des responsables britanniques et leurs coûts politiques internes, quatre années de reports et de plaintes réciproques ne pourraient, en cas de non-accord, que produire aigreurs et récriminations. En résulteraient sans nul doute de réels dommages de long terme pour la relation entre l'UE et le

---

4. Il y a là une certaine ironie : en l'absence d'accord commercial (ou avec un accord qui codifierait une divergence de régulations), le Royaume-Uni devrait élever une frontière – en mer d'Irlande ou entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord – pour faire appliquer ses tarifs et mener les contrôles nécessaires. Au contraire de Theresa May, le cabinet Johnson préférerait sans doute cette dernière solution à la première.

5. À une étape équivalente de la négociation du CETA, le négociateur canadien, exaspéré, se retirait, arguant qu'aucun accord ne pouvait être conclu.

Royaume-Uni, tout comme pour les relations bilatérales de Londres avec chacun des membres de l'Union.

Accord ou non, un choc aux frontières semble inévitable, et il sera d'autant plus significatif que les milieux d'affaires britanniques ont dû plus récemment se focaliser sur la crise du COVID, délaissant la préparation aux dispositifs nouveaux (jusqu'ici inconnus) qui devront être mis en place.

### L'Union européenne maîtrise l'agenda de la négociation

Ceci nous amène à notre second point : le processus et les phases de la négociation. À chaque étape de celle-ci, l'Union européenne a eu la maîtrise de l'agenda, en termes de phasage et de séquençage. Et à chaque étape le bâton précédait la carotte : le Royaume-Uni ne pouvait balancer avantages et inconvénients, devant s'engager sur les coûts avant de discuter le côté bénéfiques. Cela s'est avéré crucial – et pas seulement parce que cela explique largement l'absence d'accord à ce stade tardif de la négociation. Tenir cette position était sage pour l'UE, et il était naïf pour les négociateurs britanniques (tant sous May que sous Johnson) de céder le contrôle de l'agenda si tôt dans le calendrier des conversations. Et tout cela a eu des conséquences importantes, et perverses, qui n'ont pas été anticipées.

Soulignons ici deux éléments. Tout d'abord, le Royaume-Uni a dû signer l'accord de transition (sur les implications financières découlant du divorce, et les dispositifs aux frontières autorisant un régime indépendant de réglementation des trafics commerciaux), avant même que le dossier sur les accords commerciaux ne puisse être ouvert. Second élément : même après cela, les questions-clé des quotas de pêche et des aides d'État devaient être résolues avant que les termes généraux des échanges ne soient discutés. D'où deux conséquences, la première plus prévisible que la seconde. Résultat le plus prévisible : le temps nécessaire pour négocier un accord commercial, le formaliser et le ratifier, a été largement dépassé. On reviendra sur les implications fondamentales de ce point pour tout accord qui pourrait encore être négocié. L'effet moins prévisible est que, si l'on en croit la disposition (inédite) de l'administration Johnson à bafouer ses obligations internationales, en l'absence d'accord commercial le texte signé sur la transition ne vaudra même pas le papier qui le porte.

Tout ceci hausse encore l'enjeu – déjà considérable – d'une négociation qui, une fois encore, approche de sa conclusion. Ce n'est pas seulement un accord commercial entre le Royaume-Uni et l'Union européenne qui est en cause, mais l'ensemble de l'accord de divorce. Si aucun accord

commercial n'est conclu, on peut penser que Londres refusera pour le moins de régler sa dette reconnue vis-à-vis de l'UE, et de mettre en œuvre les accords (signés) sur la frontière en mer d'Irlande. Ce qui pourrait donner lieu à des batailles de droit international longues et acharnées. Et même si le Royaume-Uni était finalement contraint d'honorer (comme c'est vraisemblable) ses obligations, le dommage aux relations diplomatiques entre les deux parties, ainsi qu'à toute perspective d'amélioration des relations commerciales de court ou moyen termes, serait sans nul doute considérable. Si cela est vrai, un *no deal* commercial s'avérerait le pire des Brexit, et ses effets ne pourraient être rapidement atténués. Ce qui rend l'hypothèse peu souhaitable, pour les deux parties.

Si un accord était finalement signé, les choses se passeraient de manière bien différente. Tout d'abord, il ne serait plus question d'un Royaume-Uni tournant le dos à ses engagements de l'accord de transition mais, et c'est plus important, d'un accord signé dans la hâte de la onzième heure et qui ne pourrait correspondre aux ambitions du gouvernement britannique. Le gouvernement Johnson vise un accord commercial secteur par secteur. Il est officiellement labellisé (même si ce n'est pas très exact) comme « accord canadien ». En pratique, il devrait couvrir des secteurs qui ne figurent pas dans l'accord « canadien », en particulier les transports routiers, l'aviation, ou l'énergie – chacun requérant un accord particulier. L'Union européenne ne demande plus un alignement général des règles, mais maintient son exigence d'un clair engagement à des « règles du jeu équitables » (*level-playing field*). Ce qui était déjà consacré par la Déclaration politique. Mais l'apparente disposition du gouvernement britannique à revenir sur ce qui avait été négocié (et consacré par un accord international formel) rend cette condition encore plus décisive.

Compte tenu des contraintes du calendrier (renforcées, on l'a dit, par la division en étapes de la négociation), la chance de conclure un accord ressemblant au CETA – qui a exigé sept ans de négociations – n'a jamais été réaliste : si elle a jamais existé, elle s'est évaporée depuis longtemps. Plus on y pense, et plus on voit qu'un seul type d'accord commercial pourrait être conclu dans le peu de temps qui reste : un arrangement « tenant lieu » d'accord commercial. Autrement dit, les deux parties reconnaîtraient la souveraineté britannique sur les règles commerciales et tarifaires (dans des limites acceptées), relèveraient la correspondance actuelle entre les dispositions britanniques et européennes (ainsi que le droit britannique à diverger dans l'avenir de ces dernières), approuveraient peut-être certains tarifs et quotas dans des secteurs où le Royaume-Uni souhaite diverger sans délai des règles européennes, et réaffirmeraient le principe du libre-échange pour tous les secteurs aussi longtemps

que se vérifieraient l'harmonie, ou l'équivalence, entre les dispositifs réglementaires.

Il existe peut-être une troisième option. Dans ce scénario, Royaume-Uni et Union européenne signeraient un accord dit (tout aussi inexactement) « australien », comprenant des exemptions pour un nombre limité de secteurs (auxquels s'appliquerait un régime tarifaire plus favorable)<sup>6</sup>. Ce serait un peu mieux qu'un non-accord (les tarifs de l'Organisation mondiale du commerce – OMC, s'appliquant à tous les secteurs non-exemptés), sous l'apparence d'un véritable accord... Mais, point essentiel, la voie resterait ouverte pour des accords dans d'autres domaines :

### Un accord de type « canadien », ou « australien » ?

circulation (pour le tourisme, les échanges universitaires, la recherche ou les affaires) ; régulation plus générale des mobilités transfrontalières (assurance santé, itinérance des données mobiles, passeports pour animaux de compagnie, etc.) ; reconnaissance mutuelle des titres professionnels et universitaires ; coopération en matière de sécurité et de prévention de la criminalité (avec un accès conditionnel et partagé aux bases de données européennes, etc.). S'il devait quitter Europol et le Mandat d'arrêt européen, la capacité du Royaume-Uni à assurer ses tâches de sécurité intérieure et de police pourrait se trouver significativement bridée – un point qui inquiète les députés de base du « parti de la loi et l'ordre » et notamment Theresa May elle-même. Pour le gouvernement britannique, le défaut d'un tel accord est qu'il n'assurerait, en termes commerciaux, que peu de gain par rapport à un *no deal*. Alors que le Royaume-Uni devrait supporter (tous) les coûts à la fois du contrat de divorce et de la mise en place d'une barrière commerciale et tarifaire en mer d'Irlande.

Quel que soit le type de l'accord (« canadien » ou « australien »), on peut imaginer un engagement formel sur une procédure (et peut-être même un calendrier indicatif) de négociations futures, secteur par secteur. En cas d'accord « canadien », ce mécanisme pourrait aller vers une limitation négociée des échanges, qui laisserait le Royaume-Uni user, quand et comme il le souhaiterait, d'une souveraineté retrouvée pour s'éloigner des tarifs et régulations européens. Un accord « australien » pourrait, lui, déboucher sur un progrès négocié des échanges (à partir des paramètres de l'OMC par défaut), dès lors que les deux parties se seraient entendues sur les bénéfices mutuels de meilleurs termes de ces échanges.

6. Moins impressionnés que Johnson par la perspective d'un tel accord, certains ont commencé à le qualifier d'accord « afghan », ou « de Mongolie », bien que, ironiquement, les accords commerciaux de l'UE avec l'Afghanistan ou la Mongolie soient plus favorables que ceux passés avec l'Australie (laquelle est en négociation pour un accord avec l'UE).

Les deux seraient des accords « faute de mieux », des accords étriqués... Dans les deux scénarios, les implications d'un accord commercial sectoriel ne pourraient être clarifiées que dans plusieurs années. Les véritables implications du Brexit pour les relations commerciales du Royaume-Uni avec l'UE et le reste du monde ne pourraient donc émerger que lentement.

Pour l'heure, l'UE a certes résisté à l'hypothèse de mini-accords sectoriels, exigeant un cadre global unique. Mais confrontée à la pression considérable du calendrier, et à l'image d'un Brexit au bord du gouffre, elle pourrait se contenter d'un accord « maigre » (préférant sans nul doute le modèle canadien au modèle australien). En fait, comprimer le temps de la négociation pour rendre plus évidente une telle issue (à travers, par exemple, le séquençage de l'agenda) pourrait bien avoir été une stratégie consciente des diplomates européens. Mais un tel accord « creux » (la plupart des détails devraient être négociés et précisés ultérieurement) poserait clairement plus de problèmes au gouvernement britannique. Le danger, pour ce dernier, est que, si un accord de type « canadien » réduirait le risque de chaos frontalier en janvier (une étude se montre très alarmante sur l'effet d'une deuxième vague de COVID sur la capacité du monde des affaires à préparer l'échéance), peu de choses changeraient de manière visible à court ou moyen termes. Ce Brexit-là ferait peu de différence, au moins au premier regard, comme si le Brexit restait encore à conclure. Or il est capital pour le gouvernement d'être crédité d'avoir réalisé le Brexit selon les termes des promesses électorales de décembre 2019. Pour prévenir ce risque, le Brexit est présenté depuis février 2020 par le gouvernement Johnson comme « fait » – à défaut d'être un « accord fait ». Et le terme lui-même n'a été que peu utilisé formellement<sup>7</sup>. Un accord « canadien » serait-il pour Johnson un risque acceptable ? La question demeure ouverte. Mais la menace des plus extrémistes des « Brexiters » pourrait être amortie (au moins en partie) par l'importance de la majorité gouvernementale aux Communes – un luxe dont ne bénéficiaient pas ses prédécesseurs.

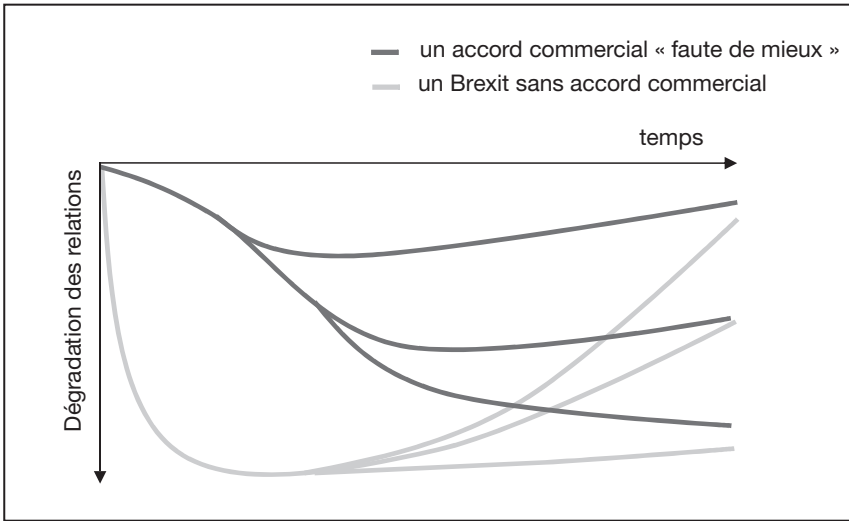
### Scénarios pour une relation future

De ces analyses émergent deux scénarios différents – à vrai dire opposés – pour la relation entre Royaume-Uni et Union européenne, dans la décennie ou les deux décennies qui suivront le Brexit. Dans le tableau ci-dessous figurent en gris clair les implications potentielles de long terme d'un

7. Le *B word* s'est fait singulièrement rare dans les discours conservateurs, et particulièrement à la Conférence annuelle du parti.

Brexit sans accord, et en gris foncé celles d'un accord commercial « canadien » (les conséquences d'un accord « australien » pourraient figurer entre les deux).

**Dégradation des relations commerciales Royaume-Uni/UE après le Brexit  
– les scénarios.**



Dans le premier scénario, si les négociations s'achèvent sans conclusion et si aucun accord n'est mis en place entre Londres et Bruxelles au 1<sup>er</sup> janvier 2021, on voit qu'intervient une sévère détérioration des termes des échanges. Ce qui pourrait être encore aggravé par l'absence d'accord (qui semble probable) sur la frontière entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord, ou en mer d'Irlande. Les tarifs de l'OMC s'appliqueront aux biens circulant entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, même en l'absence de mécanisme spécifique, comme c'est le cas jusqu'à présent. Si, dès lors, le Royaume-Uni refuse d'appliquer (comme il a menacé de le faire) les obligations prises vis-à-vis de l'UE dans l'accord de transition, il sera sans doute confronté à tout une série d'actions juridiques internationales. Avant que ces dernières ne soient conclues – c'est-à-dire durant une longue période – les relations diplomatiques entre Londres et Bruxelles, et les relations bilatérales avec les États membres de l'UE, pourraient être très tendues. Tant que persistera la situation, les chances d'améliorer les relations commerciales demeureront ténues. Et même si un accord commercial reste parfaitement envisageable, l'UE ne devrait pas se montrer pressée de reprendre la négociation : or plus longtemps



on attendra avant de négocier un accord, et plus les régimes commerciaux et tarifaires des deux parties auront le temps de diverger. Dans un tel scénario, même si un remords généré par la situation économique poussait Londres à revenir vers la table des négociations, les chances d'un accord favorable seraient minces.

Dans le deuxième scénario, un accord « faute de mieux » émergeant dans les derniers moments, les choses se présentent différemment. Janvier 2021 ne verrait que peu de changement dans les relations commerciales entre UE et Royaume-Uni. L'érosion des termes des échanges serait modeste dans l'immédiat au niveau agrégé. Mais, secteur par secteur, les termes des échanges pourraient lentement se dégrader. Ici, beaucoup dépendra de l'attitude du gouvernement britannique et de la stratégie de croissance qu'il adoptera. Plus il suivra la logique anti-réglementation du *Global Britain*, plus il divergera des normes européennes, et plus limité deviendra tout accord commercial entre Londres et Bruxelles<sup>8</sup>. Si un changement de gouvernement intervenait à Londres dans un délai raisonnable (c'est-à-dire dans les cinq ans suivant le Brexit), on peut penser que le Royaume-Uni pourrait garder un accès privilégié au marché européen, et que les échanges globaux ne se détérioreraient pas significativement.

### Les facteurs de long terme de la relation post-Brexit

Deux conclusions majeures ressortent des analyses précédentes. La première est que, quelle que soit la relation au 1<sup>er</sup> janvier prochain, celle-ci évoluera, dans un bon ou un mauvais sens. Le Brexit est un *work in progress*, et le restera longtemps.

Mais – deuxième enseignement – cette relation dépendra du chemin emprunté, et ce chemin sera fixé dans les semaines et mois à venir. À l'aube de la nouvelle année, les paramètres de l'évolution possible de la relation sur les moyen et long termes seront globalement définis. Si même le gouvernement Johnson était renversé rapidement après un Brexit sans accord et remplacé par un gouvernement plus europhile (ce qui est très improbable), le dommage serait donc déjà réel. Il faudra bien plus qu'un changement de gouvernement à Westminster pour redessiner le chemin sur lequel a été engagée la relation euro-britannique.

---

8. A. Gamble, « Taking Back Control: The Political Implications of Brexit », *Journal of European Public Policy*, vol. 25, n° 8, 2018, p. 1215-1232 ; C. Hay et D. Bailey, « Brexit and European Capitalism – a Parting of the Waves? », in C. Hay et D. Bailey (dir.), *Diverging Capitalisms: Britain, the City of London and Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2019.

La relation entre l'Union européenne et le Royaume-Uni pourrait pourtant rester fluide et dynamique pour les décennies à venir, car jouent d'autres facteurs, que nous avons jusqu'ici laissés de côté.

### *Les difficultés pratiques de la stratégie de Global Britain*

Les déclarations hyperboliques des Brexiteurs, avant et surtout après le référendum, décrivaient une Grande-Bretagne se libérant de ses liens avec une UE hyper-réglée et protectionniste, pour mettre en œuvre une stratégie de *Global Britain* (ou Grande-Bretagne mondiale) : le pays deviendrait, à quelques encablures du continent, une économie hyper-libérale et dérégulée, ouverte à tous les flux d'affaires, dans un modèle de libre-échange global. Le projet semble crédible jusqu'à ce que l'on considère les difficultés pratiques et logistiques de la négociation de multiples accords de libre-échange avec les pays tiers. À cette heure, et en dépit de ses

## **Le Brexit accroîtra la dépendance du Royaume-Uni vis-à-vis de l'UE**

efforts, le gouvernement Johnson a juste réussi à conclure avec le Japon un accord reprenant les termes actuels figurant dans l'accord de partenariat économique UE/Japon. L'idée selon laquelle le Royaume-Uni pourrait bénéficier de meilleurs accords avec des pays non-membres de l'UE n'est pas en soi déraisonnable ; mais c'est là un projet à vingt ou trente ans. En attendant, le Brexit ne peut qu'entraîner une nette dégradation des échanges avec le reste du monde. En réalité, et ironiquement, l'effet de court et moyen termes du Brexit sera sans doute d'accroître la dépendance du pays vis-à-vis de ses échanges avec l'UE, et donc de renforcer un effet de régionalisation, et non de mondialisation.

### *Les dommages sur le modèle de croissance anglo-libéral*

Deuxième facteur lié : le dommage que pourrait infliger le Brexit à un modèle particulier de croissance appuyé sur la consommation et la dette privée (un marché immobilier à la hausse dopant significativement la consommation). Pour faire court, ce modèle s'est appuyé sur un équilibre taux d'intérêt bas/inflation faible que le Brexit rendra très difficile à prolonger<sup>9</sup>. L'effet immédiat du Brexit (qui dégradera inévitablement les échanges entre UE et Grande-Bretagne) sera en effet d'accroître la volatilité de la livre dans les échanges internationaux, en même temps qu'il réduira sa valeur par rapport à l'euro. Cela peut dynamiser la compétitivité de court terme, mais les effets plus profonds sur l'économie britannique seront une inflation plus importante, des taux d'intérêt plus élevés,

9. Pour des analyses plus approfondies, voir par exemple C. Crouch, « Privatised Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime », *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 11, n° 3, 2009, p. 382-99 ; C. Hay, *The Failure of Anglo-Liberal Capitalism*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

une baisse (attendue depuis longtemps) des prix de l'immobilier, un resserrement du crédit, une forte réduction des fonds propres dont l'injection dans l'économie avait encouragé la croissance de part et d'autre de la crise financière mondiale. Ceci, pour ne rien dire des implications de la perte pratiquement inévitable du « passeport » européen pour la City de Londres, ou du bond en arrière des investissements directs étrangers annoncé par beaucoup, ou des conséquences pour le coût du service de la dette publique britannique. En bref, la Grande-Bretagne va souffrir économiquement du Brexit, ce qui dégradera sa position de négociation si jamais elle se décide à revisiter les termes de son accès au marché européen.

### *Les variables politiques ne sont pas moins significatives*

Attachons-nous tout d'abord à l'érosion progressive du modèle bipartisan historique et d'un système politique centré sur Westminster et sur le sud de l'Angleterre. L'organisation même du référendum sur le Brexit était un signe de faiblesse du leader des Conservateurs, qui se trouvait alors sous la pression combinée du Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP) et d'une frange du parti très revendicatrice. La promesse d'un référendum relevait pour Cameron d'un pari sur le peu d'intérêt du public pour la question, et sur sa conviction que le *statu quo* finirait par l'emporter<sup>10</sup>. Il n'avait ainsi pas vu que le référendum constituait une occasion unique de censurer les élites politiques, et que les électeurs ne voteraient pas en fonction d'étroites considérations économiques. On a beaucoup commenté une campagne aujourd'hui considérée comme la première campagne de l'ère de la « post-vérité »<sup>11</sup>.

Cameron n'avait pas de plan B, et se dépêcha de laisser à d'autres le soin d'éponger les dégâts, mais les plans des défenseurs du Brexit n'étaient pas plus clairs. Ils n'avaient jamais vraiment réfléchi à ce qu'ils feraient concrètement au pouvoir, aux défis de la mise en œuvre du Brexit ou à ses conséquences. La connaissance et la compréhension de l'UE étaient très faibles dans l'opinion, mais aussi chez les femmes et les hommes politiques chargés d'élaborer les promesses du référendum<sup>12</sup>. Et ils étaient très mal préparés pour les négociations. La tâche de guider le pays dans les conséquences du vote, dans la complexité des tâches qu'il

10. C. Hay, « Brexistential Angst and the Paradoxes of Populism: On the Contingency, Predictability and Intelligibility of Seismic Shifts », *Political Studies*, vol. 68, n° 1, 2020, p. 187-206.

11. Voir, par exemple J. Hopkin et B. Rosamond, « Post-Truth Politics, Bullshit and Bad Ideas: Deficit Fetishism in the UK », *New Political Economy*, vol. 23, n° 6, 2018, p. 641-655.

12. J. Howorth et V. Schmidt, « Brexit : Que s'est-il passé ? Que va-t-il se passer ? », *Politique étrangère*, vol. 81, n° 4, 2016, p. 123-138.

impliquait, revenait donc, hélas, à un système de partis en plein désarroi, avec une opposition elle-même profondément divisée. Jeremy Corbyn, le leader travailliste élu en 2015 par les adhérents, n'avait que peu de soutien parmi ses parlementaires, et des difficultés à imposer sa ligne – elle-même ambiguë. Si les Britanniques avaient perdu leurs illusions sur les partis avant même le Brexit, le spectacle des divisions de Westminster ne pouvait que conforter leur désaffection, parfois viscérale, vis-à-vis de l'ensemble de leur système politique.

Comment pourrait désormais évoluer le jeu post-Brexit des partis ? À court terme, le nouveau leader travailliste Keir Starmer demeure prudent, pour ne pas être taxé d'alignement sur Bruxelles, ou de renier l'engagement de respecter le résultat du référendum. Boris Johnson peut compter sur une confortable majorité qui le met à l'abri des pressions de l'opposition, comme d'une possible rébellion de la base parlementaire conservatrice. Son gouvernement sera cependant confronté à partir de janvier prochain aux conséquences de la deuxième vague du COVID-19, au moment où prendra fin la période de transition. Plus cette deuxième vague sera rude, et plus douloureux s'avérera un Brexit sans accord commercial, au moins parce que les ressources et les efforts de préparation du monde des affaires et du gouvernement n'auront pu se concentrer. La communication du gouvernement a été lente à abandonner les messages optimistes de type électoral, assurant que l'application du Brexit serait aisée. Pour la majorité du monde des affaires, les choses se révéleront inévitablement plus compliquées que ne le promettait le slogan gouvernemental « Vérifier, Adapter, Avancer » (*Check, Change, Go*)...

L'incompétence perçue du gouvernement à gérer les deux crises pourrait-elle être ressentie assez gravement pour produire une rupture qui entraînerait des élections anticipées ? Peut-on imaginer qu'un gouvernement soit élu à partir d'un « remords », dont le mandat serait, dans les faits, de restaurer une relation commerciale sur des termes plus favorables avec l'UE, le plus rapidement possible ? Le problème est ici que « le Brexit que le Brexit s'avère être » ne ressemblera certainement pas au Brexit des premiers jours de janvier 2021...

Une autre dimension doit être soulignée. Les divisions politiques internes au Royaume ont été aggravées par le Brexit – et la question n'est plus tant celle de l'Union européenne que celle de la désunion du pays. L'avenir du Royaume-Uni apparaît plus fragile. Les relations internes à cette union ont été aigries par le style politique de Westminster, à la fois combatif et centralisé, qu'a aggravé le Brexit. Le gouvernement de Londres a approché les négociations commerciales comme une guerre de

positions, impliquant « secret et tentatives de gagner l'avantage au détriment de l'intérêt de l'autre »<sup>13</sup>. Laisser dans l'ignorance les assemblées (à Londres et dans les capitales de la « dévolution ») et les administrations compétentes faisait donc partie intégrante de cette stratégie. Or, l'absence de consultation à l'intérieur même du Royaume a renforcé les aspirations écossaises à l'indépendance, et la perspective d'une réunification *de facto* de l'Irlande. L'Écosse et l'Irlande du Nord ont, on s'en souvient, voté *Remain*. Et le soutien au *Remain* n'a fait que s'accroître depuis 2016. De plus, alors que le pays de Galles et l'Angleterre ont voté pour le *Leave*, les trois nations celtiques craignent désormais d'être les perdants majeurs de tout règlement à venir. Elles craignent particulièrement les dures conséquences d'un non-accord (au moins du fait de la taille de leurs secteurs agricole et de la pêche<sup>14</sup>). La victoire probable du Scottish National Party aux élections au Parlement écossais de 2021 accentuera très certainement la pression en faveur d'un deuxième référendum sur l'indépendance. Nul ne peut prédire son résultat, mais on se souviendra que le premier référendum (en 2014) n'a été perdu que de peu par les indépendantistes. Et l'antagonisme avec Londres a significativement progressé depuis.

Si le Brexit s'est avéré dur à négocier, la rupture de l'union britannique imposerait un tout autre niveau de difficulté. Et si elle devait intervenir, la question de la relation de l'Écosse avec l'Union européenne serait immédiatement à l'agenda. Les batailles politiques post-Brexit ne seront pas moins complexes, et ne diviseront pas moins, que celles qui y ont conduit.

\* \* \*

La prédiction est l'art du devin. Les politistes peuvent néanmoins enrichir quelque peu la conversation... Beaucoup de choses vont désormais dépendre de l'acrimonie que produirait un éventuel *no deal*, et de la profonde perte de crédibilité du Royaume-Uni qui s'en suivrait. Les tensions pourront peut-être s'effacer, pour restaurer une coopération à mesure que s'éloignera le temps des hostilités : mais ce sera là sûrement un processus de longue haleine. Le divorce peut s'avérer catastrophique, et 5 à 10 ans plus tard un échange plus civilisé et soutenu devenir possible – qui, comme on l'imagine, conduirait à la reconnaissance mutuelle d'un intérêt à coopérer.

13. M. Frennhoff Larsén et S. Khorana, « Negotiating Brexit: A Clash of Approaches? », *Comparative European Politics*, n° 18, 2020, p. 858–877.

14. Y compris l'importante industrie écossaise de la pisciculture.

Mais il est clair que, tel qu'il évolue, le Brexit décevra profondément beaucoup de ceux qui ont voté en sa faveur, précisément parce qu'ils ont voté pour leur interprétation personnelle du Brexit, comme beaucoup de ceux qui s'y sont convertis plus tard (une part non-négligeable de la population). Aucun script du Brexit n'a été présenté durant la campagne ; et pas plus depuis. Des Brexit multiples, contradictoires, coexistent toujours, sans doute aussi dans la tête du gouvernement.

La manière dont ces électeurs réagiront à leur désappointement vis-à-vis du Brexit (qui blâmeront-ils ?), constituera un facteur important pour la gestion politique post-Brexit des relations UE/Royaume-Uni. Le Brexit est peut-être « fait », comme le clame depuis février Boris Johnson. Mais le post-Brexit demeure à faire – et peut-être à refaire.



---

#### Mots clés

Brexit  
Royaume-Uni  
Union européenne  
Accord commercial

# politique étrangère



## Découvrez nos nouvelles offres d'abonnement sur le site [www.revues.armand-colin.com](http://www.revues.armand-colin.com)

- ✓ Bénéficiez de services exclusifs sur le portail de notre diffuseur
- ✓ Accédez gratuitement à l'ensemble des articles parus depuis 2007
- ✓ Choisissez la formule papier + numérique ou e-only



### TARIFS 2021

#### ► S'abonner à la revue

		France TTC	Étranger HT*
<b>Particuliers</b>	papier + numérique	■ 80,00 €	■ 100,00 €
	e-only	■ 65,00 €	■ 80,00 €
<b>Institutions</b>	papier + numérique	■ 175,00 €	■ 195,00 €
	e-only	■ 130,00 €	■ 150,00 €
<b>Étudiants**</b>	papier + numérique	■ 70,00 €	■ 75,00 €
	e-only	■ 50,00 €	■ 55,00 €

\* Pour bénéficier du tarif Étranger HT et être exonéré de la TVA à 2,1 %, merci de nous fournir un numéro intra-communautaire

\*\* Tarif exclusivement réservé aux étudiants sur présentation d'un justificatif

#### ► Acheter un numéro de la revue

	Tarif	Numéro (format X-20XX)	Quantité
<b>Numéro récent (à partir de 2014)</b>	■ 23,00 €	.....	.....
<b>Numéro antérieur à 2014</b>	■ 20,00 €	.....	.....
<b>TOTAL DE MA COMMANDE</b>			..... €

### Bon de commande à retourner à :

DUNOD ÉDITEUR - Service Clients - 11, rue Paul Bert - CS 30024 - 92247 Malakoff cedex, France  
Tél. 0 820 800 500 - Fax. 01 41 23 67 35 - Étranger +33 (0)1 41 23 66 00 - [revues@armand-colin.com](mailto:revues@armand-colin.com)

### Adresse de livraison

Raison sociale : .....

Nom : ..... Prénom : .....

Adresse : .....

Code postal : |\_|\_|\_|\_| Ville : ..... Pays : .....

Courriel : .....@.....

### Règlement à l'ordre de Dunod Éditeur

- Par chèque à la commande
- À réception de facture (institutions uniquement)
- Par mandat administratif (institutions uniquement)

Date : \_\_/\_\_/\_\_\_\_

Signature (obligatoire)

### Je souhaite effectuer mes démarches en ligne ou par courriel/téléphone

- ✓ Je me connecte au site [www.revues.armand-colin.com](http://www.revues.armand-colin.com), onglet « ÉCO & SC. POLITIQUE »
- ✓ Je contacte le service clients à l'adresse [revues@armand-colin.com](mailto:revues@armand-colin.com) ou au 0 820 800 500

En vous abonnant, vous consentez à ce que Dunod Editeur traite vos données à caractère personnel pour la bonne gestion de votre abonnement et afin de vous permettre de bénéficier de ses nouveautés et actualités liées à votre activité. Vos données sont conservées en fonction de leur nature pour une durée conforme aux exigences légales. Vous pouvez retirer votre consentement, exercer vos droits d'accès, de rectification, d'opposition, de portabilité, ou encore définir le sort de vos données après votre décès en adressant votre demande à [infos@dunod.com](mailto:infos@dunod.com), sous réserve de justifier de votre identité à l'autorité de contrôle. Pour en savoir plus, consultez notre Charte Données Personnelles <https://www.revues.armand-colin.com/donnees-personnelles>. Toute commande implique que vous ayez préalablement pris connaissance des conditions générales d'abonnement sur notre site : <https://www.revues.armand-colin.com/cga>

