

NOTE DE RECHERCHE



Centre interuniversitaire de recherche
sur les relations internationales du
Canada et du Québec



Le Brexit vu du Québec
Considérations économiques, commerciales et sécuritaires

HUBERT RIOUX

Le Brexit vu du Québec

Considérations économiques,
commerciales et sécuritaires

Hubert Rioux

Chercheur postdoctoral, ENAP

hubrioux@gmail.com

<http://www.geriq.com>

Images de couverture : © Marco Verch – Brexit ; autres images
libres de droits

ISBN 978-2-9818645-1-2 (PDF)

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2020

Résumé

La sortie prochaine du Royaume-Uni (RU) de l'Union européenne (UE), le *Brexit*, est prévu pour le 31 janvier 2020 et soulève de nombreux enjeux. Un accord de libre-échange devra être conclu entre le RU et l'UE d'ici la fin-2020, tel que s'y est engagé l'actuel Premier ministre Boris Johnson. L'Écosse et l'Irlande du Nord menacent de faire sécession, mais dans un cas comme dans l'autre, les nationalistes font face à de nombreux défis de taille. Le Marché unique européen, les politiques industrielles, commerciales et étrangères européennes, puis l'équilibre politique interne de l'UE se recomposeront, notamment sous l'influence accrue de l'axe franco-allemand. Le repositionnement stratégique du RU en matière de défense aura d'importantes implications pour l'alliance franco-britannique, les relations États-Unis/UE, et l'OTAN plus largement. Le RU cherchera enfin à préserver les dizaines d'ententes commerciales dont il était partie prenante par l'entremise de l'UE, puis à en nouer de nouvelles avec les États-Unis et possiblement, le Canada également. Dans ce contexte, l'objectif de ce rapport est d'apporter quelques éclairages simples et précis aux questions complexes de l'heure. La sociologie et l'économie politique du *Brexit*, les relations futures du RU avec l'UE et le monde, les questions écossaise et nord-irlandaise, puis les implications de tous ces enjeux pour le Canada et le Québec y sont abordées tour à tour.

Les différends et les divergences entre le RU et l'UE ne datent toutefois pas d'hier : on peut en effet en retracer le développement dès l'avènement de la Communauté économique européenne, à la fin des années 1950, dans la foulée de l'établissement du Système monétaire européen en 1979, puis de façon encore plus évidente suite à la mise en œuvre de l'Acte unique européen en 1987, du Traité de Maastricht en 1993 et du cinquième élargissement de l'UE en 2004, puis suite aux crises financière de 2008 et des dettes européennes après 2010. Plus généralement, pour les partisans du *Brexit* le RU a, au cours des trente dernières années, trop

compté sur le *soft power* diplomatico-commercial européen au détriment de ses propres intérêts stratégiques, et ce alors même que les trajectoires naturelles de son commerce tendaient à l'en éloigner en le liant de plus en plus étroitement aux marchés asiatiques et américain. Tant d'un point de vue commercial que sécuritaire, toutefois, ceux-ci souhaitent moins un repli nationaliste que la mise en œuvre d'une « Stratégie nationale globale » qui permettrait au RU de retrouver une autonomie d'action substantielle, de diversifier ses relations internationales, et donc de découpler la définition et la poursuite de ses intérêts stratégiques des contraintes institutionnelles imposées par son appartenance à l'UE.

Le *Brexit* ne doit donc être envisagé ni à la manière d'une dérive autarcique du RU, ni même comme une tentative de déseuropéanisation du pays. Les raisons pour lesquelles l'euroscpticisme a pris racine au RU, de même que les mouvements structurels de l'économie britannique et les propositions faites par les gouvernements successifs du RU quant aux relations futures avec l'UE et le reste du monde pointent plutôt dans la direction inverse : en sortant de l'UE, le RU n'aura d'autre choix que de diversifier ses relations commerciales et diplomatiques tout en s'efforçant de conserver des liens étroits avec ses partenaires européens. Une fois qu'il aura quitté l'UE, d'ailleurs, l'Accord économique et commercial global (AÉCG) conclu entre le Canada et l'UE en 2016, provisoirement entré en vigueur en septembre 2017, ne s'appliquera plus au RU. Dans ce contexte, les autorités canadiennes et britanniques ont déjà exprimé leur souhait d'en arriver soit à l'extension de l'AÉCG au RU post-*Brexit*, soit à un nouvel accord de libre-échange entre les deux pays. Néanmoins, considérant les relations commerciales et d'investissement qui, contrairement à ce qui est communément admis, demeurent relativement peu développées entre les deux pays, il serait surprenant qu'une telle négociation se révèle prioritaire, en particulier face à d'éventuels pourparlers avec les États-Unis, le partenaire commercial le plus important du RU.

“The EU could not respond to the risk of British secession since it was, in practical terms, incapable of reducing unemployment in southern Europe and, in constitutional terms, unable to allow the United Kingdom to put any limits on the treaty-based rules that ensure freedom of movement for all EU citizens [...] When normal deliberative politics cannot adapt to changing circumstances, the improvised responses that emerge invariably reflect the current distribution of power and avoid democratic accountability, fueling further discontent among the electorates of the weaker states [...] The inescapable conclusion is that the European Union is trapped. In its current state, it cannot respond sufficiently to democratic politics because its set rules must be enforced whatever national electorates decide. But people naturally expect that national politicians should have the final say over EU officials. Since the EU cannot move either decisively toward closer union or decisively away from it, any attempt to resolve its fundamental contradictions will only end up rupturing it.”

Professeure Helen Thompson ¹,
University of Cambridge.

Avant-propos

La sortie prochaine du Royaume-Uni (RU) de l'Union européenne (UE), ce fameux *Brexit* prévu pour le 31 janvier 2020 – après avoir été successivement fixé au 29 mars 2019, puis au 30 juin, puis au 31 octobre – soulève de nombreuses questions auxquelles une quantité impressionnante de réponses partielles ont été apportées par la littérature scientifique et journalistique depuis plus de trois ans. En effet, il se sera écoulé plus de 1300 jours entre le référendum sur le *Brexit* du 23 juin 2016 puis l'entrée en vigueur officielle de l'Article 50 du Traité sur l'UE, qui permet à un pays membre de s'en retirer. Durant

¹ « Broken Europe : Why the EU is Stuck in Perpetual Crisis », *Foreign Affairs*, 10 décembre 2018.

cette période, la population britannique aura été appelée aux urnes trois fois, soit en juin 2017 à l'échelle du pays, en mai 2019 pour les élections européennes, puis à nouveau en décembre 2019 au RU, en plus d'avoir assisté à la démission de deux Premiers ministres et de nombreux ministres, à la conclusion de trois accords transitoires différents avec l'UE, puis à une prorogation jugée inconstitutionnelle du Parlement central.

Dans les mois et les années qui viennent, cette même population sera de nouveau confrontée à la négociation d'un accord économique et commercial global avec l'UE, que le Premier ministre Boris Johnson s'est légalement engagé à parachever avant 2021, à la (re)négociation de nombreux accords et traités diplomatiques internationaux avec les partenaires hors-UE du RU, dont le Canada, puis enfin à l'approfondissement des conflits territoriaux britanniques internes concernant la réunification de l'Irlande du Nord et de la République d'Irlande (membre de l'UE), de même que l'indépendance de l'Écosse et sa possible (ré)adhésion à l'UE, deux contentieux qui nécessiteront possiblement la tenue de référendums régionaux additionnels. Nul besoin de préciser que la liste des incertitudes et des questions soulevées par le *Brexit* ne risque donc pas d'être raccourcie de sitôt. Malgré une couverture médiatique et scientifique substantielle, l'ampleur et la complexité des enjeux soulevés ont d'ailleurs déjà fait en sorte qu'une confusion se soit installée non seulement au sein des populations en général, mais même au sein des administrations publiques et chez les analystes se devant de rester au fait du dossier.

Dans ce contexte, l'objectif de ce rapport est d'apporter, au-delà de l'anecdote, quelques éclairages simples aux questions complexes de l'heure. La sociologie et l'économie politique du *Brexit*, les relations futures du RU avec l'UE et le monde, les questions écossaise et nord-irlandaise, puis les implications de tous ces enjeux pour le Canada et le Québec y sont abordées tour à tour.

Tableau 1. Dates charnières de la saga du Brexit

23-24 juin 2016	Référendum sur le Brexit et démission du Premier ministre David Cameron
29 mars 2017	Invocation de l'Article 50 du Traité sur l'UE par le gouvernement britannique
8 juin 2017	Élection générale britannique : élection d'un gouvernement conservateur minoritaire
29 mars 2019	Rejet définitif de la 1 ^e entente transitoire négociée avec l'UE par Theresa May
23 mai 2019	Élections européennes : effondrement du Parti conservateur britannique
24 mai 2019	Démission de Theresa May
17 octobre 2019	Conclusion d'une 2 ^e entente transitoire entre l'UE et le nouveau gouvernement de Boris Johnson
28 octobre 2019	Extension de la date butoir du Brexit au 31 janvier 2020
12 décembre 2019	Élection générale britannique : élection d'un gouvernement conservateur majoritaire
20 décembre 2019	Adoption de principe du <i>EU (Withdrawal Agreement) Bill</i>
31 janvier 2020	Entrée en vigueur de l'Article 50 du Traité sur l'UE (réalisation du Brexit)
31 janvier 2020 – 31 décembre 2020	Période transitoire et négociations sur un accord de libre-échange RU/UE
1 ^{er} juillet 2020	Date limite pour une demande d'extension de la période transitoire au-delà de 2020

Introduction : « *Global Britain* » ?

Dans un plaidoyer² publié en 2019 par le think-tank britannique *The Henry Jackson Society*, préfacé par nul autre que le Premier ministre actuel, Boris Johnson, les contours de ce à quoi pourrait et devrait aspirer un RU post-*Brexit* selon les partisans de l'école libérale-nationaliste³ « *Global Britain* », dont Johnson fait partie et qui a participé activement à l'échec et à la démission de la précédente Première ministre Theresa May, sont clairement décrits. On y fait la promotion d'une conception résolument réaliste et russophobe des relations internationales, puis d'une approche axée sur la priorisation des liens –

¹ Seely, Bob et James Rogers (2019), « Global Britain: A Twenty-First Century Vision », *The Henry Jackson Society*, Londres.

² Voir Rioux, X. Hubert (2019), « Rival Economic Nationalisms: *Brexit* and the Scottish Independence Movement Compared », *Canadian Foreign Policy Journal*, DOI: 10.1080/11926422.2019.1617759.

commerciaux et militaires – avec « l’Anglosphère », soit essentiellement avec les États-Unis et les pays du Commonwealth, dont le Canada. Cela ne signifie toutefois pas, tel qu’on nous le laisse parfois entendre, que le RU s’apprête à délaisser le multilatéralisme ayant caractérisé la mondialisation libérale jusqu’à la crise financière de 2008 : à l’inverse, le RU y est par exemple présenté (et cela est représentatif de l’approche libérale-nationaliste) comme étant la puissance économique la mieux placée pour réformer une Organisation mondiale du commerce (OMC) dont le fonctionnement a été progressivement mis à mal par des États-Unis de plus en plus isolationnistes, une UE de plus en plus protectionniste, puis une Chine mercantiliste et autoritaire.

Après tout, à la suite du *Brexit*, le RU demeurerait la cinquième puissance économique mondiale (tout juste derrière l’Allemagne) et certainement, un poids lourd diplomatique et militaire avec son siège permanent au Conseil de sécurité de l’Organisation des Nations Unies (ONU), sa flotte et son armement nucléaire. Pour les libéraux-nationalistes, toutefois, le RU a, au cours des trente dernières années, trop compté sur le *soft power* diplomatico-commercial européen et le *hard power* militaro-industriel américain, au détriment de ses propres intérêts stratégiques. Un RU « global » devrait donc, une fois émancipé de la tutelle européenne, non seulement réorganiser et réorienter ses relations commerciales et ses chaînes de valeur, mais également renforcer la *Royal Navy* et consolider ses capacités de défense en augmentant ses dépenses militaires à 2,5% ou 3% du Produit intérieur brut (PIB) national, le tout en alignant, lorsque pertinent, ses intérêts sur ceux du Commonwealth, des États-Unis et de l’Organisation du Traité de l’Atlantique Nord (OTAN). En somme, tant d’un point de vue commercial que sécuritaire, les partisans du *Brexit* libéraux-nationalistes qui dominent aujourd’hui le Parti Conservateur au pouvoir souhaitent moins l’autarcie que la mise en œuvre d’une « Stratégie nationale globale »⁴ qui permettrait au RU de retrouver une autonomie d’action substantielle, de diversifier ses relations internationales, et donc de découpler la définition et la poursuite de ses intérêts stratégiques des contraintes institutionnelles imposées par son appartenance à l’UE.

⁴ Seely et Rogers (2019), op.cit.

Cela étant dit, le fait que les partisans du *Brexit* actuellement au pouvoir cherchent à desserrer les liens qui unissent le RU à l'UE ne signifie pas qu'ils veuillent l'en couper : au contraire, les documents stratégiques gouvernementaux disponibles⁵ – dont ceux qui ont été publiés alors que Boris Johnson était Secrétaire d'État des Affaires étrangères et du Commonwealth – ainsi que l'Accord transitoire de retrait négocié par le Premier ministre Johnson avec l'UE montrent que tant en matières sécuritaires qu'économiques et commerciales, des relations étroites sont visées avec l'UE et ses propres partenaires et alliés. Dans le domaine de la défense et en termes de politique étrangère, le RU entend ainsi demeurer un allié fidèle de l'UE sur les questions des pays baltes et de l'Ukraine tout en continuant notamment à appuyer, sinon carrément à participer à la Politique de sécurité et de défense commune de l'UE ainsi qu'à l'Agence européenne de défense. En ce qui concerne l'économie et le commerce, la Grande-Bretagne⁶ se retirera effectivement à terme, soit fort possiblement d'ici la fin-2020, du Marché unique et de l'Union douanière, mais négociera entre-temps un accord de libre-échange ambitieux avec l'UE, visant à éviter l'application de tout tarif ou quota à l'importation de marchandises entre les deux parties, puis l'établissement de « règles du jeu équitables » (*level playing field*) afin d'éviter tout dumping fiscal et/ou social qui mènerait à un scénario de « Singapour sur la Tamise ».

⁵ Voir, par exemple : HM Government (2017), *Foreign Policy, Defence and Development: A Future Partnership Paper*, Londres; HM Government (2017b), *The United Kingdom's Exit and New Partnership with the European Union*, Londres; HM Government (2018), *Taking Back Control of Our Borders, Money and Laws while Protecting Our Economy, Security and Union*, Londres; Union européenne (2019), *Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique & Déclaration politique fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni*, Journal officiel de l'UE, C3841/01, Luxembourg.

⁶ Il est à noter ici que l'Irlande du Nord demeurera pour sa part *de facto* soumise au Marché unique et à l'Union douanière jusqu'à ce qu'une entente économique et commerciale globale de libre-échange ne soit conclue entre le RU et l'UE, ou jusqu'à ce que l'Assemblée d'Irlande du Nord ne vote l'abrogation de ce statut particulier, ce qu'elle aura le pouvoir de faire dès 2025. Voir la deuxième section du rapport pour plus de détails à ce sujet.

Le *Brexit* ne doit donc être envisagé ni à la manière d'une dérive autarcique du RU, ni comme une tentative de déseuropéanisation du pays. Cela n'empêche toutefois pas qu'il soulève plusieurs questions fondamentales, auxquelles les réponses n'apparaissent pas évidentes de prime abord. La première, probablement la plus fondamentale à court terme, consiste à savoir si oui ou non un tel accord de libre-échange peut être conclu entre le RU et l'UE d'ici la fin-2020, alors que le Premier ministre Boris Johnson a déjà fait adopter son *EU (Withdrawal Agreement) Bill* interdisant effectivement la prolongation de la période transitoire, durant laquelle les négociations se tiendront, au-delà du 31 décembre 2020. Plusieurs autres interrogations, d'ailleurs toutes liées les unes aux autres, méritent également d'être soulevées : quelles conséquences aurait l'échec des négociations entre le RU et l'UE ? Quels impacts le *Brexit* aura-t-il sur l'Écosse et l'Irlande du Nord, le Marché unique européen, les politiques commerciales et étrangères européennes, puis sur l'équilibre politique interne de l'UE plus généralement ? Comment le repositionnement stratégique du RU en matière de défense se traduira-t-il concrètement, et que signifiera-t-il pour l'alliance franco-britannique, les relations États-Unis/UE, et l'OTAN plus largement ? Le RU parviendra-t-il à préserver les ententes commerciales dont il était partie prenante par l'entremise de l'UE⁷, puis à en nouer de nouvelles avec les États-Unis et les pays du Commonwealth ?

D'une perspective québécoise, enfin, cette dernière question met évidemment en exergue l'enjeu du renouvellement des relations commerciales entre le Canada et le RU⁸. En tant

⁷ À ce sujet, voir notamment House of Commons International Trade Committee (2017), *Continuing Application of EU trade agreements after Brexit*, First Report of Session 2017-19, HC 520, Londres.

⁸ À ce sujet, voir notamment : Beaulieu, Eugene, Dawar, Kamala et Lindsey Garner-Knapp (2019), « Canada-U.K. Free Trade: Balancing Progressive Trade Policies and Economic Benefits », *School of Public Policy Briefing Paper*, University of Calgary, vol. 12, no. 43; Bartels, Lorand et Armand de Mestral (2018), *Trade Relations Between Canada and the UK in the Event of Brexit*, SSHRC-ESRC Knowledge Synthesis (Understanding the Future of Canada-UK Trade Relationships); Björklund, Andrea K., Kryvoi,

que pays membre de l'UE en effet, le RU est partie prenante de l'Accord économique et commercial global (AÉCG) conclu entre le Canada et l'UE en 2016, provisoirement entré en vigueur en septembre 2017, qui libéralise le commerce des biens et services entre les parties ainsi que l'accès aux marchés publics canadiens. Dès la fin de la période transitoire du *Brexit* toutefois, soit probablement dès 2021, l'AÉCG ne s'appliquera donc plus au RU. Dans ce contexte, les autorités canadiennes et britanniques ont déjà exprimé leur souhait d'en arriver soit à l'extension de l'AÉCG au RU post-*Brexit*, soit à un nouvel accord de libre-échange entre les deux pays. À quel point de telles renégociations seront-elles prioritaires pour le Canada ? pour le RU ? quels sont les intérêts québécois en jeu ? quels seraient les points d'achoppement potentiels et que nécessiterait, techniquement, l'une ou l'autre de ces options ? Voilà quelques interrogations additionnelles qui ne manqueront pas de s'imposer dans les mois qui viennent et auxquelles ce rapport propose quelques réponses. D'abord toutefois, c'est-à-dire avant d'en arriver, dans les seconde et troisième parties de ce document, aux questions soulevées ci-dessus, il vaut la peine de débiter en s'intéressant à l'économie politique et à la sociologie du *Brexit*, desquelles ces questions découlent naturellement.

1. Économie politique du *Brexit* I : aux sources d'une divergence d'intérêts

1.1 La Communauté économique européenne

Afin de dégager quelques pistes de compréhension quant aux impacts possibles du *Brexit* sur le RU, l'UE et leurs politiques commerciales et étrangères respectives, il convient d'abord de bien comprendre pourquoi et comment les choses en

Yarik et Jean-Michel Marcoux (2018), *Investment Promotion and Protection in the Canada-UK Trade Relationship*, SSHRC-ESRC Knowledge Synthesis (Understanding the Future of Canada-UK Trade Relationships); Paquin, Stéphane, Wooton, Ian, Roy, Graeme, Eiser, David and Hubert Rioux (2018), *The Roles of Provinces and Devolved Administrations in the Negotiation and Implementation of a Canada-U.K. Trade Agreement*, SSHRC-ESRC Knowledge Synthesis (Understanding the Future of Canada-UK Trade Relationships).

sont arrivées là. Il convient, autrement dit, de faire l'économie politique du *Brexit*. Pour ce faire, si l'espace ne nous était compté, nous pourrions certainement remonter jusqu'à l'époque du blocus continental napoléonien, au tout début du 19^e siècle, puis même au-delà. Aux fins de ce rapport toutefois, l'établissement en 1957 de la Communauté économique européenne (CÉE), ancêtre direct de l'UE, par la France, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg et l'Allemagne de l'Ouest constitue un bon point de départ. Dès le début, le RU se méfiait, tout comme les États-Unis et le Canada d'ailleurs⁹, de la constitution d'un tel bloc commercial continental, dont l'objectif consistait à faciliter puis à accélérer la reconstruction d'après-guerre, et qui se révélera conséquemment rapidement libéralisateur sur le plan interne, établissant un marché commun aux six pays, mais protectionniste sur le plan externe, mettant sur pied une union douanière exclusive. N'ayant ni les mêmes intérêts – le commerce international britannique étant alors plutôt axé sur les États-Unis et les pays du Commonwealth – ni les mêmes besoins en matière de reconstruction et de réindustrialisation, le RU se tournera alors dans un premier temps, dès 1960, vers ses alliés traditionnels pour former son propre bloc commercial avec la Norvège, la Suède, le Danemark, l'Autriche, la Suisse et le Portugal : l'Association européenne de libre-échange (AELÉ) était née.

En plus de faire contrepoids à la CÉE, l'objectif informel de l'AELÉ, du point de vue britannique, était de faire pression sur la première afin d'assouplir ses politiques tarifaires à l'égard des pays européens non-membres, puis éventuellement d'en arriver à une entente de libre-échange AELÉ/CÉE. Pour plusieurs raisons qu'il n'est pas nécessaire d'invoquer ici, cette stratégie se révélera inefficace, puis les pressions économiques et politiques poussant le RU à adhérer à la CÉE croissantes. Le RU se résignera alors à réclamer son adhésion à la CÉE dès 1961, notamment afin d'amadouer l'administration Kennedy aux États-Unis, qui y voyait un moyen de consolider l'influence anglo-américaine en Europe continentale. Cela lui sera cependant refusé à deux reprises, en 1963 puis à nouveau en

⁹ Voir Muirhead, Bruce (1992), *The Development of Postwar Canadian Trade Policy: the Failure of the Anglo-European Option*, Montréal & Kingston : McGill-Queen's University Press, p. 172.

1965, par le Président Charles de Gaulle qui y opposera le veto de la France, justement soucieuse de ne pas permettre aux Américains d'accroître leur influence, déjà substantielle, en Europe. Ce n'est finalement qu'en 1969, sous la Présidence de Georges Pompidou, que la France retirera son veto et pavera ainsi la voie à des négociations – déjà houleuses – avec le gouvernement conservateur d'Edward Heath puis finalement à l'adhésion du RU à la CEE, en 1973. Après le retour du Parti travailliste au pouvoir en 1974 toutefois, son chef Harold Wilson ayant promis une consultation populaire sur le sujet, un premier référendum sur l'adhésion du RU au « projet européen », en l'occurrence à la CEE, sera tenu le 5 juin 1975.

Les résultats de ce premier référendum seront sans équivoque, 67% des Britanniques – dont 69% des Anglais, 65% des Gallois, 58% des Écossais et 52% des Nord-Irlandais – ayant appuyé l'adhésion à la CEE. Il faut toutefois rappeler trois choses fondamentales à ce sujet. D'abord, le taux de participation au référendum aura été somme toute assez faible, à 65%, une première indication du fait qu'il ne se soit pas agit là d'une question absolument fondamentale aux yeux des Britanniques. En deuxième lieu, il convient de rappeler que ce référendum sur l'adhésion à la CEE aura lieu dans un contexte économique extrêmement difficile¹⁰ : suite au premier « Choc pétrolier » de 1973-1974, l'économie britannique s'effondre et s'enfonce dans une récession qui verra le PIB reculer de 2,5% en 1974 et de 1,5% en 1975, alimentant une grève historique des mineurs du charbon, engendrant un rationnement sévère de la consommation d'énergie et forçant même le gouvernement à réclamer au Fonds monétaire international, dès 1976, le plus important prêt de son histoire à 4 milliards de dollars américains, soit l'équivalent d'environ 18 milliards aujourd'hui. Bref, tant l'adhésion du RU à la CEE que le référendum sur cette adhésion se réaliseront dans un contexte bien particulier, très peu propice au nationalisme économique. Cela n'empêche toutefois pas que, troisièmement et plus fondamentalement encore, le RU se soit régulièrement retrouvé opposé, dès son adhésion, à

¹⁰ Voir Lyons, Gerard (2016), *The UK Referendum: An Easy Guide to Leaving the EU*, Amazon Digital LLC.

plusieurs politiques de la CÉE et notamment à l'axe franco-allemand¹¹.

Tant les Conservateurs que les Travailleurs britanniques étaient en effet divisés quand à l'adhésion à la CÉE, si bien qu'entre 1973 et 1975 déjà, des points d'achoppement importants avaient émergé qui forceront le Premier ministre Wilson à signifier, dès 1974, certaines objections et à réclamer quelques reformulations, concessions et exemptions concernant la Politique agricole commune, qui restreignait notamment les importations en provenance des partenaires britanniques du Commonwealth, les contributions budgétaires du RU à la CÉE, l'harmonisation des taxes de vente européennes, les objectifs à moyen et long termes de la CÉE en matière d'intégration économique et monétaire, puis l'autonomie législative nationale en matière de politiques industrielles, fiscales et régionales¹². Bien qu'Allemands, Hollandais et Danois, contrairement aux Français, se soient montrés réceptifs aux inquiétudes des Britanniques, déjà toutes axées sur le maintien d'un niveau maximal d'autonomie commerciale, économique, fiscale et monétaire pour le RU, les résultats de ces renégociations, menées lors du Sommet de Paris de 1974 et du Conseil européen de Dublin en 1975, se révéleront décevants. Pour des raisons essentiellement politiques, les Travailleurs en recommanderont et en voteront l'approbation sur la base de minces gains sur les contributions budgétaires du RU ainsi que sur l'accès aux produits agricoles du Commonwealth et surtout, laitiers de Nouvelle-Zélande. Sur l'essentiel toutefois, notamment en ce qui concerne l'intégration économique et monétaire, les contentieux allaient demeurer.

Ainsi, dès 1979 les mêmes Travailleurs – et les Conservateurs de Margaret Thatcher après eux – refuseront de

¹¹ Voir Sowels, Nicholas (2019), « From the 'Thatcherisation of Europe' to Brexit », *French Journal of British Studies*, vol. 24, no. 4; Thompson, Helen (2017), « Inevitability and Contingency: The Political Economy of Brexit », *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 19, no. 3, pp. 434-449; Bulmer, S. et L. Quaglia (2018), « The politics and economics of Brexit », *Journal of European Public Policy*, vol. 25, no. 8, pp. 1089–1098.

¹² Voir Miller, Vaughne (2015), « The 1974-75 UK Renegotiation of EEC Membership and Referendum », *House of Commons Library Briefing Paper*, no. 7253, Londres.

joindre le nouveau Système monétaire européen et son Mécanisme des taux de change, visant à limiter la fluctuation de ces derniers en les fixant entre eux et plus particulièrement, au *Deutschemark*. Non seulement, selon les analyses du Trésor britannique, ce système allait-il à l'encontre des intérêts financiers britanniques liés à la livre sterling, mais qui plus est, il aurait constitué un obstacle majeur à la mise en œuvre de politiques monétaristes par les gouvernements Thatcher durant les années 1980. Ceux-ci n'étaient d'ailleurs pas particulièrement bien disposés à l'égard de la CÉE, comme l'épisode de la renégociation du rabais budgétaire britannique en 1984, justifié par la part mineure des subventions agricoles européennes reçue par le RU, allait le montrer¹³. Cette atmosphère de confrontation s'estompera graduellement dans la deuxième moitié des années 1980 alors que le RU participera activement à l'élargissement du Marché unique et notamment, à l'élimination d'une foule de barrières non-tarifaires internes sur les produits et surtout, sur les services, dont les services financiers qui étaient et demeurent si centraux aux intérêts économiques du RU. De profondes divergences subsisteront toutefois qui mèneront tout droit au *Brexit*, trente ans plus tard.

1.2. Une union « toujours plus étroite »

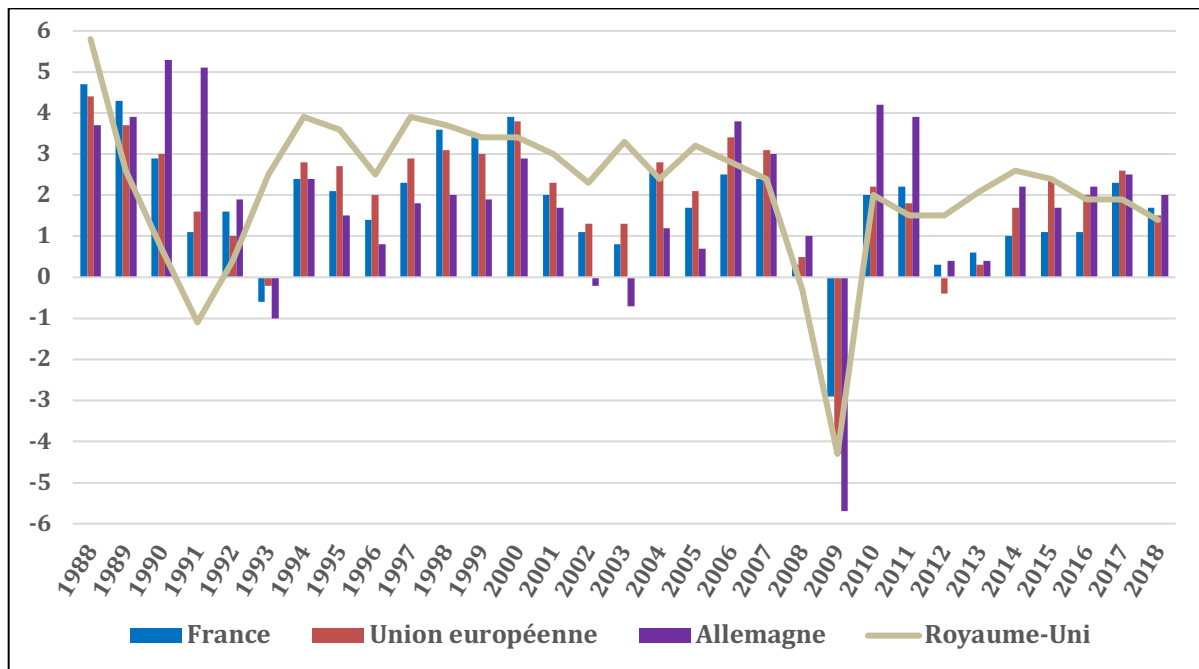
On peut effectivement retracer les premiers germes concrets du *Brexit* dans l'Acte unique européen entré en vigueur en 1987, qui fera officiellement de l'union monétaire un objectif de la CÉE et fera passer de l'unanimité à la majorité qualifiée le mécanisme d'adoption des directives européennes par le Conseil des Communautés d'alors, qui deviendra le Conseil de l'UE. Cela n'empêchera pas le RU de signer cet Acte unique, mais les événements qui s'enchaîneront ensuite montreront à quel point celui-ci aura attisé l'Euroscpticisme britannique, comme le fameux « Discours de Bruges » de Thatcher en 1988, favorable à la libéralisation commerciale mais hostile à l'intégration politique et sociale, en donnera une première idée. De plus en plus marginalisée à l'intérieur de son propre parti, Thatcher pliera toutefois devant ses ministres et notamment devant son Chancelier de l'Échiquier Nigel Lawson, qui fixera informellement la livre au *Deutschemark* à compter de 1987 afin

¹³ Sowels, 2019, op. cit.

de combattre (sans succès) une inflation rampante. Puis, elle pliera à nouveau en 1989-1990 dans la foulée de l'engagement de l'Allemagne tout juste réunifiée à joindre une éventuelle monnaie européenne. Cette réunification, de même que l'inévitabilité apparente d'une intégration monétaire prochaine pousseront le RU à joindre finalement le Mécanisme des taux de change européens à la fin 1990, afin notamment d'éviter sa marginalisation financière au profit de Francfort.

Cette décision, qui paraissait alors pourtant inévitable, allait rapidement se révéler désastreuse. Immédiatement forcé de maintenir des taux d'intérêts élevés à l'instar de l'Allemagne, le RU qui avait, au cours des années 1980, surclassé ses alliés européens en matière de croissance économique (Graphique 1) sera laminé par une récession en 1991 – alors que l'économie allemande explosait – ainsi que par le « *Black Wednesday* » de septembre 1992, alors que la spéculation des marchés financiers, ceux-ci doutant de la capacité de la livre sterling à soutenir le rythme d'appréciation du *Deutschemark*, atteindra un sommet. Les autorités britanniques prendront immédiatement la décision de retirer le RU du Système monétaire européen et du Mécanisme des taux de change, signant du coup l'arrêt de mort de toute velléité d'adhésion éventuelle du pays à une monnaie unique européenne. Le fait que la croissance économique britannique ait repris son erre d'aller dès 1992 pour surpasser largement celle des deux grandes puissances continentales ainsi que la moyenne européenne jusqu'aux années 2000 (Graphique 1) allait aussi confirmer, dans l'esprit de plusieurs, le bien fondé de l'isolationnisme monétaire britannique face au projet d'unification autour de l'Euro, mis en œuvre entre 1999 et 2001. Les Travailleurs de Tony Blair, qui reprendront le pouvoir en 1997, considéreront aussi l'adoption de l'Euro contraire aux intérêts britanniques et se prononceront contre à deux reprises, dès 1997 puis une nouvelle fois en 2003.

Graphique 1. Taux annuels de croissance du Produit intérieur brut parmi les pays membres de la CEE/UE¹⁴



Il ne fait aucun doute que cette débâcle de l'unification monétaire pour le RU, de même que les fortes pressions en faveur d'une intégration politique et sociale toujours plus poussée engendrées par l'Acte unique de 1986 ainsi que par le Traité de Maastricht, entré en vigueur en 1993, aient généré une vague massive d'euroscpticisme au RU¹⁵. Au tournant des années 1990, largement moins de la moitié des Britanniques se considérait « euroscptique » et jugeait l'appartenance à la CEE contraire aux intérêts économiques du RU ou sans effet sur ceux-ci; dès 1995-1996, ces opinions étaient désormais partagées, respectivement, par 58% et 59% de la population britannique et ne redescendraient plus jamais en-deçà de ces proportions. Une fois de plus, par ailleurs, le fait que les taux de

¹⁴ Source : Statistiques de la Banque mondiale.

¹⁵ Voir Bulmer et Quaglia (2018), op. cit., et Curtice, John (2016), « A Question of Culture or Economics? Public Attitudes to the European Union in Britain », *The Political Quarterly*, vol. 87, no. 2, p. 209-218.

croissance de l'économie britannique aient continué de surpasser, d'année en année à quelques exceptions près, ceux de la France, de l'Allemagne et de la moyenne des pays européens jusqu'à la crise financière de 2008 (Graphique 1) reconfirmera dans l'esprit de bien des Britanniques les avantages d'une politique monétaire autonome et, dans une certaine mesure, la supériorité du modèle économique britannique hérité des années Thatcher, plus libéral et moins axé sur le dirigisme industriel que ceux des nations continentales.

Cet euroscepticisme en croissance depuis le début des années 1990 ainsi que la perception d'une divergence structurelle d'intérêts entre le RU et l'UE se verront par ailleurs consolidés, au cours des décennies 2000 et 2010, par une succession de crises et de désaccords profonds. D'abord, le cinquième élargissement de l'UE en 2004, en accueillant dix nouveaux membres (Chypre, Malte, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Pologne, Hongrie, Estonie, Lettonie, Lituanie) – auxquels s'ajouteront la Bulgarie et la Roumanie en 2007 – engendra presque immédiatement une ruée de migrants économiques vers le RU, ainsi qu'une délocalisation industrielle vers l'est qui induiront une forte pression à la baisse sur les salaires britanniques ainsi qu'un nouveau bris de confiance envers l'UE¹⁶. La crise financière de 2008, puis la crise des dettes européennes qui s'ensuivra, termineront ensuite de sceller le sort de l'UE au RU. D'abord, il faut dire que la stratégie de la Banque d'Angleterre face à la crise financière – l'autonomie monétaire et macroéconomique du RU aidant – se révélera beaucoup plus agressive et contracyclique que celle de la Banque centrale européenne (BCE), ce qui se traduira notamment par une reprise économique plus robuste et stable au RU qu'en Europe continentale (à l'exception peut-être de l'Allemagne) entre 2010 et 2016 (Graphique 1). Par conséquent, la migration économique du continent européen vers l'Allemagne et le RU s'intensifiera d'autant plus à partir de 2012, ces derniers pays devenant ce qu'on a depuis appelé des « employeurs de dernier recours ».

Peut-être plus fondamentalement, en second lieu, la crise financière de 2008 et la crise de l'Euro qui suivra

¹⁶ Thompson (2017), op. cit., p. 438.

confirmeront une divergence d'intérêts et de perspectives croissante entre le RU, l'UE et surtout, l'Allemagne¹⁷. Ces deux crises auront dans un premier temps pour effet de répandre au sein de l'UE l'idée selon laquelle, en tant que plateforme *offshore* pour le capital européen, le centre financier londonien serait responsable, au même titre que *Wall Street*, de la débâcle financière européenne et mondiale. Mais surtout, en illustrant clairement les faiblesses d'une union monétaire sans intégration politique, budgétaire, financière et fiscale complète, ces deux crises auront pour conséquence d'accroître significativement la pression en faveur d'une telle intégration et par le fait même, en raison de son poids économique et financier, d'accroître également l'influence de l'Allemagne au sein des institutions de l'UE et particulièrement auprès de la BCE. Autrement dit, paradoxalement, ces deux crises auront pour effet de resserrer les liens entre les membres de la zone Euro, au détriment du RU et d'autres pays non-membres moins puissants, tels que la Suède et le Danemark, qui n'auront d'autre choix que de s'aligner sur les politiques de la BCE et d'accepter comme les autres le Pacte budgétaire européen (2013), l'Union bancaire européenne (2014) ou les deux, l'un comme l'autre constituant de sérieux pas vers la fédéralisation de l'UE.

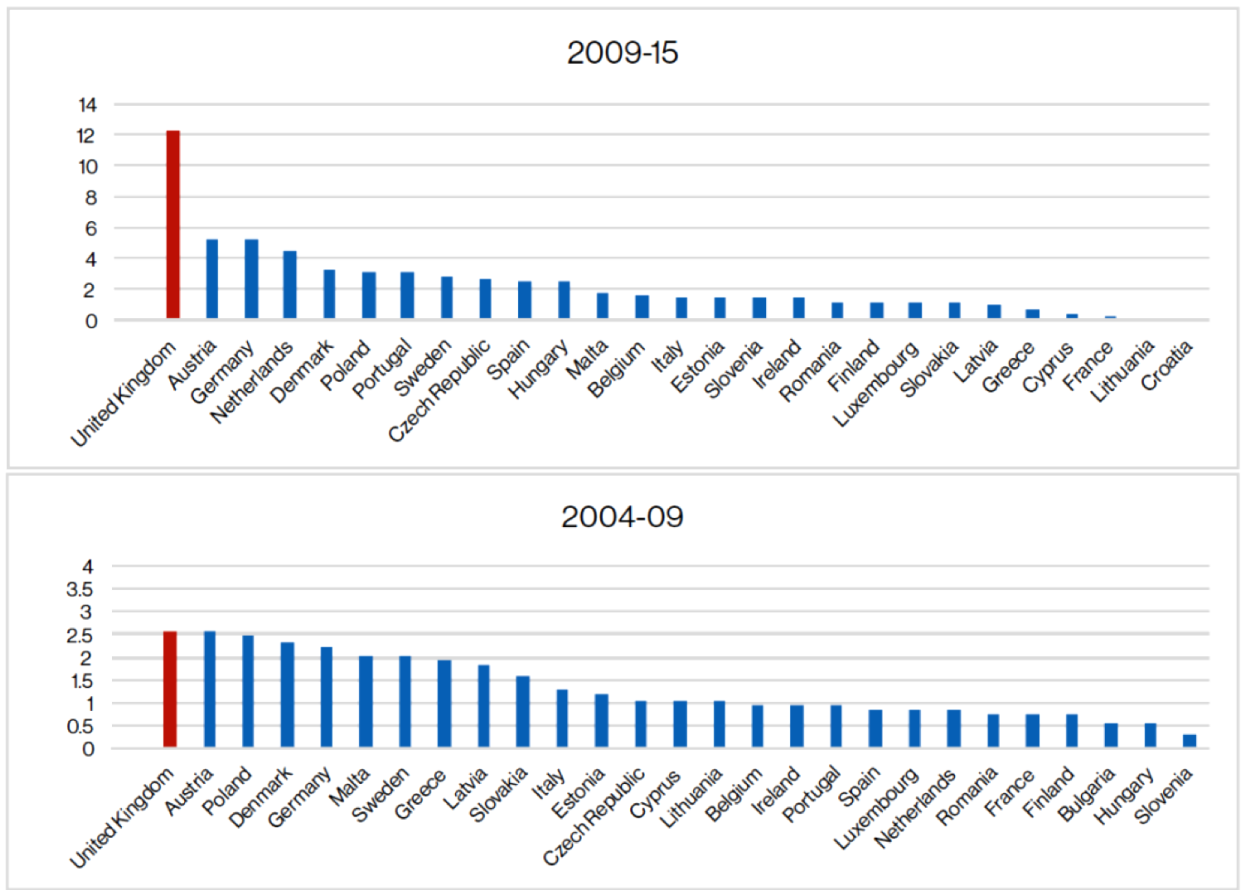
Dans ce contexte, le premier réflexe de la coalition Conservatrice/Libérale-démocrate élue au RU en 2010 et menée par le Premier ministre David Cameron sera d'user de diplomatie et de faire campagne au sein des institutions européennes afin d'éviter à la fois une fédéralisation croissante de l'UE, puis une marginalisation économique, financière et politique complète du RU face à la zone Euro. Le gouvernement Cameron, faisant également face, surtout après sa réélection en 2015, aux pressions politiques internes découlant de la montée de l'eurosepticisme britannique et de ses relais politiques au sein du United Kingdom Independence Party (UKIP) puis du Parti conservateur, s'engagera ainsi à renégocier les conditions d'adhésion du RU à l'UE et à tenir un référendum, sur la base des résultats de ces négociations, portant sur le maintien du pays au sein de l'UE en vertu de ces nouvelles conditions, ou sur son retrait. Ces négociations, qui prendront fin en février 2016 avec la signature d'une nouvelle entente avec les

¹⁷ Thompson (2017), op. cit., pp. 439-440.

membres du Conseil de l'UE, n'étaient toutefois pas que la manifestation d'une vague d'euroscpticisme britannique mais découlaient aussi de désaccords profonds et persistants entre le RU et le Conseil sur une foule de sujets, comme le montre le Tableau 2. Depuis le début des années 2000 et surtout depuis la crise financière de 2008, pour toutes les raisons évoquées jusqu'ici et bien d'autres, le RU avait été et de loin le pays membre se retrouvant le plus fréquemment du côté de l'opinion minoritaire au sein du Conseil de l'UE, notamment en matière de politiques budgétaires et étrangères.

Tableau 2. Le Royaume-Uni comme « société distincte » européenne¹⁸

Figure 2: Percentage of times a member state was in the minority in the EU Council, 2004-15



¹⁸ Tiré de Hix, Simon, Hagemann, Sara et Doru Frantescu (2016) *Would Brexit matter? The UK's voting record in the Council and the European Parliament*, VoteWatch Europe, Bruxelles.

Le gouvernement Cameron sera néanmoins en mesure de faire quelques gains dans le cadre de ces renégociations¹⁹. En plus du maintien de toutes les exemptions et exceptions déjà appliquées au RU, pour faire court, Cameron obtiendra que le concept « d'union toujours plus étroite » au cœur du projet européen soit redéfini comme permettant différentes trajectoires et différents modèles d'intégration selon les pays puis ne s'applique pas au RU; que les États membres de l'UE mais hors de la zone Euro soient traités équitablement, aient droit de cité sur tout enjeu affectant l'UE dans son ensemble, et n'essuient aucune perte financière dans le cadre de futurs « plans de sauvetage » (*bailouts*) s'appliquant à la Zone euro; que les parlements nationaux soient en mesure de bloquer via le Conseil de l'UE et à majorité de 55% certaines initiatives allant à l'encontre du principe de subsidiarité; que la sécurité nationale demeure du ressort exclusif du gouvernement britannique; puis que de nouvelles restrictions à la liberté de circulation des personnes soient adoptées. Comme on le sait aujourd'hui, ce sera trop peu trop tard et ce non seulement parce que les eurosceptiques britanniques, y compris au sein du Parti conservateur, considéreront ces concessions insuffisantes mais également et surtout parce qu'en parallèle des enjeux et des conflits liés à l'influence du RU au sein des institutions européennes ou à son autonomie face à celles-ci, des forces structurelles liées à la place du RU dans le monde étaient également en jeu.

1.3. Divergences structurelles

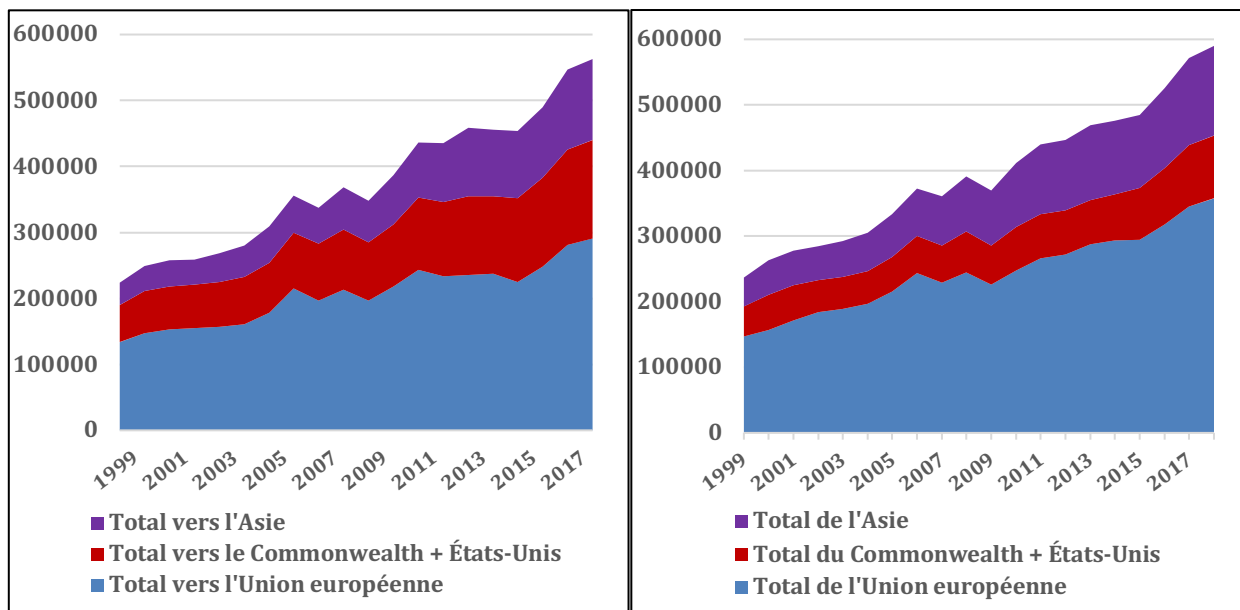
Le fait est, pour le dire simplement, que le RU ne diverge pas de l'UE en général et de la zone Euro en particulier, depuis les années 1990 et au-delà, que d'un point de vue économique et financier, mais également et corollairement, sur le plan commercial (Graphiques 2, 3, 4 et 5). Ainsi, bien que le RU demeure largement dépendant des marchés de l'UE tant pour ses exportations (45% du total en 2018) que pour ses importations (53% du total en 2018), ses investissements entrants (38% du total en 2018) et ses chaînes

¹⁹ Voir Lang, Arabella, Miller, Vaughne, Harari, Daniel, Kennedy, Steven et Melanie Gower (2016), « EU Referendum: Summary and Analysis of the New Settlement for the UK in the EU », *House of Commons Library Briefing Paper*, no. 7524, Londres.

d'approvisionnement, cette dépendance est clairement en rapide décroissance alors que l'évolution structurelle de l'économie mondiale et de ses propres industries éloignent progressivement le RU de l'UE. Sur le plan des exportations par exemple (Graphique 2), l'importance des marchés asiatiques et surtout, du Commonwealth (Canada, Afrique du Sud, Australie, Nouvelle-Zélande) et des États-Unis pour le RU a crû beaucoup plus rapidement depuis le tournant du millénaire que celle des marchés européens. Ainsi, entre 1999 et 2018 les exportations britanniques de biens et services ont progressé de 358% vers l'Asie et de 266% vers les pays du Commonwealth et les États-Unis, mais « seulement » de 217% vers les marchés de l'UE.

La même tendance s'observe (Graphique 3) sur le plan des importations du RU (bien et services), qui ont augmenté de 243% en provenance des marchés de l'UE depuis 1999, mais de 314% en provenance des marchés asiatiques (et de 210% en provenance du Commonwealth et des États-Unis). Ces tendances commerciales lourdes démontrent en fait que les chaînes d'approvisionnement et de valeur britanniques, bien qu'encore largement dépendantes de l'UE, le sont en fait de moins en moins à mesure que l'économie britannique s'internationalise et s'intègre aux marchés asiatiques et américain. Les trajectoires des flux d'investissements étrangers britanniques entrants et sortants en sont également une illustration intéressante (Graphiques 4 et 5). Bien que les investissements britanniques à destination des marchés de l'UE aient crû d'un significatif 418% depuis 1999, ils ont durant la même période progressé de 504% vers les États-Unis et le Commonwealth (puis de 304% vers les économies asiatiques). À l'inverse, les investissements étrangers au RU en provenance de l'Asie ont augmenté de 412% depuis vingt ans et ceux des États-Unis et du Commonwealth ont crû de 489%, alors qu'en provenance de l'UE, ils n'ont progressé « que » de 401%.

Graphiques 2 et 3. Trajectoires des exportations (2) et des importations (3) de biens et services britanniques (millions £)²⁰



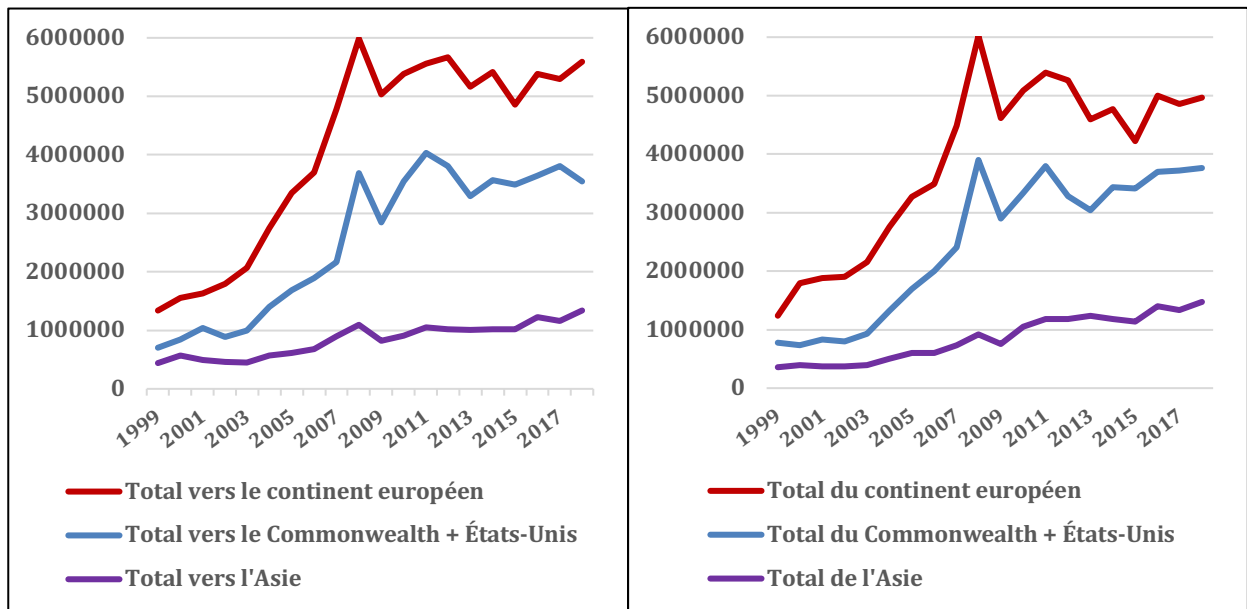
Toutes ces tendances sont peut-être subtiles, mais elles n'en sont pas moins significatives et elles auront d'ailleurs été invoquées systématiquement par les analystes et les partisans du *Brexit* dans la foulée du référendum de juin 2016. À raison, d'ailleurs, puisqu'en sus de leurs implications quant aux trajectoires à long terme du commerce et de l'économie britanniques, elles pointent déjà vers d'importantes divergences d'intérêts entre le RU et l'UE – puis entre le RU et l'Allemagne en particulier – en matières commerciales, qui se sont par exemple manifestées notamment lors des négociations conduites avec les États-Unis, entre 2013 et 2016, en vue d'en arriver au fameux Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP)²¹. Rappelons que les négociations commerciales européennes sont la prérogative exclusive de la Commission européenne, dont les décisions sont rendues à la majorité simple des 28 Commissaires qui la composent (un par

²⁰ Source : Office for National Statistics, The Pink Book 2019. Aux fins de ce rapport, la catégorie « Commonwealth » comprend le Canada, l'Afrique du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

²¹ À ce sujet, voir van Loon, Aukje (2018), « Diverging German and British governmental trade policy preferences in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) negotiations », *Journal of Contemporary European Studies*, vol. 26, no. 2, pp. 165-179.

État membre). Or, cette Commission est de plus en plus dominée par les intérêts de la puissance commerciale hégémonique du continent et de la zone Euro, l'Allemagne et ses alliés. Cela pose un problème, car le RU étant une économie libérale dominée par le secteur des services financiers et corporatifs, alors que l'Allemagne demeure une économie coordonnée dominée par les secteurs agricole et surtout, manufacturier à haute valeur-ajoutée, les intérêts commerciaux des deux pays diffèrent forcément.

Graphiques 4 et 5. Trajectoires des investissements étrangers sortants (4) et entrants (5) du Royaume-Uni (millions £)²²



²² Source : Office for National Statistics, The Pink Book 2019.

Lors des tractations sur le TTIP en effet, d'une importance cruciale pour le RU en raison des tendances structurelles évoquées plus haut (Graphiques 2 à 5), ces divergences (avec l'Allemagne et dans une moindre mesure, avec la France) auront été révélées au grand jour et auront contribué – avant que le vote sur le Brexit et les élections présidentielles américaines de 2016 n'en forcent la suspension complète – à l'impasse des négociations. D'abord, précisons que l'opinion publique britannique aura constamment été et demeure largement plus favorable à l'idée du TTIP – y compris en matière de libéralisation du secteur des investissements – que l'opinion publique allemande, inquiète de ses implications négatives possibles en matière de concurrence, de protection environnementale et de réglementation sanitaire. Dans un sondage réalisé en 2015, 63% des Britanniques se prononçaient ainsi en faveur du TTIP contre seulement 31% des Allemands, un écart on ne peut plus révélateur. Cela aura évidemment eu des répercussions majeures sur l'attitude des gouvernements britannique et allemand – et par extension, sur celle de la Commission européenne – alors que le premier maintiendra un soutien « fort et stable » à l'égard du TTIP tout au long des négociations, alors que l'appui du second se révélera « faible et chancelant »²³.

Ce dernier exemple illustre bien comment l'influence déclinante du RU au sein des institutions européennes, de même que la divergence progressive des intérêts économiques et commerciaux britanniques de ceux de l'UE et de l'Allemagne en particulier, ont déjà pu engendrer des impasses majeures, qui auront été au cœur des contentieux ayant mené au *Brexit*. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que les partisans libéraux-nationalistes du *Brexit*, dont Boris Johnson et ses alliés conservateurs, aient évoqué les différends avec l'Allemagne, la nécessité d'une réorientation des relations commerciales britanniques, puis la priorité d'une négociation *bilatérale* de libre-échange avec les États-Unis en tant que justifications fondamentales du divorce avec l'UE au moment du référendum de 2016 et depuis. Pour bien des analystes toutefois, au-delà du choix démocratique alors offert aux Britanniques, les dés avaient déjà été joués sinon depuis le début des années 1990, sinon

²³ Loon (2018), op. cit., pp. 174-175.

certainement depuis la crise financière de 2008. Ainsi, selon l'économiste politique de l'Université de Cambridge Helen Thompson²⁴ :

In a number of ways, the 2008 financial crisis and the euro-zone crisis put a time-bomb under the sustainability of Britain's membership of the EU. They generated conflict over London's position as the offshore financial center of the euro, escalated the differences between the macro-economic options open to Britain and euro-zone states, produced a significant rise in immigration from the euro-zone periphery into Britain, strengthened German influence within the EU, and weakened Britain's position in the Single European Market with regard to financial services and banking matters [...] These constraints on British influence could only have deepened if Britain had remained an EU member. Any attempt to address the practical policy problems they generated – whether the risk of discrimination within or the particular consequences of freedom of movement for Britain in relation to a monetary union of which it was not a member – could only risk demonstrating the fundamental political weakness of Britain's position inside the EU and erode domestic democratic consent to it.

2. Économie politique du *Brexit* II : référendum et conflits nationaux internes

2.1. Sociologie de l'euroscpticisme

Que les enjeux économiques tels que ceux décrits en première partie aient été déterminants quant à la montée de l'euroscpticisme au RU et quant aux résultats du référendum de 2016, les faits le confirment. Les sondages menés tout au long de 2015 et de 2016 jusqu'au référendum²⁵, par exemple, ont bien montré que très peu de citoyens britanniques s'identifiant comme euroscptiques étaient réellement prêts à voter en faveur du *Brexit* lorsque cet euroscpticisme était fondé sur autre chose que des considérations économiques; l'immigration ou la souveraineté parlementaire, par exemple. À l'inverse toutefois, la quasi-totalité des Britanniques se disant euroscptiques et identifiant les désavantages économiques de l'appartenance à l'UE en tant qu'objet principal de cette

²⁴ Thompson (2017), op. cit., p. 446.

²⁵ Voir, à ce sujet, tous les travaux du politologue John Curtice et notamment Curtice (2016), op. cit.

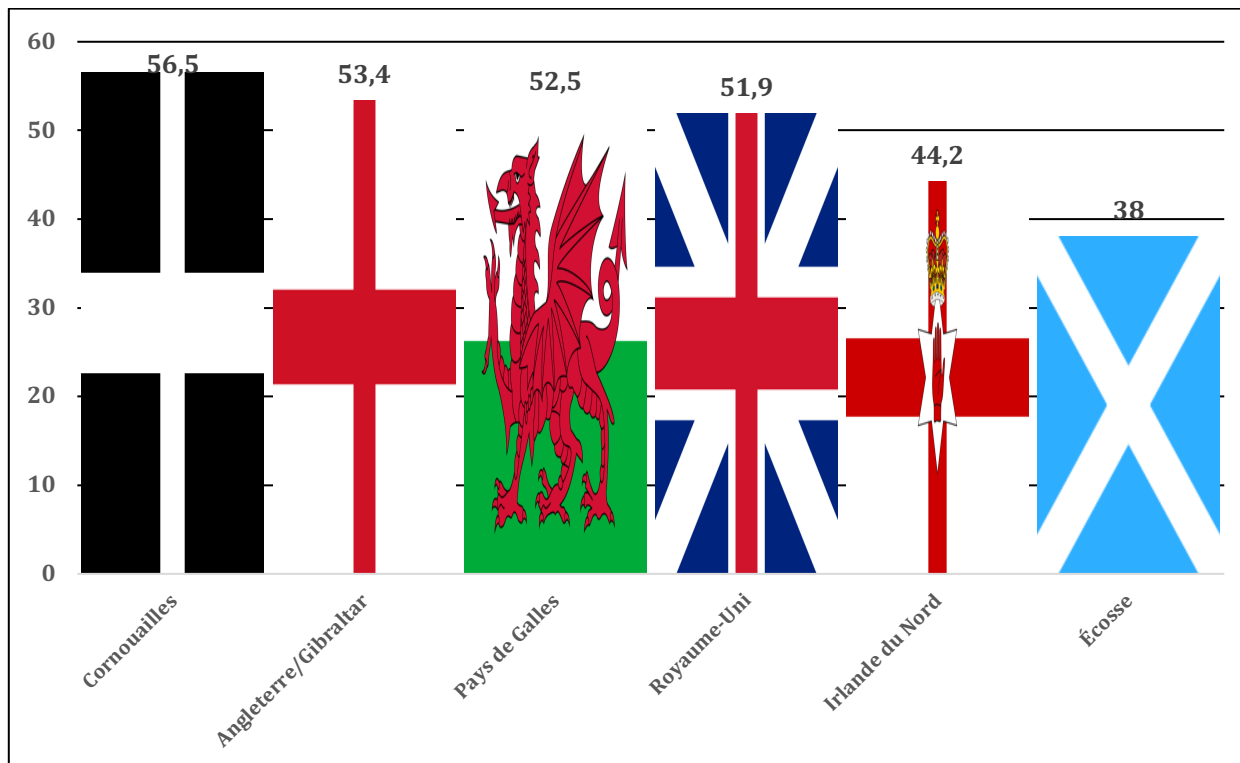
antipathie indiquaient déjà, dès 2015, être prêts à appuyer concrètement une sortie de l'UE. Autrement dit, l'euroscpticisme en tant que tel aura été une variable nécessaire mais insuffisante pour expliquer l'appui d'une majorité de britanniques au *Brexit*; cette majorité s'est plutôt dégagée grâce à l'appui des euroscptiques *économiques* en particulier. Il n'est donc pas très surprenant, dans ce contexte, de constater comme l'ont déjà fait nombre d'analystes²⁶ que les régions du RU et les couches de la population ayant voté le plus massivement et majoritairement en faveur du *Brexit* en juin 2016 ont été celles où sont concentrés les « perdants de la mondialisation », soit les ménages à revenu modeste, les chômeurs, les travailleurs manuels et peu qualifiés, puis les personnes âgées.

Cette réalité sociologique et démographique aura évidemment d'importantes répercussions sur la suite des choses. Ce sont, par exemple, les mêmes régions et les mêmes segments de la population britannique, pour la plupart traditionnellement travaillistes, qui auront fait monter la pression, depuis 2016, sur le gouvernement de Theresa May afin qu'un accord transitoire assurant une large autonomie économique et commerciale au RU soit conclu, notamment en appuyant le *Brexit Party* de Nigel Farage lors des élections européennes du 23 mai 2019. Ce sont également ces régions et ces couches sociales qui ont soutenu massivement les Conservateurs de Boris Johnson lors des récentes élections générales de décembre 2019, lui permettant d'acquérir une large majorité et les coudées franches afin d'adopter l'accord transitoire renégocié en octobre, puis de faire du *Brexit* une réalité dès janvier 2020. Ainsi, des dix comtés britanniques ayant connu le plus important renversement du vote populaire entre les élections générales de 2017 et celles de 2019, neuf sont passés du Parti travailliste au Parti conservateur de Johnson et presque tous sont situés dans les régions majoritairement ouvrières et/ou

²⁶ Voir notamment Colantone, Italo et Piero Stanig (2018), « Global Competition and Brexit », *American Political Science Review*, vol. 112, no. 2, pp. 201-218; Evans, G., Fieldhouse, E., Green, J., Schmitt, H., van der Eijk, C., Mellon, J. et C. Prosser (2016), « British Election Study Internet Panel Wave 8 », en ligne : <https://www.britishelectionstudy.com/data-object/wave-8-of-the-2014-2017-british-election-study-internet-panel-daily-file/> (26/12/2019).

post-industrielles des *Midlands* et du nord-est de l'Angleterre²⁷. Dans leur plateforme électorale de 2019 d'ailleurs, les Conservateurs de Johnson auront sciemment et efficacement visé cet électorat en alliant nationalisme – le *Brexit* et son aboutissement – et questions sociales, promettant des réinvestissements publics massifs en santé, en éducation, puis dans l'industrie et les infrastructures.

Graphique 6. Appui référendaire au Brexit (%) par nation



Du point de vue de la politique interne britannique toutefois, il demeure qu'au-delà de cette somme toute traditionnelle division sociale par classes, ce sont bien les conflits entre nations qui risquent de se révéler les plus problématiques à court et moyen termes. En effet, comme le rappelle le Graphique 6, toutes les nations constitutives du RU

²⁷ Voir Baker, Carl, Cracknell, Richard et Elise Uberoi (2019), « General Election 2019 : results and analysis », *House of Commons Library Briefing Paper*, no. 8749, Londres.

n'ont pas voté de la même manière en juin 2016. Si, à l'échelle britannique et principalement en raison du déséquilibre démographique immense favorisant l'Angleterre, 52% des électeurs auront appuyé le *Brexit*, seulement trois nations prises isolément ont majoritairement fait de même : l'Angleterre, les Cornouailles et le Pays de Galles. À l'inverse, les Nord-Irlandais, parmi lesquels les Catholiques seront très bientôt majoritaires, puis les Écossais auront majoritairement rejeté le *Brexit*, à près de 56% dans le cas des premiers et à 62% dans le cas des seconds. Les conséquences d'une telle division nationale sur un enjeu aussi fondamental risquent d'être explosives : le gouvernement écossais du *Scottish National Party* (SNP), fort de l'élection de 48 députés sur une possibilité de 59 aux élections générales britanniques de décembre dernier, a déjà annoncé qu'il comptait tenir un second référendum sur l'indépendance avant les prochaines élections écossaises de mai 2021, alors qu'en Irlande du Nord, la pression monte progressivement en vue de la tenue d'un référendum sur la réunification avec la République d'Irlande, prévu aux Accords de Paix de 1998 (dits du *Vendredi Saint*), si ces derniers étaient enfreints par la remise en place d'une frontière physique entre les deux Irlandes dans la foulée du *Brexit*.

Il faut dire qu'en regard à cette division nationale également, les variables économiques auront joué un rôle central dans le contexte du référendum de 2016 et seront déterminantes quant à l'avenir de l'Écosse comme de l'Irlande du Nord au sein du RU. Ainsi, les raisons principales pour lesquelles, par exemple, Cornouaillais et Gallois ont voté majoritairement en faveur du *Brexit* auront été prioritairement économiques. Dans le cas des Cornouailles, par exemple, l'UE aura été tenue en bonne partie responsable du déclin des industries minière, agricole et de la pêche au cours des dernières décennies, notamment en raison de la bureaucratie, de l'inefficacité et du manque d'imputabilité caractérisant les Politiques communes et les fonds structurels régionaux européens. Très similairement, au Pays de Galles, l'UE aura été tenue responsable de la désindustrialisation et des difficultés chroniques des secteurs minier et de l'acier : les Gallois reprocheront notamment aux transferts de fonds européens de n'avoir jamais créé les emplois promis et d'avoir plutôt

subventionné les pertes d'emplois en finançant de nouvelles infrastructures routières contournant les régions dévitalisées. Ils reprocheront également à l'UE d'avoir permis et encouragé l'immigration économique vers le RU et le Pays de Galles, induisant ainsi une pression à la baisse sur les salaires et les conditions de travail.

2.2. La question irlandaise

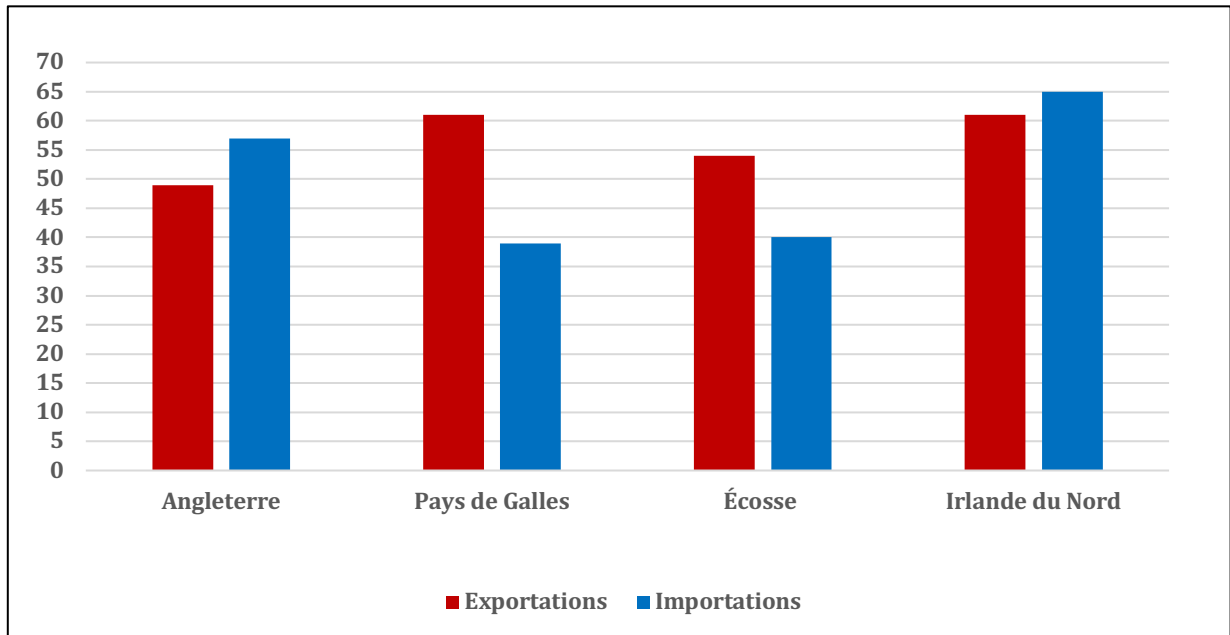
Des perceptions analogues ont également joué un rôle crucial en Irlande du Nord et en Écosse, produisant toutefois les effets inverses. En Irlande du Nord, sans surprise, une très forte division ethnoreligieuse aura marqué les résultats du référendum de 2016. Chez les électeurs protestants, la même distribution du vote qu'à l'échelle nationale aura été observée, alors que les couches de la population les moins scolarisées, les moins favorisées et les plus âgées ont voté très majoritairement en faveur du *Brexit*. À l'inverse toutefois, les électeurs catholiques auront voté si massivement contre le *Brexit* qu'une majorité en sa faveur n'a pu être atteinte à l'échelle de l'Irlande du Nord dans son ensemble. Il n'est pas très difficile de saisir pourquoi : en plus des liens nationaux qui unissent les Nord-Irlandais catholiques à la République d'Irlande au sud, elle-même membre de l'UE, l'Irlande du Nord demeure la nation britannique de loin la plus dépendante de l'UE, économiquement et commercialement. En 2018 par exemple, plus de 60% des exportations totales et plus de 65% des importations totales de marchandises d'Irlande du Nord étaient liées à l'UE, ce qui s'explique notamment par les liens commerciaux (notamment agricoles) extrêmement forts liant les deux Irlandes. Cela permet également de comprendre pourquoi la question du rétablissement d'une frontière irlandaise a été si centrale dans les négociations sur le *Brexit*.

À court terme, cela étant dit, il serait surprenant que la question d'une réunification irlandaise ne se pose concrètement, et ce pour une raison simple : depuis le tout début de ces négociations sur le *Brexit* avec l'UE, justement, les gouvernements britanniques successifs ont été à ce point soucieux de ne pas enfreindre les Accords de Paix de 1998 et d'en arriver à une entente qui permettrait d'éviter la

réintroduction d'une frontière irlandaise que d'un point de vue juridique et commercial, les accords transitoires négociés tant par Theresa May que par Boris Johnson, et surtout ce dernier, auraient pour effet de lier l'Irlande du Nord à la République d'Irlande encore plus étroitement que ce n'est le cas actuellement. Pour cette raison, bien que les nationalistes nord-irlandais associés au mouvement politique dominant du *Sinn Féin*, y compris les députés de ce parti, aient par principe décidé de ne pas se prononcer sur l'enjeu du *Brexit* puisqu'ils ne reconnaissent pas faire partie du RU (ils ne siègent d'ailleurs jamais au Parlement britannique), il est de notoriété publique qu'ils aient été jusqu'ici satisfaits – tout comme d'ailleurs le Premier ministre irlandais Leo Varadkar – des ententes transitoires proposées tant par May que par Johnson²⁸. Ce sont à l'inverse les députés protestants d'Irlande du Nord, rassemblés au sein du *Democratic Unionist Party* (DUP), qui s'y sont toujours opposés, tant sous le gouvernement de Theresa May, dont ils étaient par ailleurs alliés, que sous le gouvernement de Boris Johnson.

²⁸ Voir Siméon, Ophélie (2019), « Le Brexit et les deux Irlandes », *La Vie des idées*, en ligne : <https://laviedesidees.fr/Le-Brexit-et-les-deux-Irlandes.html> (26/12/2019); Haverty, Dan (2019), « Here's What Boris Johnson's New Brexit Deal Would Mean for Britain and Ireland », *Foreign Policy*, en ligne : <https://foreignpolicy.com/2019/10/18/boris-johnson-uk-brexit-deal-parliament-northern-ireland/> (26/12/2019).

Graphique 7. Part de l'UE dans les exportations et importations internationales totales (marchandises) des nations britanniques (2018)²⁹



Pour bien comprendre pourquoi, il vaut la peine de revenir quelque peu en arrière et de décrire les deux versions successives du fameux « filet de sécurité » nord-irlandais proposé dans les accords transitoires May et Johnson³⁰ (Tableau 3). Dans sa version initialement proposée par l'accord May, le « filet de sécurité » nord-irlandais consistait en ce que, suite à la période transitoire s'échelonnant jusqu'au 31 décembre 2020, si aucun accord économique et commercial global entre le RU et l'UE ne pouvait être conclu qui garantisse l'absence de frontière douanière irlandaise, le RU en entier – et donc l'Irlande du Nord aussi – demeurerait assujetti à l'Union douanière européenne *indéfiniment*, c'est-à-dire tant et aussi longtemps qu'un tel accord ne pourrait être conclu et approuvé à l'*unanimité* par le RU et les 27 autres membres de l'UE. On voit bien comment une telle approche a pu satisfaire les unionistes d'Irlande du Nord qu'un grand nombre de députés britanniques, y compris au sein du Parti conservateur, s'y sont opposés farouchement, assurant ainsi la chute du

²⁹ Source : Ward, Matthew (2019), « Statistics on UK-EU Trade », *House of Commons Library Briefing Paper*, no. 7851, Londres.

³⁰ Voir HM Government (2019), *Explainer for the New Ireland/Northern Ireland Protocol and the Political Declaration on the Future Relationship*, Londres.

gouvernement minoritaire de Theresa May et la démission de celle-ci. En effet, en cas d'échec des négociations durant la période transitoire, une telle clause aurait essentiellement empêché le RU de retrouver le degré d'autonomie économique et commerciale nécessaire à la résolution des problèmes évoqués en première partie de ce rapport, puis aurait carrément octroyé à chacun des 27 États membres de l'UE un veto sur la souveraineté britannique, c'est-à-dire sur sa capacité à quitter l'Union douanière.

Dans le cadre des renégociations menées par le gouvernement de Boris Johnson au cours de l'été et de l'automne 2019, la modification de ce « filet de sécurité » aura donc été prioritaire. Dans la seconde mouture de l'accord transitoire conclu entre le RU et l'UE, ainsi, c'est bien l'Irlande du Nord seule, et non le RU dans son ensemble, qui demeurerait de facto assujettie à l'Union douanière et au Marché unique si un accord économique et commercial de libre-échange des marchandises ne pouvait être conclu entre le RU et l'UE d'ici au 31 décembre 2020. Qui plus est, l'Assemblée nord-irlandaise elle-même, plutôt que les 27 membres de l'UE, aurait le pouvoir de voter l'abrogation de ce « filet de sécurité 2.0. » à partir de 2025 si aucune entente RU/UE excluant la nécessité d'une frontière irlandaise n'était signée d'ici-là. Selon les termes de cette nouvelle entente, ainsi, même si un accord de libre-échange avec l'UE ne pouvait être conclu avant le 31 décembre 2020, le RU – à l'exception de l'Irlande du Nord – ne serait plus lié ni au Marché unique, ni à l'Union douanière dès la période transitoire terminée, retrouvant donc sa pleine autonomie en matière commerciale. Afin d'éviter la mise en place d'une frontière irlandaise, les contrôles douaniers et les tarifs applicables aux marchandises en provenance de la Grande-Bretagne (Écosse, Angleterre, Pays de Galles) et en transit vers la République d'Irlande seraient donc imposés non pas à la frontière entre les deux Irlandes, mais à la frontière (dématérialisée et numérisée) entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord.

On voit également bien, dans ce cas-ci, comment ce statut asymétrique accordé à l'Irlande du Nord en fait de facto un territoire européen, étroitement lié à la République d'Irlande.

C'est évidemment la raison pour laquelle les nationalistes nord-irlandais ainsi que le gouvernement républicain d'Irlande en sont satisfaits, alors que les unionistes nord-irlandais, y compris ceux du DUP, y sont encore plus opposés qu'ils ne l'étaient à l'accord initial de Theresa May. Pour les unionistes, ce « filet de sécurité 2.0. » affaiblit le lien entre l'Irlande du Nord et la Grande-Bretagne, puis ouvre toute grande la porte à la réunification irlandaise, qu'ils cherchent à éviter à tout prix. Le calcul de Boris Johnson, cependant, a été assez simple. D'abord, pour conquérir une majorité parlementaire, Johnson devait rallier les libéraux-nationalistes du Parti conservateur – ainsi que les électeurs britanniques leur étant sympathiques – plutôt que les Nord-Irlandais. C'est ce que cet amendement au filet de sécurité lui aura permis de faire. Contrairement à Theresa May, qui ne jouissait pas d'une majorité en chambre, son gouvernement fraîchement élu est désormais largement majoritaire et n'avait donc pas besoin de l'appui du DUP afin d'adopter l'accord transitoire sur la table. Le pari de Johnson est toutefois risqué, car l'opposition unioniste à cet accord en Irlande du Nord est si forte que des groupes paramilitaires, tels que l'*Ulster Defence Association*, se remobilisent³¹. Paradoxalement, donc, si des violences en venaient à réémerger dans la foulée du *Brexit*, elles pourraient bien cette fois être unionistes plutôt que nationalistes.

³¹ Voir Haverty (2019), op. cit.

Tableau 3. Comparaison des accords transitoires négociés avec l'UE³²

Enjeux	Accord May	Accord Johnson
<i>Politique douanière/tarifaire pour la Grande-Bretagne</i>	Accord douanier formel avec l'UE (coordination avec l'Union douanière)	Sortie de l'Union douanière et autonomie complète
<i>Frontière douanière nord-Irlandaise</i>	Aucune frontière; filet de sécurité sans échéance	Contrôles douaniers extra-frontaliers entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord
<i>Marchandises et produits agricoles</i>	Coordination réglementaire et sanitaire maximale avec l'UE	Autonomie pour la Grande-Bretagne, coordination pour l'Irlande du Nord
<i>Droit du travail et politiques environnementales</i>	Harmonisation maximale avec l'UE	Autonomie complète pour le RU
<i>Politiques commerciales internationales</i>	Autonomie en matière de services seulement	Autonomie complète pour le RU
<i>Relations avec l'UE après la période transitoire</i>	Libre-échange maximal, coordination douanière et réglementaire	Libre-échange minimal, limité aux marchandises et maintien de barrières non-tarifaires
<i>Libre circulation des personnes</i>	Fin de la libre circulation avec l'UE, maintien de la Zone commune de voyage RU/Irlande	Fin de la libre circulation avec l'UE, maintien de la Zone commune de voyage RU/Irlande

2.3. La question écossaise

Bien qu'il ne soit pas du tout lié à la même crainte d'une recrudescence de violence nationaliste, le cas écossais³³, enfin, est peut-être encore plus complexe en ce qu'il concerne une région autrement plus riche et influente, dirigée par un gouvernement nationaliste stable et très populaire, à laquelle le gouvernement britannique a déjà permis de se prononcer sur l'indépendance il y a à peine plus de quatre ans, et dont l'économie est presque équitablement liée aux marchés de l'UE et à ceux du reste du RU. Les nationalistes écossais, et le gouvernement du SNP mené par la Première ministre Nicola

³² Tiré en quasi-intégralité de Menon, Anand (2019), « The Economic Impacts of Boris Johnson's Proposals », *The UK in a Changing Europe*, p. 4.

³³ Voir notamment Rioux, Hubert (2019b). *L'Écosse entre autonomie et indépendance: perspectives fiscales et économiques*, Centre d'analyse politique – Constitution et fédéralisme (CAP-CF), Montréal; Rioux (2019), op. cit.

Sturgeon au premier chef, sont farouchement opposés au Brexit pour plusieurs raisons, essentiellement de nature économique³⁴. Les ententes transitoires et les propositions des gouvernements May et Johnson quant aux relations futures avec l'UE (Tableau 3) leur sont apparues également inacceptables, puisqu'elles auraient pour effet de couper partiellement l'Écosse des chaînes de valeur européennes dont son économie dépend en bonne partie. Dès l'automne 2016, le Parlement écossais commandera au *Fraser of Allander Institute* une étude sur les impacts commerciaux et économiques potentiels du *Brexit* sur l'Écosse³⁵. Cette étude révélera que malgré le fait qu'ils soient potentiellement moins importants qu'à l'échelle britannique, les impacts des différents scénarios de *Brexit* sur l'Écosse – accord de libre-échange tel que visé par le gouvernement Johnson ou simple recours aux règles de l'OMC suivant un échec des négociations avec l'UE (le fameux *no-deal* Brexit) – seraient, sur dix ans, tout à fait substantiels et accentués par le ralentissement économique qu'ils causeraient presque certainement dans l'ensemble du RU.

En effet, si l'Écosse est sensiblement moins directement intégrée aux marchés de l'UE qu'au RU dans son ensemble – 40% des exportations écossaises de biens et services sont aujourd'hui destinées à « l'international », dont 18% à l'UE, contre 60% aux marchés du reste du RU (Graphique 8) – elle demeure logiquement en revanche très profondément intégrée à l'Angleterre et donc, indirectement, soit par l'entremise des

³⁴ Voir notamment Scottish Government, 2018. *Scotland's place in Europe: an assessment of the UK government's proposed future relationship with the EU*, Édimbourg; Scottish Government, 2018b, *Scotland's place in Europe: our way forward*, Édimbourg; Scottish Government (2018c), *Scotland's Place in Europe: People, Jobs and Investment*, Édimbourg; Scottish Government (2017), *Brexit : What's at Stake for Businesses*, Édimbourg.

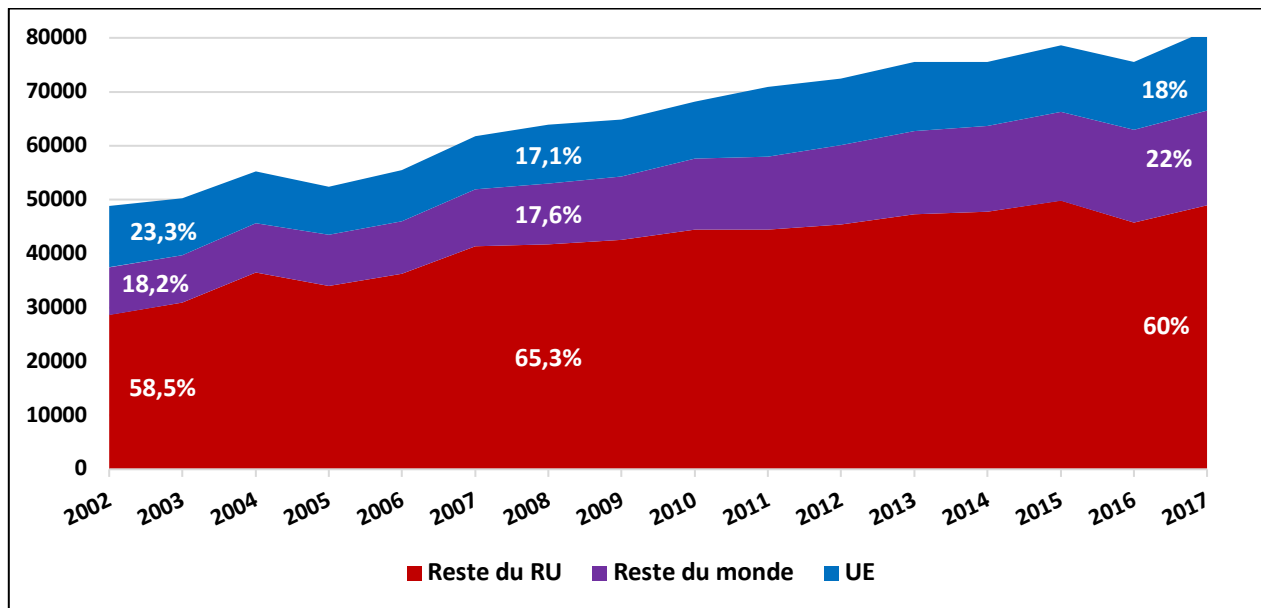
³⁵ Fraser of Allander Institute (2016), *Long-term Economic Implications of Brexit : A Report for the Scottish Parliament*, en ligne : <https://www.sbs.strath.ac.uk/economics/fraser/20161006/Long-term-Economic-Implications-of-Brexit.pdf> (27/12/2019); voir également Hudson, Nicola (2016), « The Economic Implications of Brexit », *Scottish Parliament Financial Scrutiny Unit Briefing*, en ligne : http://www.parliament.scot/ResearchBriefingsAndFactsheets/S5/SB_16-77_The_Economic_Implications_of_Brexit.pdf (27/12/2019).

chaînes d'approvisionnement et de valeur anglaises, aux marchés de l'UE. Chacune des éventualités évoquées quant aux formes du *Brexit* aurait par ailleurs différentes conséquences sectorielles. Ainsi, par exemple, tant au niveau de la production qu'au niveau des emplois ou des exportations, une simple entente de libre-échange telle que celle envisagée par Boris Johnson (Tableau 3) affectera négativement les industries écossaises agroalimentaire, agricole, minière et de la pêche en raison de l'absence d'accès aux politiques communes et au financement européens, puis de l'imposition de contrôles douaniers plus ou moins importants entre le RU et l'UE. Le *Brexit* aura qui plus est un impact direct sur les différents secteurs écossais des services, notamment financiers, puisque la libéralisation du commerce des services serait forcément beaucoup moins poussée dans le cadre d'éventuels accords bilatéraux ou multilatéraux – y compris avec les États-Unis, par exemple – qui, à court et moyen termes, ne pourraient atteindre un niveau d'intégration comparable à celui de l'UE, fort appréciable quoique incomplet.

Ces impacts sectoriels différenciés ne dépendraient toutefois pas que du type d'entente conclue, mais découleraient également de la structure des exportations écossaises. Depuis le début des années 2000 en effet, les secteurs économiques écossais dominants se sont respectivement intégrés plus ou moins profondément aux marchés britanniques et internationaux : les exportations liées aux sciences de la vie et à l'agroalimentaire dépendent donc largement des marchés internationaux (y compris européens) alors que l'industrie écossaise des services financiers et corporatifs demeure plus intégrée au reste du RU qu'au reste du monde. Les secteurs de l'énergie et des industries créatives, enfin, auront jusqu'ici pesé à peu près aussi lourd au sein des exportations internationales et européennes écossaises qu'au niveau de ses exportations « internes », vers le reste RU. Bien que le *Brexit* risque fort d'avoir des effets négatifs relativement importants sur un certain nombre de secteurs économiques écossais, ainsi, la structure et les trajectoires de ses relations commerciales constituent les premières et probablement les principales raisons pour lesquelles, même si les nationalistes écossais et le gouvernement du SNP continueront à faire la promotion

énergique de l'indépendance, cette éventualité se révélerait d'autant plus problématique – et par conséquent, relativement improbable – suite au *Brexit*.

Graphique 8. Trajectoires des exportations écossaises de biens et services par destination (millions £ et % des exportations écossaises totales)³⁶



Comme l'indique le Graphique 8 en effet, non seulement le commerce écossais de biens et services est-il largement plus dépendant des marchés britanniques que des marchés européens en particulier et internationaux plus généralement, mais de plus et même si cette tendance semble s'être quelque peu inversée depuis la crise financière de 2008, il s'avère que cette dépendance envers les marchés britanniques ait crû en importance depuis le début des années 2000 : ainsi, alors que les exportations « internationales » de l'Écosse, vers l'UE et le reste du monde, comptaient pour 41,5% de ses exportations totales en 2002, elles n'en représentent plus que 40% aujourd'hui. Lorsqu'on les mesure à l'aune du PIB écossais, le problème posé par cette tendance devient clair : entre 2002 et 2017, les exportations internationales écossaises sont passées de 34,7% du PIB écossais (22,2% pour l'UE, 12,5% pour le reste du monde) à 29,9% de ce même PIB (20,5% pour l'UE et 9,4%

³⁶ Source : Scottish Government, *Export Statistics Scotland 2017*, Édimbourg.

pour le reste du monde), alors que le poids économique des exportations de l'Écosse vers les marchés du reste du RU est demeuré stable, à environ 31% du PIB. Par conséquent, et considérant que le *Brexit* risque fort de mener au rétablissement d'un certain nombre de barrières tarifaires et/ou non-tarifaires entre le RU et l'UE, la question qui se pose désormais aux indépendantistes écossais est la suivante : serait-il judicieux, tel qu'il adviendrait dans l'éventualité d'une sécession de l'Écosse suivie d'une (ré)adhésion à l'UE, de mettre en péril une partie de ses relations commerciales avec l'Angleterre afin de sauvegarder ses relations commerciales avec l'UE, alors même que ces dernières sont en déclin relatif par rapport aux premières et qu'elles continuent donc de peser moins lourd au sein de l'économie écossaise ?

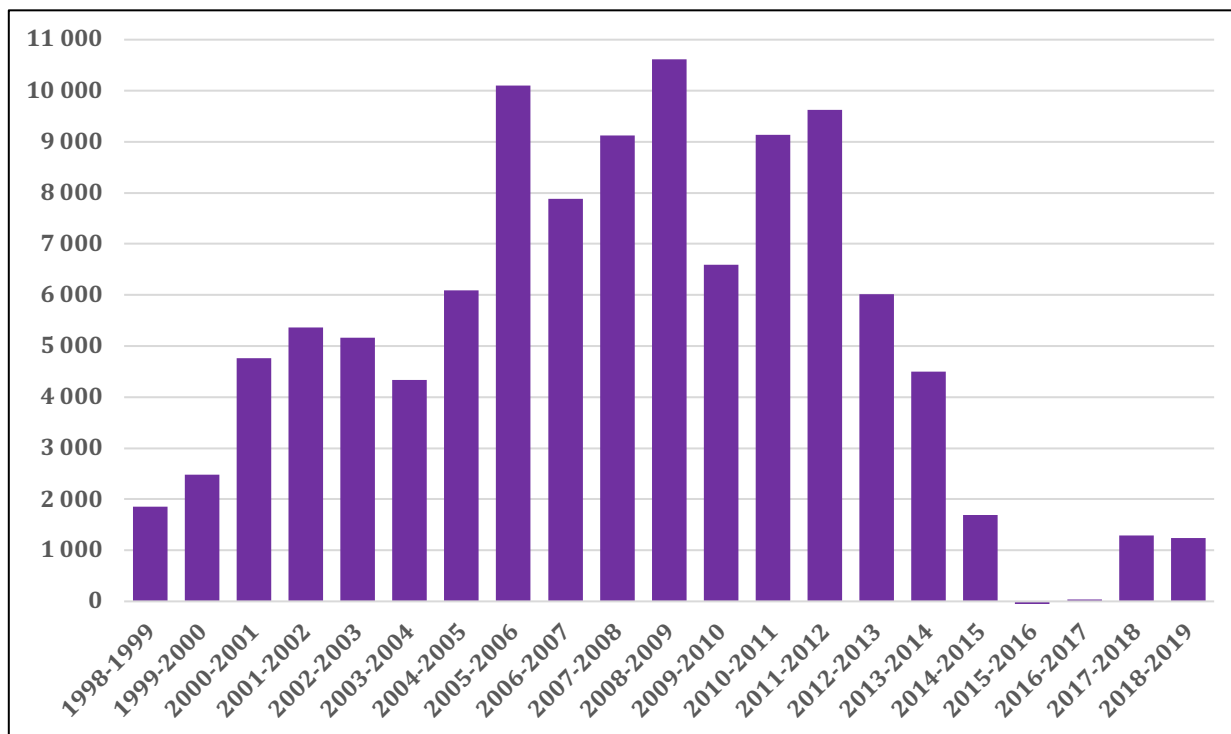
Cet enjeu parallèle de la (ré)adhésion d'une Écosse éventuellement indépendante à l'UE soulève d'ailleurs un certain nombre de questions supplémentaires dans le contexte du *Brexit*, qui rendent l'éventualité d'une sécession d'autant plus problématique, voire improbable. La première concerne la monnaie utilisée par une Écosse indépendante³⁷. Actuellement, l'Écosse utilise la livre sterling et à la suite de l'indépendance, les nationalistes écossais ont jusqu'à récemment proposé que cette union monétaire soit maintenue, conservant de facto la Banque d'Angleterre en tant que banque centrale du futur État écossais. Cette option n'est toutefois plus vraiment envisageable à la suite du *Brexit* si l'Écosse souhaite se joindre à l'UE, puisque celle-ci requiert des États candidats qu'ils aient leur propre banque centrale et que, dans les circonstances, il apparaîtrait inacceptable que la banque centrale de l'État écossais requérant soit aussi celle d'un pays non-membre de l'UE. Cela signifie donc qu'advenant l'indépendance, les Écossais devraient désormais presque certainement se doter de leur propre banque centrale et donc de leur propre monnaie (avant d'adopter éventuellement l'Euro), ce qui se révélerait fort probablement extrêmement coûteux et désavantageux considérant la forte intégration des économies écossaise et anglaise. À la suite de l'indépendance, l'Écosse devrait ainsi choisir entre l'adhésion à l'UE ou la préservation de l'union

³⁷ Voir Rioux (2019b), op. cit.

monétaire avec l'Angleterre; elle ne pourrait vraisemblablement pas avoir les deux.

La question de la (ré)adhésion d'une Écosse indépendante à l'UE se pose d'ailleurs elle-même avec d'autant plus d'acuité par suite du *Brexit*. Déjà lors du référendum de septembre 2014 sur la sécession de l'Écosse, cette question avait été au centre des débats entre experts. Deux camps s'affrontaient alors : l'un maintenait qu'une Écosse indépendante devrait, comme tout autre État requérant, invoquer l'article 49 du Traité sur l'Union européenne et déposer ainsi une demande formelle d'adhésion qui aurait engendré des délais considérables et par conséquent, des impacts économiques importants pour le nouveau pays; l'autre, à l'inverse, arguait que l'Écosse aurait eu l'option, en tant qu'État d'ores et déjà membre de l'UE via le RU, d'invoquer plutôt l'article 48, qui permet en théorie d'ajouter un signataire aux traités européens et donc d'y admettre un nouveau pays membre, lorsque celui-ci est déjà fortement intégré à l'UE, sans passer par la procédure formelle d'adhésion. Or, évidemment, le RU n'étant désormais plus un membre de l'UE, l'Écosse ne l'est plus davantage et l'option de l'article 48 apparaît donc aujourd'hui passablement farfelue. Fort vraisemblablement, une Écosse faisant sécession du RU devrait donc passer par la procédure officielle d'adhésion avant d'être admise en tant que membre de l'UE, ce qui engendrerait des délais et des coûts économiques importants.

Graphique 9. Revenus fiscaux britanniques tirés de l'exploitation pétrolière et gazière en Mer du Nord (millions £)³⁸



Au-delà de ces questions commerciales, monétaires et procédurales, toutefois, deux autres facteurs intimement liés l'un à l'autre rendent l'indépendance écossaise improbable à court terme. Pour tenir un référendum contraignant sur l'indépendance, d'abord, le gouvernement écossais doit obtenir l'approbation de Londres en vertu du *Scotland Act 1998*, qui stipule que l'union Angleterre/Écosse constitutive de la Grande-Bretagne est de juridiction exclusive du gouvernement central. En vue du référendum de 2014, cette approbation n'avait été octroyée au gouvernement écossais, via le fameux « Accord d'Édimbourg », que parce que le gouvernement britannique avait la certitude absolue qu'un tel référendum serait perdant. Aujourd'hui toutefois, *Brexit* aidant, les sondages montrent régulièrement les appuis à l'indépendance écossaise au-dessus des 50%. Que le gouvernement Johnson, dans ce contexte, approuve la tenue d'un second référendum écossais sur l'indépendance est donc hautement improbable. Par ailleurs, cela est enfin improbable parce que l'indépendance écossaise

³⁸ Source : Scottish Government, *Gross Expenditure and Revenue Scotland 2018-2019*, Édimbourg.

porterait un dur coup économique au RU, en lui soutirant ses réserves pétrolières et gazières en Mer du Nord, qui sont à 90% situées en eaux écossaises. Au cours des dernières années, les revenus tirés de l'exploitation de ces gisements ont atteint des creux historiques, en raison de la forte chute des prix du gaz et du pétrole. Durant la majeure partie des années 2000 toutefois, ces gisements ont régulièrement rapporté entre 5 et 10 milliards £ par an au Trésor britannique (Graphique 9), en plus de leurs contributions significatives au PIB et au marché de l'emploi du RU.

Un dernier enjeu, qui concerne en l'occurrence autant l'Écosse que l'Irlande du Nord et le Pays de Galles, mérite enfin d'être soulevé : celui de l'influence de ces régions sur les politiques étrangères et commerciales du RU post-*Brexit*³⁹. L'Écosse s'en inquiète énormément, car le RU aura bientôt le pouvoir de négocier des traités et des accords internationaux qui auront des répercussions directes dans les champs de compétence régionaux tels que l'agriculture, l'environnement, la santé, les investissements étrangers, les marchés publics et ainsi de suite. Il est donc à prévoir qu'au lendemain du *Brexit*, la pression des gouvernements régionaux pour que le système de relations intergouvernementales soit réformé se révèle extrêmement forte. À l'heure actuelle, les gouvernements régionaux ne jouissent, tel que l'a récemment confirmé la Cour suprême britannique⁴⁰, d'aucun veto formel quant à la négociation, à l'adoption ou à la mise en œuvre des traités et accords internationaux signés par le gouvernement central britannique. Ils ne peuvent donc influencer les mandats, les stratégies et les postures de négociation de ce même gouvernement central que par l'entremise d'un système de « comités ministériels conjoints » – sur les affaires européennes, les relations internationales et le commerce, par exemple – qui se sont révélés, depuis longtemps mais notamment dans la foulée des négociations sur le *Brexit*, plutôt dysfonctionnels.

³⁹ À ce sujet, voir notamment Paquin et al. (2018), op. cit; et Scottish Government (2018), *Scotland's role in the development of future U.K. trade arrangements*, Édimbourg.

⁴⁰<https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf> (27/12/2019)

Dans un livre blanc publié en 2018⁴¹, le gouvernement britannique s'est engagé à accroître les rôles et l'influence des régions quant aux politiques commerciales d'un RU post-*Brexit*, mais aucune réforme précise n'a jusqu'ici été proposée. Ce sera donc un dossier à suivre de près.

3. Économie politique du Brexit III : l'avenir des relations avec l'UE et le monde

3.1. L'avenir des relations britanno-européennes

La question de l'influence des régions britanniques – Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord – sur les politiques commerciales et étrangères britanniques à la suite du *Brexit* en soulève évidemment une autre, plus fondamentale encore, qui consiste justement à savoir de quelle nature seront ces politiques, quelles stratégies et quelles priorités orienteront les efforts de réorientation du gouvernement britannique dans les mois et les années à venir. Afin d'y voir plus clair, il convient d'abord de revenir plus en détail sur l'accord transitoire renégocié par le gouvernement de Boris Johnson avec l'UE, qui contient en Annexe – tout comme d'ailleurs l'accord négocié par Theresa May avant lui – une « déclaration politique » d'intentions, non-contraignante légalement mais qui offre au moins quelques détails quant aux bases sur lesquelles s'initieront les négociations à venir entre le RU et l'UE au courant de 2020, portant sur les futures relations économiques et commerciales entre les deux parties. Les grandes lignes de ces propositions, de même que les différences notables entre les accords May et Johnson à ces égards sont décrites au Tableau 3 de la section précédente. Il est toutefois utile de les reprendre ici une à une pour en bien expliquer la nature et les implications.

La question du « filet de sécurité » nord-irlandais, qui constitue la principale différence entre les deux accords, a déjà été évoquée : selon l'accord Johnson, l'Irlande du Nord jouira – au moins jusqu'en 2025, puis ensuite sur approbation du Parlement nord-irlandais – d'un statut asymétrique si une entente de libre-échange des marchandises évitant la remise en

⁴¹ HM Government (2018), *Preparing for our future U.K. trade policy*, Londres.

place de tout tarif, quota et/ou frontière douanière entre le RU et l'UE ne pouvait être conclue d'ici au 31 décembre 2020. Ce statut asymétrique consisterait en ce que l'Irlande du Nord demeure assujettie *de facto* – car elle demeurera partie intégrante du territoire douanier britannique *de jure*, ce qui permettra au RU de négocier des accords commerciaux internationaux et de mettre en place des politiques tarifaires s'appliquant également à l'Irlande du Nord pour tout bien et service n'étant pas destiné aux marchés de la République d'Irlande ou de l'UE – à l'Union douanière et au Marché unique européens, contrairement à la Grande-Bretagne qui s'en retirera quoi qu'il adviene. Au-delà de la question nord-irlandaise toutefois, les déclarations d'intention contenues à l'accord transitoire Johnson ont également changé sensiblement par rapport à ce qui était prévu à l'accord May⁴². La différence la plus importante concerne la relation commerciale formelle prévue entre le RU et l'UE.


Alors que l'accord May prévoyait également que le RU se retire, à terme, à la fois du Marché unique et de l'Union douanière, il visait toutefois la mise en place d'un « territoire douanier commun » entre le RU et l'UE, qui aurait essentiellement harmonisé les politiques tarifaires entre les deux parties et aurait ainsi empêché le RU de mener une politique commerciale pleinement autonome. Cela aurait impliqué, effectivement, que le RU ne puisse négocier d'accords internationaux qu'en ce qui concerne le commerce des *services*. Qui plus est, les déclarations d'intention contenues à l'accord May prévoyaient que le RU et l'UE négocient un accord de libre-échange complet, sur le commerce des biens (agricoles et manufacturiers) et services, qui permettrait d'éviter l'établissement de toute barrière tarifaire ou non-tarifaire entre les deux territoires par le biais d'une harmonisation et d'une coopération poussées en matières réglementaires, sanitaires, environnementales et de droit du travail. Enfin, l'accord May aurait signifié la fin de la libre-circulation des personnes entre l'UE et le RU, le maintien de la libre-circulation entre l'Irlande et le RU, puis la mise en place d'un système britannique d'immigration économique n'octroyant désormais de visas

⁴² Voir notamment Menon (2019), op. cit.; et HM Government (2019), op. cit.

qu'aux travailleurs migrants européens ou internationaux qualifiés et gagnant 30 000 £ ou plus par année.

L'accord Johnson, pour sa part, prévoit la négociation de relations passablement moins proximales entre le RU et l'UE. D'abord, le RU se retirera effectivement toujours, à terme, à la fois du Marché unique et de l'Union douanière, mais n'a désormais plus l'intention de négocier quelque harmonisation douanière que ce soit. Ce que le gouvernement Johnson propose plutôt est de négocier un simple accord de libre-échange éliminant tarifs et quotas sur le commerce des marchandises, mais permettant le maintien de barrières non-tarifaires (notamment sur le commerce des services) et impliquant forcément le retour de frontières douanières entre les deux territoires, afin notamment de contrôler les flux de marchandises en fonction des nouvelles règles d'origine associées à l'élimination des tarifs. L'accord Johnson, de surcroît, ne prévoit à peu près aucune harmonisation réglementaire, environnementale ou sanitaire formelle ni aucune coordination officielle en matière de droit du travail, si ce n'est un engagement mutuel à maintenir un « terrain de jeu équitable » (*level playing field*) en ces matières ainsi qu'en ce qui concerne la concurrence et la protection des investisseurs. Autrement, les déclarations d'intention mises de l'avant en annexe de l'accord Johnson évoquent également la fin de la libre circulation des personnes avec l'UE et le maintien de la libre circulation avec l'Irlande, mais prévoient plutôt un système d'immigration économique « à points », inspiré des modèles canadien et australien, qui se révélerait vraisemblablement plus libéral que le système doté d'un plafond salarial proposé par le précédent gouvernement. Toutes ces modifications, on l'aura compris, visent enfin à laisser au RU post-*Brexit* les coudées franches et la plus grande autonomie possible en matières économiques et commerciales.

Tableau 4. Impacts potentiels (sur 10 ans) des accords proposés par les gouvernements May et Johnson, ou de l'absence d'accord, sur les revenus fiscaux gouvernementaux⁴³



Fiscal impact compared to EU membership

	Without productivity adjustment		With productivity adjustment	
	% of GDP	£ billion (current GDP)	% of GDP	£ billion (current GDP)
May's deal	-0.6	13.3	-1.8	38.8
Johnson's deal				
Liberal migration scenario	-0.7	16.0	-1.9	40.5
Restrictive migration scenario	-0.9	18.8	-2.2	48.8
WTO	-1.2	26.5	-2.8	60.7

Depuis 2016, des dizaines d'études d'impact ont estimé les coûts économiques potentiels du *Brexit* pour le RU et l'UE, selon les différents scénarios de relation future envisagés. Le simple fait que ces études aient été si nombreuses, diverses et souvent contradictoires devrait suffire à convaincre qu'il faille prendre ces estimations avec un grain de sel, les variables pouvant affecter en réalité les impacts économiques d'une rupture telle que le *Brexit* étant pratiquement incommensurables, et la réorientation concrète des relations commerciales du RU à court et moyen termes demeurant en grande partie inconnue. Il vaut néanmoins la peine ici d'évoquer l'étude d'impact publiée à l'automne 2019 par l'institut de recherche indépendant *The UK in a Changing Europe*, qui contrairement à tant d'autres avant elle prend en considération non seulement les termes de la relation future du RU avec l'UE, mais également ses effets potentiels sur la productivité britannique ainsi que les implications possibles des différentes politiques d'immigration économique proposées par les gouvernements May et Johnson. Les résultats de cette étude sont présentés au Tableau 4 : en résumé, on peut y voir que les relations futures proposées par l'accord Johnson produiront probablement un impact légèrement plus négatif, à moyen

⁴³ Tiré de Menon (2019), op. cit., p. 15.

terme, sur l'économie britannique que celui qu'aurait engendré l'accord May, mais qu'elles demeureront plus avantageuses qu'un simple *Brexit* sans accord, le « *no-deal* », qui impliquerait un retour aux règles minimales de l'OMC – et donc notamment à la grille tarifaire européenne⁴⁴ – pour régir les interactions commerciales entre le RU et l'UE.

Ainsi, un *Brexit* sans accord, découlant par exemple de l'échec des négociations d'ici au 31 décembre 2020, aurait potentiellement pour effet de retrancher, sur une période de dix ans, jusqu'à 61 milliards £ aux revenus fiscaux du Trésor britannique en tenant compte du recul de la productivité du pays par suite du rétrécissement de l'exposition des entreprises britanniques à la concurrence des firmes européennes, soit l'équivalent d'un manque à gagner représentant 3% du PIB du RU (Tableau 4). À cela, on peut ajouter qu'un *no deal*, qui impliquerait le rétablissement immédiat d'une foule de barrières tarifaires et non-tarifaires sur le commerce RU/UE, pourrait selon le gouvernement britannique ⁴⁵ lui-même entraîner d'énormes délais frontaliers affectant l'approvisionnement mutuel en biens et services, puis conséquemment une réduction de la variété d'aliments disponibles au RU et même l'avènement de quelques pénuries temporaires dans les secteurs pharmaceutique et énergétique, liées à la dépendance du RU envers les importations d'Allemagne et de France dans le premier cas, puis envers les exportations de pétrole et de gaz vers le continent dans le second, dont l'augmentation des coûts découlant de l'imposition de nouveaux tarifs entraînerait un recul de la rentabilité, un ralentissement de la production et possiblement, la fermeture de quelques plateformes d'exploitation et raffineries. Dans l'éventualité d'un tel *no-deal*, la plupart des études d'impact envisagent ainsi un recul du PIB britannique de l'ordre de 3% à 10% sur une période de dix à quinze ans.

En revanche, les termes de la future relation RU/UE tels que proposés par la déclaration d'intention liée à l'accord

⁴⁴ Voir Ward (2019), op. cit.

⁴⁵ Voir, à ce sujet, les documents afférents à « l'Opération Yellowhammer » rendus publics au courant de l'été 2019 : <https://www.bbc.com/news/uk-politics-49670123> (29/12/2019).

Johnson, c'est-à-dire à ce simple accord de libre-échange des marchandises sans coordination réglementaire, environnementale ou du droit du travail formelle, coûterait potentiellement au Trésor britannique entre 40 et 49 milliards £ sur un horizon de dix ans, soit de 1,9% à 2,2,% du PIB britannique (Tableau 4) selon que les nouvelles politiques d'immigration économique mises en place au RU produisent une réduction drastique de l'afflux de travailleurs en provenance de l'UE et un accroissement modeste en provenance du reste du monde (*restrictive scenario*), ou plutôt une chute relativement limitée de l'immigration en provenance de l'UE ainsi qu'un accroissement majeur de l'afflux de migrants qualifiés du reste du monde (*liberal scenario*). Les effets du *Brexit* et d'une potentielle future entente de libre-échange avec l'UE sur l'économie britannique ne seront cependant toutefois pas uniformes, puisque certains secteurs industriels dépendent bien davantage des marchés de l'UE et de chaînes de valeur européennes que d'autres⁴⁶. En ce qui concerne le commerce des marchandises par exemple, l'industrie automobile britannique sera certainement la plus fortement ébranlée, puisque très étroitement intégrée à l'échelle européenne et surtout, à l'industrie allemande. En matière de commerce des services, c'est à l'inverse plutôt l'industrie des services financiers et corporatifs qui devrait être la plus touchée advenant un durcissement des barrières non-tarifaires européennes, alors que l'industrie du tourisme devra également accuser un dur coup suivant la fin de la libre-circulation RU/UE.

3.2. L'avenir de l'UE post-Brexit

Évidemment, les résultats des négociations entre le RU et l'UE quant à leurs relations futures n'auront pas d'impacts économiques que sur le RU, mais affecteront également chacun des pays membres de l'UE différemment, en fonction de la nature et de l'ampleur des relations économiques et commerciales qui les lient au RU. Ainsi, par exemple, toujours selon l'étude d'impact produite par *The UK in a Changing Europe*, le simple accord de libre-échange proposé par Boris Johnson aurait pour effet de faire décliner, sur dix ans, le revenu national par habitant de la République d'Irlande, dont le RU est

⁴⁶ Voir Ward (2019), op. cit.

de loin le principal partenaire, de l'ordre de 2%, ceux des Pays-Bas et de la Belgique, par les ports desquels transitent une énorme proportion des marchandises britanniques à destination de l'UE et vice versa, de l'ordre de 0,6% et 0,4% respectivement, et celui de l'Allemagne, qui jouit d'un immense surplus commercial avec le RU, de seulement 0,2%. Même si, conséquemment et à l'exception peut-être de la République d'Irlande, les impacts économiques directs du *Brexit* sur les pays membres de l'UE risquent d'être relativement limités, on ne peut pas nécessairement en dire autant de ses effets indirects sur le Marché unique européen ainsi que sur les futures politiques commerciales de l'UE.

Il y a à cela plusieurs raisons. D'abord, rappelons que malgré son influence sans cesse déclinante au sein de l'UE puis face à l'Allemagne et à la zone Euro, le RU représentait tout de même 16% du PIB de l'UE dans son ensemble, qui perd ainsi sa seconde économie en importance. Historiquement, qui plus est, il demeure que le RU ait eu une influence majeure en faveur de la libéralisation des échanges au sein du Marché unique, ayant contrebalancé les tendances sensiblement plus protectionnistes et dirigistes de l'axe franco-allemand. Considérant le fait que ce Marché unique demeure, à plusieurs égards, en chantier, puisque des barrières non-tarifaires d'importance subsistent et que l'harmonisation des politiques en matières budgétaires, de services financiers et publics, d'énergie, de transport, de télécommunications, d'assurance, de fiscalité et de politiques industrielles n'est toujours que très partielle, le *Brexit* pourrait donc avoir pour effet sinon de ralentir cette harmonisation, sinon carrément d'en initier le renversement. Notamment sous la pression de l'axe franco-allemand, qui gagnera forcément en influence à la suite du départ du RU, le Marché unique pourrait ainsi être engagé sur une trajectoire « d'intégration différenciée » engendrant la multiplication des modèles sociaux, fiscaux, réglementaires et industriels au sein des États membres⁴⁷.

En matière industrielle, notamment, le *Brexit* pourrait avoir pour effet de laisser libre cours aux tendances dirigistes et

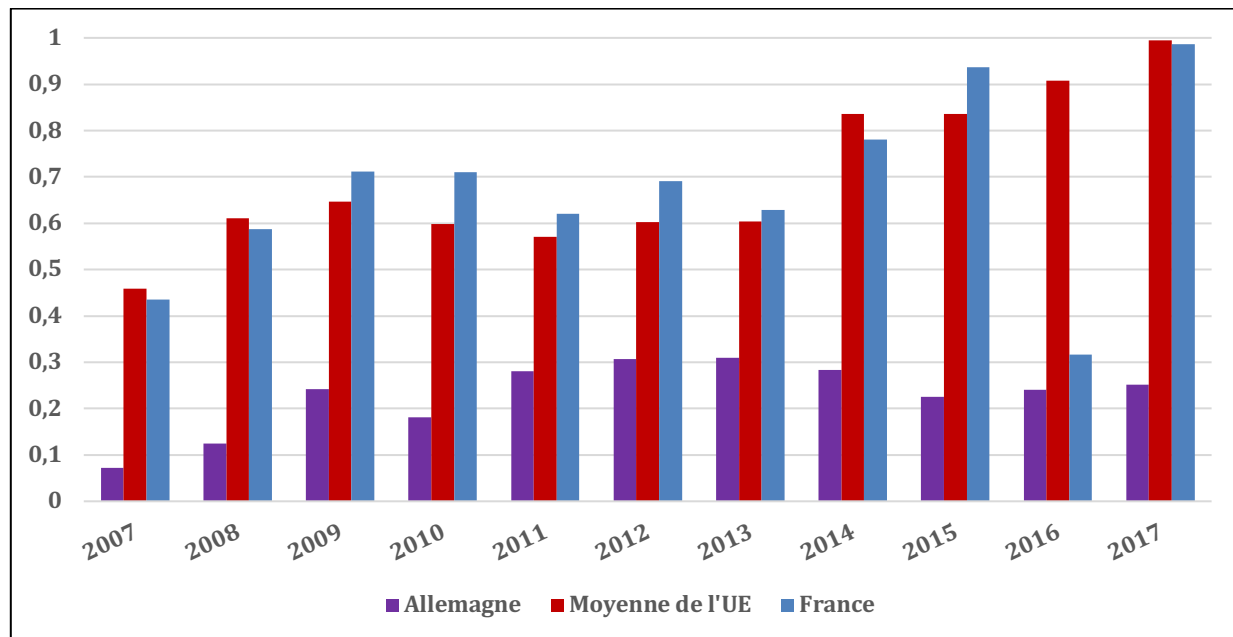
⁴⁷ Voir Egan, Michelle (2019), « EU Single Market after Brexit », *Politics and Governance*, vol. 7, no. 3, pp. 19-29.

interventionnistes réémergeant à l'échelle de l'UE et plus particulièrement en France et en Allemagne. L'amenuisement de l'accès des industries continentales aux marchés de la finance corporative et au capital d'investissement de la *City* londonienne – nonobstant la relocalisation relativement importante d'actifs financiers du RU vers la République d'Irlande et l'Europe continentale, d'ailleurs voulue et encouragée de façon « néomercantiliste » par les industries financières de la plupart des 27 autres pays membres de l'UE puis de l'Irlande, de la France, du Luxembourg et de l'Allemagne en particulier⁴⁸ – pourrait avoir pour effet de renforcer le recours aux subventions d'État, aux banques publiques d'investissement et aux fonds souverains de même que, de façon concomitante, à l'interventionnisme gouvernemental⁴⁹. Ne serait-ce que depuis la crise financière de 2007-2008, les subventions industrielles (« aides d'État ») compilées par la Commission européenne ont par exemple été multipliées par deux à l'échelle de l'UE, et encore davantage en France, en Allemagne ou en Suède par exemple (Graphique 10).

⁴⁸ Howarth, David et Lucia Quaglia (2018), « Brexit and the Battle for Financial Services », *Journal of European Public Policy*, DOI: 10.1080/13501763.2018.1467950. Voir aussi, à ce sujet : McLaughlin, Liam (2019), « Brexit Uncertainty: Financial Services Perspectives from the EU », *Ernst & Young Financial Services*, Londres.

⁴⁹ Egan (2019), op. cit.

Graphique 10. Aides d'État (subventions industrielles) en % du PIB⁵⁰



Échaudées par l'échec de la fusion entre les géants du transport et de l'ingénierie français Alstom et allemand Siemens au début 2019, par suite d'un jugement défavorable de la Commission européenne sur la base des règles de l'UE sur la concurrence, la France et l'Allemagne auront donc le champ libre, suite au *Brexit*, pour remettre de l'avant leur projet d'une politique industrielle européenne dirigiste devant faire contrepoids à la Chine et aux États-Unis en appuyant l'émergence de « champions » industriels nationaux et continentaux dans les secteurs de la défense, de l'aérospatiale, de l'énergie renouvelable, des biotechnologies et de l'industrie chimique, de l'imprimerie 3D, des batteries au lithium, et ainsi de suite. L'influence économique renouvelée de l'axe franco-allemand au sein de l'UE et de la zone-Euro aura d'ailleurs, parallèlement, des effets potentiellement importants sur les politiques commerciales de l'UE elle-même : déjà passablement protectionniste face aux pays tiers, tels que les États-Unis, avec lesquels elle ne jouit pas d'accords commerciaux – l'UE impose des tarifs et des barrières non-tarifaires substantielles sur ses

⁵⁰ Voir Commission européenne, *State Aid Scoreboard 2018*, Bruxelles. Il est à noter ici que considérant les PIB très imposants des puissances économiques que sont la France et l'Allemagne par exemple, ces subventions représentent plusieurs, voire des dizaines de milliards d'Euros par an.

importations de produits chimiques, pharmaceutiques, électroniques, automobiles, aérospatiaux, agricoles et agroalimentaires, de même que sur les services financiers, corporatifs et d'assurance⁵¹ – l'UE pourrait prendre un virage modérément protectionniste suite au *Brexit*, à mesure que l'influence de ses puissances agricoles et manufacturières que sont l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne gagnera en importance, que leurs politiques industrielles se recomposent dans le sens d'un interventionnisme accru, puis que la pression s'accroîtra afin que les concessions faites dans de précédentes ententes commerciales afin de bénéficier à l'industrie financière britannique soient renégociées⁵².

Quoique moins souvent invoquée en comparaison des enjeux économiques et commerciaux évoqués jusqu'ici, la question des effets du *Brexit* sur la coopération sécuritaire et militaire future entre le RU et l'UE mérite également d'être soulevée pour terminer. Bien que, tel qu'expliqué en introduction, l'approche privilégiée par les tenants libéraux-nationalistes, y compris par le gouvernement Johnson, en faveur d'une « *Global Britain* » ne prévoit pas nécessairement de rupture significative avec l'UE en ces matières, il demeure que la géopolitique du *Brexit* et la recomposition des relations commerciales et diplomatiques du RU risquent d'induire quelques ajustements d'importance. Après tout, le RU est actuellement, aux côtés de la France, le seul pays membre de l'UE capable de déploiements militaires complets et possédant l'arme nucléaire. Au sein de l'UE, le complexe militaro-industriel et les dépenses militaires britanniques sont également parmi les plus importants, et le RU est enfin le seul pays européen, à l'exception de la France, à détenir un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. Ne serait-ce que de ce point de vue, il ne fait donc aucun doute que le *Brexit* aura des répercussions majeures, pour l'UE, en matières de sécurité et

⁵¹ Voir Ernst & Young (2019), *UK and US Trade: Prospects for a Free Trade Deal*, Londres.

⁵² Là-dessus, consulter De Ville, Ferdi et Gabriel Siles-Brügge (2019), « The Impact of Brexit on EU Trade Policy », *Politics and Governance*, vol. 7, no. 3, pp. 7-18.

de défense⁵³. Cela est d'autant plus probable que les partisans du *Brexit* libéraux-nationalistes perçoivent comme étant dans l'intérêt national d'un RU post-*Brexit* que d'initier un effort de remilitarisation substantiel, doublé d'une consolidation, sinon d'un resserrement stratégique des liens avec l'OTAN et les États-Unis.

Le questionnement principal subsistant à ce sujet consiste donc probablement à savoir si le *Brexit* renforcera les liens sécuritaires et militaires entre la France et l'Allemagne, menant à une intégration européenne plus poussée en matière de défense, ou raffermira plutôt le traditionnel axe de coopération bilatéral franco-britannique, consolidant du coup le rôle d'entremetteur du RU entre l'OTAN et l'UE ainsi que l'influence des États-Unis et de l'OTAN vis-à-vis l'UE. Selon plusieurs experts, la réponse à cette question dépendra justement du positionnement stratégique à moyen terme des États-Unis⁵⁴ : si ceux-ci persistent sur la voie isolationniste et unilatéraliste tracée par l'administration Trump, il est fort probable que le *Brexit* ait pour effet d'attirer le RU dans le giron américain et atlantiste de façon encore plus tranchée, puis que l'OTAN cherche à approfondir son influence en Europe au détriment d'une coordination militaire plus poussée au sein de l'UE. À l'inverse, une future administration américaine davantage axée sur le multilatéralisme pourrait aussi très bien accroître la pression sur l'UE, et notamment sur l'Allemagne et la France, afin que la coopération militaire pan-européenne soit accentuée – toujours en coordination avec l'OTAN – afin de faire contrepoids à la perte du RU en tant que puissance européenne,

⁵³ À ce sujet, voir Martill, Benjamin et Monika Sus (2018), « Known Unknowns: EU Foreign, security, and defence policy after Brexit », *Dahrendorf Forum*, en ligne : <https://www.dahrendorf-forum.eu/publications/known-unknowns/> (29/12/2019); Oliver, Tim (2016), « A European Union without the United Kingdom: the Geopolitics of a British Exit from the EU », *LSE IDEAS Strategic Update*, en ligne : <https://medium.com/@lseideas/a-european-union-without-the-united-kingdom-the-geopolitics-of-a-british-exit-from-the-eu-6cd3c1a87e7c#.yv3pbz7gp> (29/12/2019).

⁵⁴ Oliver (2016), op. cit.

c'est-à-dire, pour faire court, du quart de la puissance de feu européenne⁵⁵.

Dans son document stratégique de 2017⁵⁶ sur les politiques sécuritaires et militaires d'un RU post-*Brexit*, le gouvernement britannique soutient que le RU et l'UE auront toujours, à court et moyen termes, les mêmes intérêts et les mêmes priorités en matière de sécurité : protection face au terrorisme et au cyberterrorisme, maintien de la stabilité de l'ordre international, contrôle des flux migratoires et prévention des épidémies, prévention des conflits et promotion des droits de l'homme, puis maintien d'une industrie militaire efficace et autonome. En matières géostratégique et de politique étrangère, le RU entend également demeurer un allié fidèle de l'UE sur les questions européennes de la protection des pays baltes et de l'Ukraine tout en continuant notamment à appuyer, sinon carrément à participer à la Politique de sécurité et de défense commune de l'UE ainsi qu'à l'Agence européenne de défense et au nouveau Fonds de défense de la Commission européenne. On évoque également, du côté britannique, la mise en place d'un éventuel mécanisme de consultation et de positionnement stratégique commun entre le RU et l'UE, de même que le renouvellement de l'engagement du pays au sein de la « *Combined Joint Expeditionary Force* » franco-britannique, la mise sur pied d'une possible force expéditionnaire conjointe entre le RU, les Pays-Bas, les pays scandinaves et les pays baltes, puis enfin la pérennité de multiples collaborations au niveau de l'industrie de la défense, telles que sur les projets d'avion de combat *Eurofighter Typhoon* et de missile air-air *Meteor*.

En réalité toutefois, il demeure que le RU se soit déjà engagé sur la voie du désengagement sécuritaire et militaire, face à l'Europe, depuis au moins une décennie. La priorité a ainsi plutôt été accordée aux relations avec l'OTAN et, dans une moindre mesure, à la coopération bilatérale avec la France⁵⁷. D'un point de vue industriel et commercial, qui plus est, le fait

⁵⁵ Martill, Benjamin et Monika Sus (2018b), « Post-Brexit EU/UK security cooperation: NATO, CSDP+, or 'French Connection'? », *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 20, no. 4, pp. 846-863.

⁵⁶ HM Government (2017), op. cit.

⁵⁷ Martill et Sus (2018b), op. cit.

est que le RU est d'ores et déjà passablement autosuffisant, ou en tout cas très peu dépendant de l'industrie militaire européenne. Ainsi, à la veille du Brexit, pas moins de huit des dix principaux fournisseurs militaires du RU étaient soit britanniques (5/10 : *BAE Systems*, *Babcock International*, *Rolls-Royce*, *Serco Group*, *QinetiQ Group*), soit américains (3/10 : *Hewlett-Packard*, *Lockheed Martin*, *Boeing*)⁵⁸. À l'inverse, depuis le vote sur le *Brexit* de 2016, et malgré une participation peu enthousiaste de la France, l'UE a déjà significativement accru ses capacités de coordination en matières militaires et de défense, notamment par la mise en place de la nouvelle « Capacité militaire de planification et de conduite », de la « Coopération structurée permanente », du « Fonds européen de la défense », et de la « Revue annuelle coordonnée de défense ». Le RU et l'UE semblent donc déjà bien engagés sur des voies parallèles, mais paradoxalement, une telle consolidation de la coopération militaire à l'échelle européenne, en se substituant graduellement aux politiques nationales et en sus de la collaboration franco-britannique traditionnelle, pourrait simplifier et faciliter la coopération tripartite RU/OTAN/UE plutôt que l'inverse⁵⁹.

En matière de politique étrangère également, le *Brexit* pourrait avoir plusieurs effets non-négligeables sur l'UE. Historiquement, le RU a représenté un « frein » à l'intégration européenne en matière diplomatique et a souvent adopté des positionnements stratégiques différents de ceux de l'UE et de ses membres, tel que sur la guerre en Irak, sur les sanctions russes à la suite de la crise ukrainienne, ou même sur l'accord nucléaire iranien plus récemment⁶⁰. Si le RU en venait à s'aligner davantage, au cours des prochaines années, sur l'OTAN et les États-Unis que sur l'UE, ces divergences pourraient s'approfondir d'autant plus que la confrontation politique qui s'annonce avec l'UE dans le cadre de la renégociation des relations économiques et commerciales entre

⁵⁸ Uttley, Matthew R.H. et Benedict Wilkinson (2016), « A spin of the wheel? Defence procurement and defence industries in the Brexit debates », *International Affairs*, vol. 92, no. 3, pp. 569-586.

⁵⁹ Martill et Sus (2018b; 2018), op cit; Wright, Nicholas (2017), « Brexit and the re-making of British foreign policy », *UCL European Institute Working Paper*, Louvain.

⁶⁰ Ibid.

les deux parties ne sera pas propice aux rapprochements. En l'absence du RU, dont la puissance et la présence diplomatiques seront mises à rude épreuve par le *Brexit* et ses impacts économiques potentiels, la France pourrait également être tentée de s'élever au rang d'avant-garde diplomatique de l'UE, ce qui pourrait nuire à la fois à l'intégration européenne et à la collaboration avec le RU en politique étrangère. Le *Brexit* pourrait enfin avoir pour conséquence d'affaiblir le groupe de l'UE au sein des instances de l'ONU, en affectant à court terme ses capacités de coordination et son influence sur certains enjeux clés. À moyen et long termes toutefois, le retrait du RU, qui s'est traditionnellement montré réfractaire à la représentation de ses intérêts diplomatiques par l'entremise du groupe de l'UE quoiqu'il ait rarement voté autrement, pourrait donc plutôt en renforcer la cohésion⁶¹.

3.3. Des accords commerciaux avec les partenaires de l'UE, le Canada et les États-Unis ?

S'il est à prévoir que les politiques industrielles, commerciales, militaires et étrangères européennes se réorientent légèrement après le *Brexit*, c'est toutefois évidemment la recomposition des relations commerciales du RU avec le monde qui retiendra surtout l'attention au cours des prochains mois et des prochaines années. Car, si les partisans libéraux-nationalistes du *Brexit*, dont le gouvernement Johnson, sont prêts à assumer les risques économiques associés au desserrement des liens avec l'UE, son Union douanière et son Marché unique (voir Tableaux 3 et 4), c'est bien parce qu'à l'inverse ils considèrent qu'un repositionnement stratégique s'impose et ne sera possible que moyennant la récupération par Londres de tous les pouvoirs nécessaires à la conduite d'une politique commerciale autonome. Les raisonnements économiques et les tendances lourdes qui justifient un tel positionnement ont déjà été en partie évoqués, mais il vaut la peine d'insister à nouveau sur quelques-uns d'entre-eux afin de bien comprendre pourquoi, selon ses partisans, un tel repositionnement s'impose. Les graphiques 2, 3, 4 et 5 ont déjà

⁶¹ Dee, Megan et Karen E. Smith (2017), « UK Diplomacy at the UN after Brexit: Challenges and Opportunities », *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 19, no. 3, pp. 527-542.

montré, par exemple, que l'intégration commerciale et financière du RU à l'Asie et aux États-Unis ainsi qu'aux pays du Commonwealth s'accélère depuis la fin des années 1990 et s'approfondit plus rapidement que son intégration aux marchés de l'UE, qui est même en déclin lorsque mesurée à l'aune de l'import-export du RU vers l'UE en pourcentage de son import-export total⁶², ou à l'aune des flux d'investissements étrangers en provenance de l'UE⁶³.

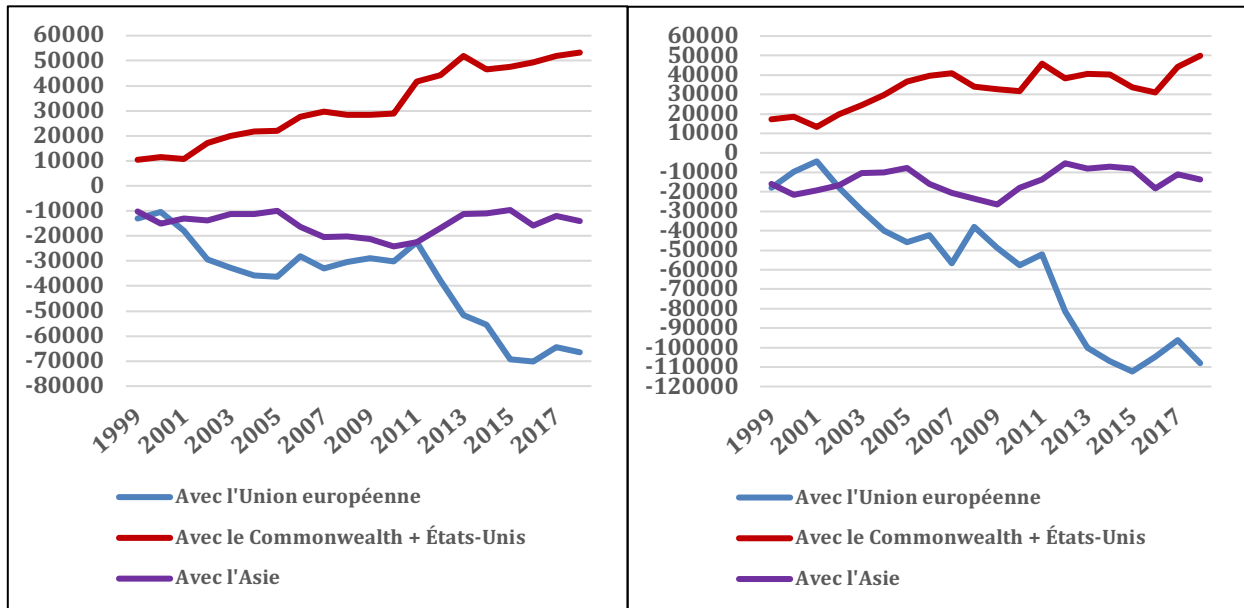
Sous-jacente à ces tendances, par ailleurs, la question du déficit commercial croissant du RU avec l'UE aura été et demeure centrale quant aux débats sur le *Brexit*. Car, si les exportations comme les importations de biens et services vers et en provenance de l'UE ont tout de même été, depuis 1999, en croissance en termes absolus, cette croissance a été de plus en plus inégale et à l'avantage des importations de marchandises, notamment en provenance d'Allemagne. Conséquemment, des déficits commercial et des balances courantes du RU face à l'UE, sans cesse grandissants, se sont creusés depuis le tournant du millénaire et atteignaient respectivement, en 2018, 66 milliards £ et 108 milliards £ (Graphiques 11 et 12). Grâce à la force de son secteur financier, le RU a réussi à maintenir des balances commerciales neutres ou avantageuses avec la plupart des membres de l'UE en ce qui concerne le commerce des services, notamment avec l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Irlande. Cela n'aura toutefois pas été suffisant pour contrebalancer ses déficits croissants et importants envers à peu près tous les membres de l'UE et envers l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique et l'Italie en particulier quant au commerce des marchandises. En 2018, le seul déficit commercial du RU envers l'Allemagne, par exemple, atteignait 32 milliards £ quant au commerce des marchandises et un total de 22 milliards £ en y incluant le commerce des services⁶⁴.

⁶² Ward (2019), op.cit.

⁶³ Pink Book 2019, op. cit. La seule exception à cette tendance générale concerne les investissements étrangers britanniques à destination de l'UE, qui représentaient en 2018 une plus grande proportion des investissements britanniques sortants totaux qu'en 1999.

⁶⁴ Ward (2019), op. cit.

Graphiques 11 et 12. Trajectoires des balances commerciales (11) et des balances courantes (12) britanniques (biens et services, millions £)⁶⁵



Traditionnellement, les économistes libéraux soutiennent que les déficits commerciaux n'ont pas ou très peu d'effets négatifs à long terme puisqu'ils sont presque toujours naturellement compensés par un afflux important d'investissements étrangers. Dans le cas du RU, toutefois, non seulement les investissements étrangers en provenance de l'UE ont diminué, en termes relatifs, depuis la fin des années 1990 mais qui plus est, les investissements du RU à destination des marchés de l'UE ont augmenté en termes relatifs, engendrant des balances des paiements toujours plus négatives vis-à-vis l'UE. À l'inverse, non seulement l'intégration du RU aux marchés asiatiques, américain et du Commonwealth s'est-elle accrue depuis vingt ans, mais cela s'est traduit en une balance commerciale, courante et des paiements toujours plus positive pour le RU à l'égard de ces marchés (Graphiques 11 et 12). Ainsi, alors que les balances commerciales britanniques face à l'Asie sont demeurées relativement stables quoique légèrement négatives en raison de la croissance des importations chinoises depuis 2001, les surplus commerciaux et de la balance courante du RU à l'égard des États-Unis et des pays du Commonwealth ont pour leur part explosé depuis vingt ans, atteignant aujourd'hui environ les 50 milliards £ (Graphiques 11 et 12).

⁶⁵ Source : Office for National Statistics, The Pink Book 2019.

Alors que les partisans du *Brexit* voient dans ces tendances une justification fondamentale à la sortie de l'UE et à un repositionnement commercial priorisant l'Amérique, le Commonwealth et l'Asie, d'autres ne sont toutefois pas convaincus.

Les arguments à l'encontre de ce raisonnement sont généralement de trois ordres. Premièrement, on souligne que le *Brexit* ne fera qu'aggraver le déficit commercial britannique à l'égard de l'UE, puisque de nouvelles barrières non-tarifaires et/ou tarifaires s'appliqueront fort probablement bientôt aux exportations du RU vers l'Europe. Deuxièmement, on fait valoir que le *Brexit* accentuera l'exode des capitaux britanniques vers les marchés de l'UE, alors que manufacturiers et firmes de services financiers et d'assurance se relocaliseront en République d'Irlande ou sur le continent⁶⁶. Troisièmement, on rappelle que le plus gros des exportations britanniques vers l'UE et des importations britanniques en provenance de l'UE concerne des biens « intermédiaires », c'est-à-dire faisant partie de chaînes d'approvisionnement complexes et destinés à être retransformés puis, dans la plupart des cas, réexportés. Pour cette raison, un ralentissement des importations britanniques en provenance de l'UE pourrait avoir des effets négatifs importants sur les chaînes d'approvisionnement du RU et surtout, sur les exportations britanniques vers l'UE comme vers le reste du monde⁶⁷. Ce troisième argument est d'ailleurs souvent doublé de la thèse selon laquelle le RU pourrait ne pas bénéficier autant que certains semblent le penser d'une réorientation de ses relations commerciales si ses exportations vers l'UE sont entravées suite au *Brexit*, puisque ces exportations font souvent partie de chaînes de valeurs internationales qui s'étendent au-delà de l'UE et qu'elles sont donc intimement liées aux exportations européenne vers le reste du monde et notamment

⁶⁶ Voir Breinlich, Holger, Leromain, Elsa, Novy, Dennis et Thomas Sampson (2019), « Voting with their Money: Brexit and Outward Investment by UK Firms », *CEPR Discussion Paper*, no. DP13850, Londres.

⁶⁷ Levell, Peter (2018), « Firms' supply chains form an important part of UK-EU trade: what does this mean for future trade policy? », *Institute for Fiscal Studies*, Londres.

vers les pays qui jouissent d'accords commerciaux avec l'UE, accords dont le RU ne sera plus partie prenante⁶⁸.

Quoi qu'il en soit, le gouvernement Johnson et les partisans libéraux-nationalistes du *Brexit* semblent bien décidés à opérer un tel repositionnement, et ce pour quelques raisons qui ont également des mérites. D'abord, puisque l'UE maintient des barrières tarifaires et non-tarifaires relativement élevées sur les importations de produits et services en provenance de pays non-membres avec lesquels elle ne possède pas d'entente commerciale, les firmes britanniques, une fois sorties de l'UE, pourront potentiellement bénéficier de nouvelles grilles tarifaires britanniques accommodantes pour réorienter, justement, leurs chaînes d'approvisionnement et de valeur, réduisant du coup le déficit commercial du RU à l'égard de l'UE de même que les prix à la consommation, puis induisant une pression à la hausse sur leurs taux de productivité en s'exposant à davantage de compétition internationale. Deuxièmement, à la suite du *Brexit*, le RU aura tout intérêt à signer le plus grand nombre d'ententes commerciales bilatérales ou plurilatérales possible, particulièrement avec les partenaires commerciaux existants de l'UE, puisque cela lui permettra d'éviter, autant que faire se peut, de faire face à des règles d'origine trop contraignantes imposées aux industries britanniques s'approvisionnant au sein de l'UE mais exportant hors de l'UE. Enfin, il s'avère que les pays avec lesquels l'UE jouit déjà d'ententes commerciales ne représentent qu'environ 11% des flux commerciaux totaux du RU (35% de son commerce hors-UE), puis que ce dernier pourra très bien, comme cela est d'ailleurs son intention officielle depuis 2016, reconduire ces accords sur une base bilatérale (*roll-over*). La grande majorité de ces pays se sont d'ailleurs déjà montrés ouverts à cette option⁶⁹.

Trois voies légales s'offrent au RU afin de procéder à de telles reconductions⁷⁰ : la « trilatéralisation », qui implique d'inclure le RU en tant que signataire supplémentaire aux accords bilatéraux existants de l'UE; la « reconduction trilatérale », qui implique de négocier de nouveaux accords,

⁶⁸ Levell (2018), op. cit.

⁶⁹ House of Commons International Trade Committee (2017), op. cit.

⁷⁰ Ibid., p. 14.

similaires aux précédents, avec l'UE et ses partenaires; puis la « reconduction bilatérale », qui implique de négocier de nouveaux accords avec ces partenaires, sur une base bilatérale, reproduisant les termes des ententes européennes existantes. Il faut d'ailleurs rappeler, à cet égard, que le RU demeure partie-prenante de ces ententes durant toute la période transitoire, soit potentiellement jusqu'au 31 décembre 2019 ou au-delà. Qui plus est, pas moins d'une vingtaine d'accords commerciaux européens ont déjà été reconduits sur une base bilatérale par le RU, ce qui représente environ la moitié de tous les accords dont jouit l'UE avec des partenaires externes⁷¹. En date de la fin décembre 2019, des ententes commerciales importantes avaient ainsi déjà été reconduites avec, notamment, le Chili, l'Afrique du Sud, la Norvège, l'Islande, le Liechtenstein, la Suisse, Israël et la Corée du Sud. Au total, ces accords représentent un peu plus de 8% des flux commerciaux britanniques totaux, soit plusieurs dizaines des milliards £.

Vue du Québec, la question d'une possible reconduction de l'AÉCG entre le Canada et le RU, ou alors de la négociation d'un nouvel accord bilatéral entre les deux pays, est évidemment d'un intérêt particulier. D'ailleurs, il est de notoriété publique que les gouvernements britannique – qui dit vouloir privilégier ses relations avec les pays du Commonwealth – et canadien aient déjà fait part de leur intention d'en arriver à une telle reconduction ou à un tel accord. Durant la période transitoire, d'ici au 31 décembre 2020 ou au-delà, le RU demeurera partie prenante de l'AÉCG comme de tous les autres traités commerciaux de l'UE. Puisque, dans les circonstances, une « trilatéralisation » ou une « reconduction trilatérale » de l'AÉCG semble improbable, le Canada et le RU devront effectivement négocier, s'ils le souhaitent, un nouvel accord commercial suite au *Brexit* et notamment de nouveaux quotas réciproques, les termes de l'AÉCG ne pouvant être simplement reproduits à l'échelle canado-britannique ⁷². Pour plusieurs raisons, historiques, culturelles, mais également économiques, la négociation d'un tel accord bilatéral semble aller de soi : après

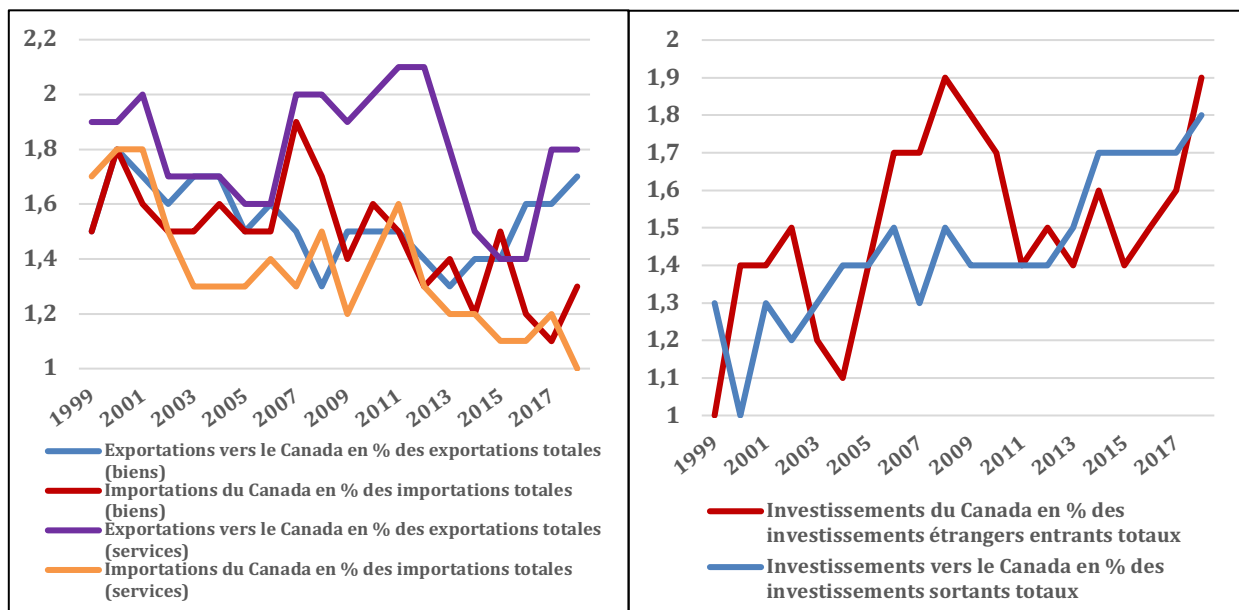
⁷¹ Edgington, Tom (2019), « Brexit: What trade deals has the UK done so far? », *BBC Reality Check*, en ligne : <https://www.bbc.com/news/uk-47213842> (30/12/2019).

⁷² Bartels et Mestral (2018), op. cit.

tout, le Canada et le RU sont déjà liés par une multitude d'ententes et de traités de toutes sortes, via l'UE ou non. Qui plus est, le RU demeure le partenaire économique européen le plus important du Canada, avec qui ce dernier jouit d'un surplus commercial appréciable d'environ 6,5 milliards de dollars (Graphique 16). En 2018 par exemple, le RU aura importé pour environ 8 milliards £ de biens et services canadiens.

Comme toujours, toutefois, tout est relatif et il convient de se demander si un tel accord Canada/RU devrait effectivement constituer une priorité, de part et d'autre, au cours des prochaines années. Ainsi par exemple, ces 8 milliards £ en exportations de biens et services vers le RU – soit environ 14 milliards de dollars canadiens – ne représentent en fait qu'environ 2% des exportations totales canadiennes de biens et services en 2018. De la même façon, le Canada aura, en 2018, importé l'équivalent de 11 milliards £ (19 milliards dollars canadiens) en biens et services britanniques, ce qui n'équivaut approximativement qu'à environ 2,5% des importations canadiennes totales de biens et services. Autrement dit, s'il est vrai que le RU est le partenaire commercial européen le plus important du Canada, et s'il est vrai qu'un surplus commercial de 6,5 milliards de dollars n'est pas négligeable, il demeure que le RU ne pèse que très peu lourd au sein des flux commerciaux canadiens. On peut d'ailleurs en dire autant du Canada en tant que partenaire du RU (Graphiques 13 et 14) : depuis la fin des années 1990, ses exportations de biens et services vers le Canada comme ses importations en provenance de ce dernier sont en déclin relatif, et demeurent négligeables. En 2018, les exportations de biens et services britanniques vers le Canada ne représentaient ainsi, respectivement, que 1,8% et 1,7% des exportations britanniques totales. Quant aux importations britanniques en provenance Canada, les proportions correspondantes n'étaient que de 1,3% et 1%.

Graphiques 13 et 14. Importance relative du commerce (13) et des investissements (14) avec le Canada pour le Royaume-Uni⁷³

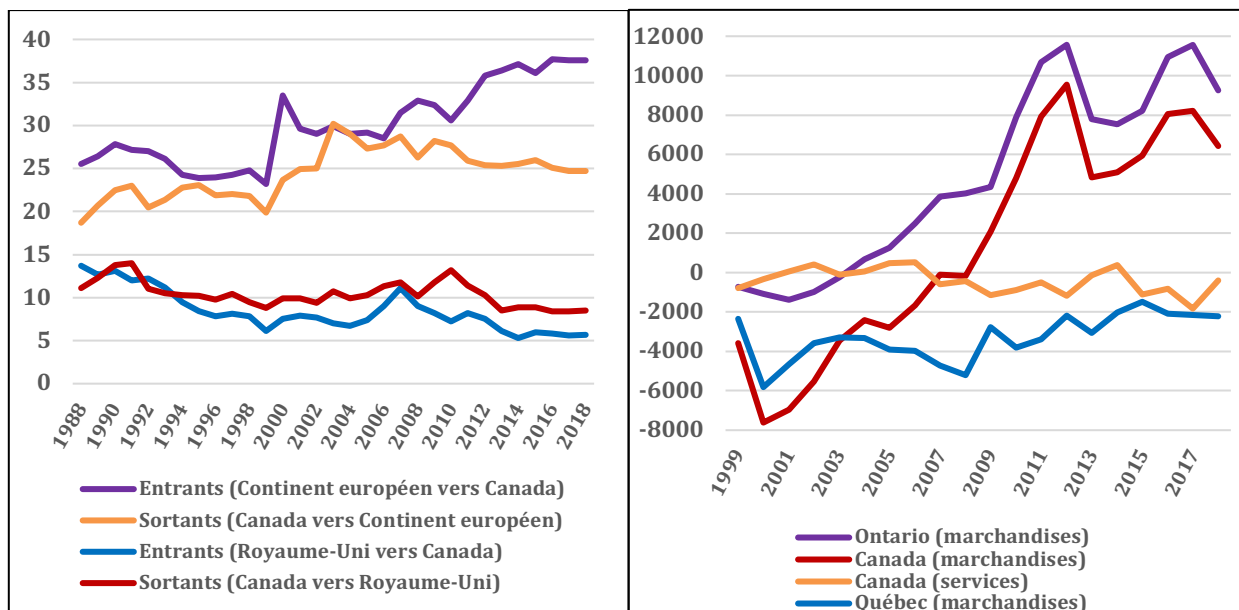


Si les relations commerciales entre le Canada et le RU, ainsi, demeurent assez peu développées, on dit souvent que ces relations sont à l'inverse très importantes en ce qui concerne les investissements et que les deux pays gagneraient ainsi à négocier dès maintenant un accord établissant de nouveaux mécanismes de règlement des différends et de protection des investisseurs, à défaut de reconduire les dispositions de l'AÉCG à ces égards⁷⁴. Or, là encore, tout est relatif : comme le montrent les graphiques 14 et 15 par exemple, si la part du Canada au sein des investissements étrangers entrants et sortants du RU s'est considérablement appréciée depuis la fin des années 1990, cette part demeure tout à fait minime, à moins de 2% du total. De la même façon, la part du RU au sein des investissements étrangers entrants et sortants du Canada est stagnante depuis la fin des années 1990, puis demeure dans les deux cas sous la barre des 10% du total (Graphique 15). À l'inverse, toutefois, l'UE est pour sa part à l'origine de plus du tiers des investissements directs étrangers entrants au Canada et la destination du quart de ses investissements directs sortants, deux proportions en croissance depuis vingt ans (Graphique 15).

⁷³ Source : Office for National Statistics, The Pink Book 2019.

⁷⁴ Bjorklund et al. (2018), op. cit.

Graphiques 15 et 16. Part (%) de l'UE et du RU dans les investissements directs étrangers canadiens totaux (15)⁷⁵ et Balances commerciales (millions \$) du Canada, de l'Ontario & du Québec face au Royaume-Uni (16)⁷⁶



Afin de bien juger de la pertinence d'un tel accord Canada/RU par ailleurs, il faut bien rappeler que le Canada demeure une fédération, dont les principales provinces n'ont pas toutes les mêmes intérêts économiques et commerciaux. Ainsi, par exemple, le Graphique 16 montre bien que le surplus commercial canadien face au RU en ce qui concerne le commerce des marchandises est en fait artificiellement gonflé par l'énorme et sans cesse croissant surplus ontarien, alors que le Québec souffre à l'inverse d'un déficit commercial à l'égard du RU. Cela s'explique notamment par la composition totalement différente des imports-exports ontarien et québécois à l'égard du RU (Graphiques 17 à 20)⁷⁷. Pour ce qui est du Québec, l'import-export de marchandises avec le RU – environ 5 milliards de dollars en 2018 – est en déclin relatif constant depuis vingt ans : les exportations québécoises totales vers le RU ne représentent plus que 1% des exportations totales du Québec (Graphique

⁷⁵ Source : Statistique Canada, Tableau 36-10-0008-01

⁷⁶ Source : Statistique Canada, Tableau 12-10-0133-01

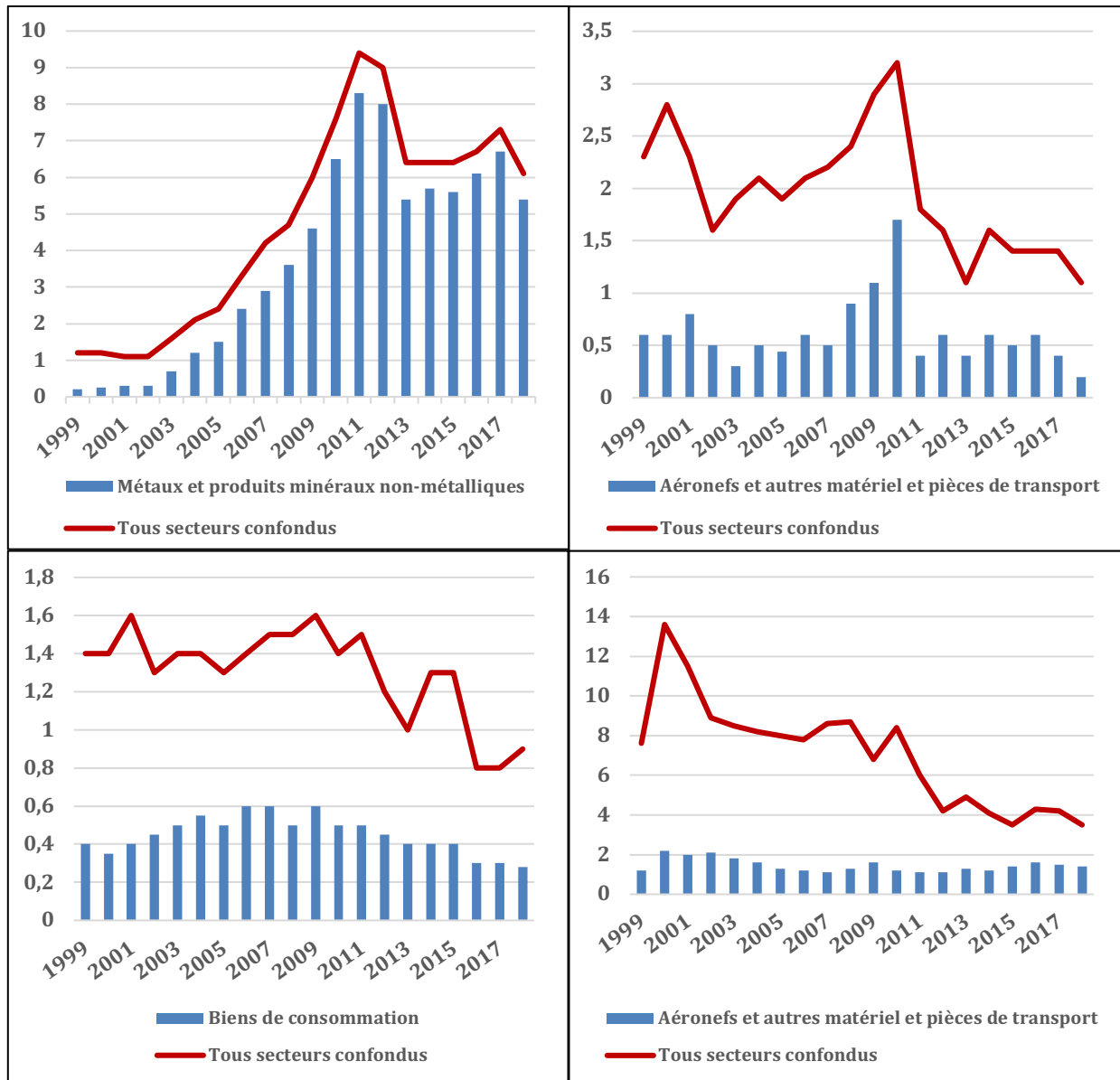
⁷⁷ Voir également : Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation (2018), *Note abrégée sur le commerce Québec-Royaume-Uni*, Québec; Ontario Ministry of International Trade (2019), *Trade Fact Sheet. Ontario-United Kingdom: Two-Way Trade*, Toronto.

17), alors que les importations québécoises totales en provenance du RU ne comptent plus que pour 3,5% des importations du Québec (Graphique 20). Il n'y a à ces tendances qu'une exception : dans le secteur de l'aéronautique, qui constitue le principal secteur d'échanges entre le Québec et le RU, l'import-export québécois est demeuré relativement stable en termes relatifs. Le RU est donc un client et un fournisseur important du Québec dans ce domaine, mais ne pèse pas très lourd à l'échelle du commerce québécois dans son ensemble.

L'Ontario, à l'inverse, dépend déjà davantage du marché britannique pour ses exportations, dont pas moins de 6% prennent le chemin du RU chaque année (Graphique 17). Cette proportion est qui plus est en croissance à peu près constante depuis la fin des années 1990, mais ne repose presque entièrement que sur un secteur : l'Ontario est un important exportateur d'or à l'état brut vers le RU. En 2018 par exemple, ces exportations d'or brut vers le RU ne représentaient pas moins de 5,5% des exportations ontariennes totales, mais comptaient surtout pour 84% du total des exportations ontariennes vers le RU. Sur le plan des importations, par ailleurs, le RU ne représente qu'un partenaire commercial marginal pour l'Ontario (Graphique 19), qui en importe surtout des voitures et des produits pharmaceutiques. Advenant d'éventuelles négociations commerciales avec le RU, ainsi, toutes les provinces canadiennes et les deux principales parmi elles n'auraient donc ni les mêmes intérêts, ni les mêmes priorités. Même si les gouvernements britannique et canadien s'entendent pour réclamer de telles négociations, cela risque de compliquer passablement les choses puisque les provinces canadiennes – et possiblement même, les régions britanniques – demanderaient certainement sinon à être consultées, sinon à être carrément parties prenantes de ces négociations tel que ce fut le cas, d'ailleurs, dans le cadre des pourparlers ayant mené à l'AÉCG⁷⁸.

⁷⁸ Consulter Paquin et al. (2018), op. cit.

Graphiques 17 à 20. Exportations ontariennes (17) et québécoises (18) vers le Royaume-Uni en % des exportations internationales ontariennes et québécoises totales (marchandises) et Importations ontariennes (19) et québécoises (20) du Royaume-Uni en % des importations internationales ontariennes et québécoises totales (marchandises)⁷⁹



Tout cela ne signifie pas nécessairement, ceci dit, que le Québec, l'Ontario ou le Canada ne puissent pas bénéficier, potentiellement, d'un accord commercial avec le RU : au-delà du

⁷⁹ Lire de gauche à droite. Source : Statistique Canada, Tableau 12-10-0133-01

secteur aéronautique par exemple, les industries québécoises de l'agroalimentaire, des services financiers et personnels, de la gestion de données et peut-être surtout, de l'ingénierie gagneraient à obtenir un meilleur accès au marché britannique – et en particulier aux marchés publics, alors que les investissements en infrastructures risquent d'exploser suite au *Brexit* – afin d'y concurrencer les industries européennes, qui devront y faire face à de nouveaux obstacles. Le Canada, tout comme ses provinces, aurait toutefois aussi quelques intérêts défensifs à mettre de l'avant dans le cadre de négociations commerciales avec le RU : alors que ce dernier gagnerait à ouvrir, ne serait-ce que partiellement, l'accès au secteur bancaire et de l'assurance canadiens, il est relativement peu probable que le Canada y acquiesce. Devant un géant financier tel que le RU, les négociateurs canadiens auraient presque certainement le mandat de défendre et de protéger ces secteurs⁸⁰. En définitive toutefois, il serait assez surprenant que la négociation d'un tel accord soit prioritaire pour le gouvernement britannique à court terme, à moins qu'elle ne soit perçue, ce qui n'est pas à exclure, comme un préalable et un tremplin en vue de négociations commerciales avec les États-Unis – ou même, qui sait, d'un « Accord de libre-échange nord-atlantique » intégrant le RU à l'ALÉNA⁸¹ – qui elles se révéleront certainement prioritaires.

À l'heure actuelle, en raison des différends commerciaux entre l'UE et les États-Unis puis à la suite de l'impasse des négociations sur le TTIP, le RU, comme tous les autres pays membres de l'UE, doit faire face à d'importantes barrières tarifaires et non-tarifaires face aux États-Unis (et vice versa). Ainsi, les importations américaines en provenance de l'UE – et donc du RU – sont taxées, réglementées ou limitées sévèrement dans les secteurs de l'agroalimentaire, du tabac, des vêtements, de l'automobile, de l'aérospatiale, de la finance et de l'assurance, tous des secteurs importants de l'économie britannique⁸². Malgré cela, et malgré la distance géographique qui les séparent, les États-Unis sont devenus le premier partenaire commercial du RU. En 2018, le RU y exportait plus

⁸⁰ Bartels et Mestral (2018), op. cit.

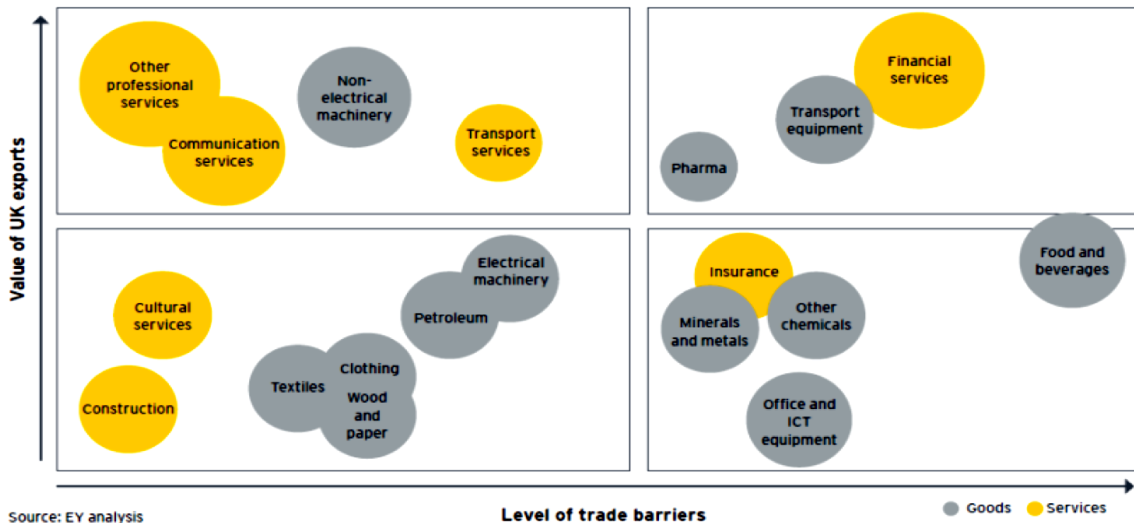
⁸¹ Ibid.

⁸² Ernst & Young (2019), op. cit.

de deux fois plus de biens et services que vers l'Allemagne – en particulier grâce à ses exportations de services financiers et corporatifs – et importait presque autant des États-Unis que de cette dernière. Mais surtout, alors que le déficit commercial du RU avec l'UE atteignait en 2018 un creux de 66 milliards £, son surplus commercial avec les États-Unis atteignait à l'inverse 44 milliards £. En matière d'investissements, le portrait de la situation est encore plus révélateur : en 2018 par exemple, les États-Unis ont investi 330 milliards £ au RU, soit trois fois plus que le principal investisseur européen au RU, soit la France. À l'inverse, le RU aura investi aux États-Unis, en 2018, près de 310 milliards £, soit près de quatre fois ses investissements vers la France ou l'Allemagne.

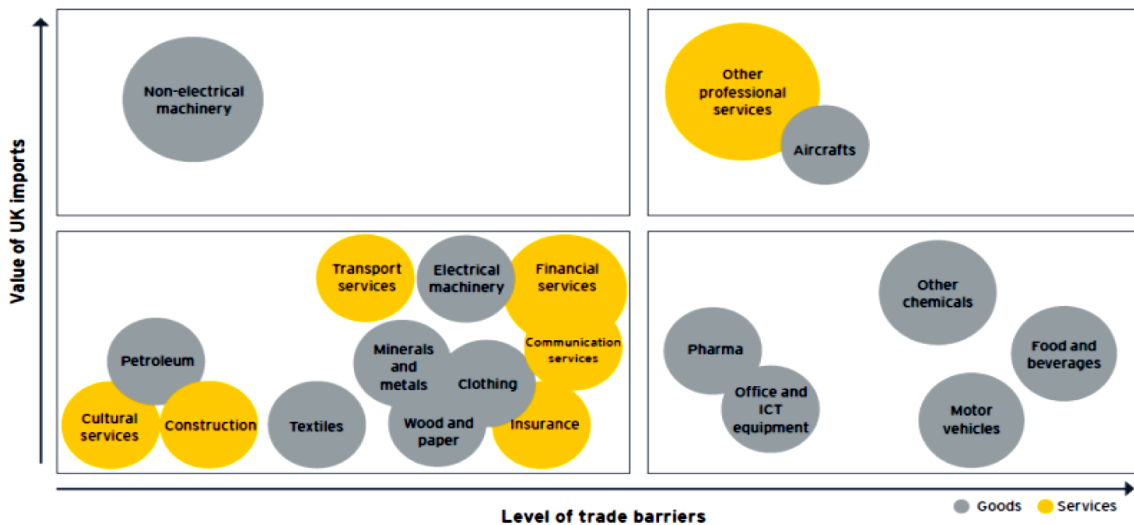
Tableau 5. Échanges commerciaux RU/États-Unis et barrières commerciales⁸³

Figure 8: Barriers and value of UK exports to the US



Source: EY analysis

Figure 9: Barriers and value of UK imports from the US



Considérant cette croissance rapide et l'ampleur des relations commerciales et économiques liant déjà le RU aux États-Unis malgré les barrières existantes, il fait peu de doute qu'un accord commercial entre les deux pays permettrait au RU d'amenuiser, rapidement et de façon décisive, les effets délétères du *Brexit* quant à ses relations avec l'UE. Tel que le montre le Tableau 5, de multiples opportunités demeurent à exploiter dans une foule de secteurs, particulièrement là où le

⁸³ Tiré de Ernst & Young (2019), op. cit.

commerce entre les deux pays est déjà dynamique malgré d'importantes barrières commerciales : services financiers, pharmaceutique, agroalimentaire, transport, services corporatifs et professionnels, aéronautique, etc. Considérant l'écart de grandeur séparant la puissance économique américaine du RU, la négociation d'un accord bilatéral comporte évidemment un certain nombre de risques : les États-Unis, surtout considérant la situation délicate, pour ne pas dire précaire dans laquelle le RU se retrouvera à la suite du *Brexit*, seraient particulièrement bien placés pour exiger un certain nombre de concessions douloureuses, notamment en matière d'accès au secteur pharmaceutique et aux marchés publics. Cela ne signifie toutefois pas que le RU se retrouve sans défense aucune face aux Américains; après tout, les États-Unis également ont un intérêt stratégique à approfondir leurs relations avec une puissance européenne largement intégrée à un bloc économique et commercial auquel ils n'ont encore qu'un accès partiel.

Conclusion

Alors que le RU s'apprête à quitter l'UE, plusieurs questions demeurent en suspens : les Britanniques voteraient-ils de la même façon si c'était à refaire ? Pourquoi ont-ils décidé de quitter l'UE ? Le gouvernement Johnson arrivera-t-il à négocier, avant 2021, quelque accord économique et commercial que ce soit avec l'UE ? Autrement, qu'arrivera-t-il ? Quels seraient les impacts économiques d'une sortie sans accord et d'un retour aux simples règles de l'OMC afin de régir les relations entre le RU et l'UE ? Ces impacts pourraient-ils être contrebalancés par la signature d'un nouvel accord commercial entre le RU et les États-Unis ? Celui-ci sera-t-il absolument prioritaire, ou le RU prendra-t-il le temps de sécuriser ses relations existantes avec d'autres pays avec lesquels l'UE jouit déjà d'ententes commerciales ? Quels seraient les intérêts du Canada et du Québec advenant d'éventuelles négociations avec le RU ? Quelles seront les conséquences du Brexit sur la politique interne du RU ? L'Écosse et l'Irlande du Nord feront-elles sécession ? Le peuvent-elles ? Dans la mesure du possible, ce rapport offre quelques pistes de réponse, sinon de réflexion, face à ces questions et à ces enjeux fondamentaux.

S'il ne fallait toutefois en retenir qu'une chose, ce pourrait être ceci : contrairement à ce qui est trop régulièrement colporté, le *Brexit* n'a jamais représenté ni ne représentera un repli autarcique du RU. Bien au contraire, les raisons pour lesquelles l'euro-scepticisme a pris racine au RU, de même que les mouvements structurels de l'économie britannique et les propositions faites par les gouvernements successifs du RU quant aux relations futures avec l'UE et le reste du monde pointent plutôt dans la direction inverse : en sortant de l'UE, le RU n'aura d'autre choix que de diversifier ses relations commerciales et diplomatiques tout en s'efforçant de conserver des liens étroits avec ses partenaires européens. Ce repositionnement stratégique qui s'annonce ne sera pas une partie de plaisir : il y aura des succès, il y aura des échecs, il y aura des bons coups, il y aura des erreurs. En bout de ligne toutefois, et ce peu importe l'opinion de chacun quant aux avantages et aux désavantages du *Brexit*, une donnée fondamentale demeure : en juin 2016, une majorité de Britanniques a demandé à sortir de l'UE par l'entremise d'un exercice démocratique qui, comme tous les autres, ne se sera pas déroulé parfaitement mais conserve tout de même sa légitimité. Dans ce contexte, il est non seulement dans l'intérêt mais il est également du devoir des dirigeants britanniques et européens de faire en sorte que ce choix soit respecté, puis ses conséquences assumées dans l'ordre, la dignité et la paix.

Bibliographie

Baker, Carl, Cracknell, Richard et Elise Uberoi (2019), « General Election 2019 : results and analysis », *House of Commons Library Briefing Paper*, no. 8749, Londres.

Bartels, Lorand et Armand de Mestral (2018), *Trade Relations Between Canada and the UK in the Event of Brexit*, SSHRC-ESRC Knowledge Synthesis (Understanding the Future of Canada-UK Trade Relationships)

Beaulieu, Eugene, Dawar, Kamala et Lindsey Garner-Knapp (2019), « Canada-U.K. Free Trade: Balancing Progressive Trade Policies and Economic Benefits », *School of Public Policy Briefing Paper*, University of Calgary, vol. 12, no. 43

Björklund, Andrea K., Kryvoi, Yarik et Jean-Michel Marcoux (2018), *Investment Promotion and Protection in the Canada-UK Trade Relationship*, SSHRC-ESRC Knowledge Synthesis (Understanding the Future of Canada-UK Trade Relationships)

Breinlich, Holger, Leromain, Elsa, Novy, Dennis et Thomas Sampson (2019), « Voting with their Money: Brexit and Outward Investment by UK Firms », *CEPR Discussion Paper*, no. DP13850, Londres.

Bulmer, S. et L. Quaglia (2018), « The politics and economics of Brexit », *Journal of European Public Policy*, vol. 25, no. 8, pp. 1089–1098.

Colantone, Italo et Piero Stanig (2018), « Global Competition and Brexit », *American Political Science Review*, vol. 112, no. 2, pp. 201-218

Curtice, John (2016), « A Question of Culture or Economics? Public Attitudes to the European Union in Britain », *The Political Quarterly*, vol. 87, no. 2, p. 209-218.

De Ville, Ferdi et Gabriel Siles-Brügge (2019), « The Impact of Brexit on EU Trade Policy », *Politics and Governance*, vol. 7, no. 3, pp. 7-18.

Dee, Megan et Karen E. Smith (2017), « UK Diplomacy at the UN after Brexit: Challenges and Opportunities », *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 19, no. 3, pp. 527-542.

Edgington, Tom (2019), « Brexit: What trade deals has the UK done so far? », *BBC Reality Check*, en ligne : <https://www.bbc.com/news/uk-47213842> (30/12/2019).

Egan, Michelle (2019), « EU Single Market after Brexit », *Politics and Governance*, vol. 7, no. 3, pp. 19-29.

Ernst & Young (2019), *UK and US Trade: Prospects for a Free Trade Deal*, Londres.

Evans, G., Fieldhouse, E., Green, J., Schmitt, H., van der Eijk, C., Mellon, J. et C. Prosser (2016), « British Election Study Internet Panel Wave 8 », en ligne : <https://www.britishelectionstudy.com/data-object/wave-8-of-the->

[2014-2017-british-election-study-internet-panel-daily-file/](#)
(26/12/2019).

Fraser of Allander Institute (2016), *Long-term Economic Implications of Brexit : A Report for the Scottish Parliament*, en ligne :

<https://www.sbs.strath.ac.uk/economics/fraser/20161006/Long-term-Economic-Implications-of-Brexit.pdf> (27/12/2019)

Haverty, Dan (2019), « Here's What Boris Johnson's New Brexit Deal Would Mean for Britain and Ireland », *Foreign Policy*, en ligne : <https://foreignpolicy.com/2019/10/18/boris-johnson-uk-brexit-deal-parliament-northern-ireland/> (26/12/2019).

Hix, Simon, Hagemann, Sara et Doru Frantescu (2016) *Would Brexit matter? The UK's voting record in the Council and the European Parliament*, VoteWatch Europe, Bruxelles.

HM Government (2017), *Foreign Policy, Defence and Development: A Future Partnership Paper*, Londres

HM Government (2017b), *The United Kingdom's Exit and New Partnership with the European Union*, Londres

HM Government (2018), *Preparing for our future U.K. trade policy*, Londres.

HM Government (2018), *Taking Back Control of Our Borders, Money and Laws while Protecting Our Economy, Security and Union*, Londres

HM Government (2019), *Explainer for the New Ireland/Northern Ireland Protocol and the Political Declaration on the Future Relationship*, Londres.

House of Commons International Trade Committee (2017), *Continuing Application of EU trade agreements after Brexit*, First Report of Session 2017-19, HC 520, Londres.

Howarth, David et Lucia Quaglia (2018), « Brexit and the Battle for Financial Services », *Journal of European Public Policy*, DOI: 10.1080/13501763.2018.1467950.

Hudson, Nicola (2016), « The Economic Implications of Brexit », *Scottish Parliament Financial Scrutiny Unit Briefing*, en ligne :

http://www.parliament.scot/ResearchBriefingsAndFactsheets/S5/SB_16-77_The_Economic_Implications_of_Brexit.pdf (27/12/2019).

Lang, Arabella, Miller, Vaughne, Harari, Daniel, Kennedy, Steven et Melanie Gower (2016), « EU Referendum: Summary and Analysis of the New Settlement for the UK in the EU », *House of Commons Library Briefing Paper*, no. 7524, Londres.

Levell, Peter (2018), « Firms' supply chains form an important part of UK-EU trade: what does s mean for future trade policy? », *Institute for Fiscal Studies*, Londres.

Loon, Aukje (2018), « Diverging German and British governmental trade policy preferences in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) negotiations », *Journal of Contemporary European Studies*, vol. 26, no. 2, pp. 165-179.

Lyons, Gerard (2016), *The UK Referendum: An Easy Guide to Leaving the EU*, Amazon Digital LLC.

Martill, Benjamin et Monika Sus (2018), « Known Unknowns: EU Foreign, security, and defence policy after Brexit », *Dahrendorf Forum*, en ligne : <https://www.dahrendorf-forum.eu/publications/known-unknowns/> (29/12/2019)

Martill, Benjamin et Monika Sus (2018b), « Post-Brexit EU/UK security cooperation: NATO, CSDP+, or 'French Connection'? », *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 20, no. 4, pp. 846-863.

McLaughlin, Liam (2019), « Brexit Uncertainty: Financial Services Perspectives from the EU », *Ernst & Young Financial Services*, Londres.

Menon, Anand (2019), « The Economic Impacts of Boris Johnson's Proposals », *The UK in a Changing Europe*.

Miller, Vaughne (2015), « The 1974-75 UK Renegotiation of EEC Membership and Referendum », *House of Commons Library Briefing Paper*, no. 7253, Londres.

Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation (2018), *Note abrégée sur le commerce Québec-Royaume-Uni*, Québec

Muirhead, Bruce (1992), *The Development of Postwar Canadian Trade Policy: the Failure of the Anglo-European Option*, Montréal & Kingston : McGill-Queen's University Press.

Office for National Statistics, *The Pink Book 2019*.

Oliver, Tim (2016), « A European Union without the United Kingdom: the Geopolitics of a British Exit from the EU », *LSE IDEAS Strategic Update*, en ligne : <https://medium.com/@lseideas/a-european-union-without-the-united-kingdom-the-geopolitics-of-a-british-exit-from-the-eu-6cd3c1a87e7c#.yv3pbz7gp> (29/12/2019).

Ontario Ministry of International Trade (2019), *Trade Fact Sheet. Ontario-United Kingdom: Two-Way Trade*, Toronto.

Paquin, Stéphane, Wooton, Ian, Roy, Graeme, Eiser, David and Hubert Rioux (2018), *The Roles of Provinces and Devolved Administrations in the Negotiation and Implementation of a Canada-U.K. Trade Agreement*, SSHRC-ESRC Knowledge Synthesis (Understanding the Future of Canada-UK Trade Relationships).

Rioux, Hubert (2019), « Rival Economic Nationalisms: *Brexit* and the Scottish Independence Movement Compared », *Canadian Foreign Policy Journal*, DOI: 10.1080/11926422.2019.1617759.

Rioux, Hubert (2019b). *L'Écosse entre autonomie et indépendance: perspectives fiscales et économiques*, Centre d'analyse politique – Constitution et fédéralisme (CAP-CF), Montréal.

Scottish Government (2017), *Brexit: What's at Stake for Businesses*, Édimbourg.

Scottish Government (2017b), *Export Statistics Scotland 2017*, Édimbourg.

Scottish Government (2018), *Scotland's role in the development of future U.K. trade arrangements*, Édimbourg.

Scottish Government (2018), *Scotland's place in Europe: an assessment of the UK government's proposed future relationship with the EU*, Édimbourg

Scottish Government (2018b), *Scotland's place in Europe: our way forward*, Édimbourg; Scottish Government (2018c). *Scotland's Place in Europe: People, Jobs and Investment*, Édimbourg

Scottish Government (2019), *Gross Expenditure and Revenue Scotland 2018-2019*, Édimbourg.

Seely, Bob et James Rogers (2019), « Global Britain: A Twenty-First Century Vision », *The Henry Jackson Society*, Londres.

Siméon, Ophélie (2019), « Le Brexit et les deux Irlandes », *La Vie des idées*, en ligne : <https://laviedesidees.fr/Le-Brexit-et-les-deux-Irlandes.html> (26/12/2019)

Sowels, Nicholas (2019), « From the 'Thatcherisation of Europe' to Brexit », *French Journal of British Studies*, vol. 24, no. 4

Thompson, Helen (2017), « Inevitability and Contingency: The Political Economy of Brexit », *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 19, no. 3, pp. 434-449

Thompson, Helen. (2018). « Broken Europe : Why the EU is Stuck in Perpetual Crisis », *Foreign Affairs*, 10 décembre 2018.

Union européenne (2019), *Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique & Déclaration politique fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni*, Journal officiel de l'UE, C384I/01, Luxembourg

Uttley, Matthew R.H. et Benedict Wilkinson (2016), « A spin of the wheel? Defence procurement and defence industries in the Brexit debates », *International Affairs*, vol. 92, no. 3, pp. 569-586.

Ward, Matthew (2019), « Statistics on UK-EU Trade », *House of Commons Library Briefing Paper*, no. 7851, Londres.

Wright, Nicholas (2017), « Brexit and the re-making of British foreign policy », *UCL European Institute Working Paper*, Louvain.

