

Premier février 2020. Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande a quitté l'Union européenne. L'Histoire dira si ce n'est qu'un au-revoir ou un adieu. Une chose est certaine : en sautant ainsi dans l'inconnu – c'est le premier départ de l'UE depuis sa création – le Royaume-Uni a lancé un processus dont l'onde de choc va pendant de longues années propager ses conséquences bien au-delà de la Tamise. De nombreux spécialistes dissèquent à l'envi depuis trois ans les scénarios possibles dans les domaines les plus évidents : économie, défense, commerce international, flux monétaires, immigration... Il en est un pourtant qui est encore peu exploré et qui devrait mériter toute l'attention d'Européens marqués pendant des siècles par son emprise. Il s'agit du devenir des frontières des États d'Europe occidentale et de l'effritement de l'État-nation au profit de « l'État-région ». L'éclatement possible du Royaume-Uni pourrait ainsi marquer le début d'une nouvelle phase de l'assaut mené contre les États par un modèle d'intégration supranational d'entités régionales porté par l'UE et inspiré largement, sur le plan juridique et institutionnel, par l'héritage du Saint-Empire romain germanique [1].

En apparence pourtant, la stabilité des frontières en Europe de l'ouest n'est pas un sujet : après tout, nous vivons désormais dans une zone de paix et de libre-échange, bâtie sur le règlement pacifique, négocié et juridique, des différents entre voisins, alliés, amis et frères et sur la libre circulation, appelés que nous sommes à tendre vers une « *union plus parfaite* ». La notion même de frontière est devenue incongrue, depuis que les postes de douane ont disparu. Pour toujours.

Voire.

L'histoire récente de ces vingt dernières années nous a fait oublier à quel point les Européens de l'ouest sont parfaitement capables de déchaînements de violence armée pour des questions de souveraineté, d'autonomie ou d'indépendance. Depuis les accords du « *Vendredi saint* » [2] de 1998 mettant fin aux affrontements en Irlande du Nord, nous avons assisté à une accalmie remarquable dans les marches autonomistes. L'IRA a mis un terme à la lutte armée en 2005 [3]. L'ETA basque a renoncé en 2011 [4], le FLNC corse en 2014 [5] et les manifestations de Catalogne en 2018 et 2019 n'ont donné lieu qu'à des affrontements qui relevaient du maintien de l'ordre. L'action terroriste semble être devenue en Europe un sujet exclusivement lié à l'islamisme, alors qu'elle a été, historiquement, un phénomène très régionaliste [6]. Mais le Brexit pourrait bien tout changer. En Irlande du Nord, la situation est loin d'être apaisée. 22 ans de paix n'ont rien résolu et tout indique que l'hostilité entre les deux « *camps* », unioniste et séparatiste, est toujours présente. Il n'y a pas eu de « *devoir de mémoire* » en Ulster mais, au contraire, une sorte d'amnésie collective basée sur l'ambiguïté que permettait l'appartenance des deux États à l'UE : la libre circulation des biens et surtout des personnes entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande ont servi, plus que tout autre mécanisme de règlement du conflit, à la coexistence pacifique des deux communautés, mais sans les rapprocher [7].

Pendant les trois années du psychodrame du Brexit, le parti unioniste d'Irlande du Nord DUP a joué avec le gouvernement conservateur. Sa position d'arbitre pouvant décider de la chute de Theresa May lui a donné une place à la fois disproportionnée et périlleuse, qui a suscité de forts ressentiments à Londres. La large victoire des conservateurs emmenés par Boris Johnson a balayé cet avantage et l'heure de la revanche pourrait avoir sonné [8]. En face, le

gouvernement de Dublin est demeuré – en apparence – très prudent, s'attachant à rappeler son attachement à une liberté de circulation qui ne datait pas de son adhésion à l'UE, mais du divorce avec le Royaume Uni en 1921 [9]. Mais cet accord de frontière « *non soumise à poste de douane* » a déjà par le passé été violé par le Royaume Uni, qui fit la fit garder (par une force armée et non douanière) entre les années 1960 et 1990, avec des résultats désastreux [10]. Si le gouvernement de Londres s'avère incapable de fournir les bénéfices tant promis du Brexit à son électorat, le rétablissement d'un contrôle « *musclé* » en Ulster pourrait constituer une rodomontade électoraliste tentante. Et risquée.

On l'oublie souvent à cause des gesticulations du DUP, mais l'Ulster anglais – l'Irlande du Nord – a voté à près de 56% pour rester dans l'UE. Le Brexit n'est pas le choix majoritaire de la population locale. L'évolution démographique, durable, de la population fait en outre pencher la balance de plus en plus en faveur des catholiques favorables à un éloignement du Royaume-Uni, tandis qu'une large communauté de ressortissants de l'UE s'inquiète de son avenir local. L'attitude du gouvernement de Londres va peser lourd dans le devenir de la province : les armes sont toujours là et il faut se souvenir que de 1984 à 1998 l'avenue Beechmount à Belfast était surnommée « *RPG avenue* », un nom de baptême en général donné à des rues en Syrie ou en Irak et qui illustre la quantité de roquettes antichar tirées par l'Armée Révolutionnaire Irlandaise (ainsi que ses liens avec les trafics d'armes du bloc de l'Est) [11]. Le retour des poste-frontières pourrait signaler le début d'une reprise de la lutte armée, avec une violence renouvelée. Oui, les Européens aussi savent utiliser des armes de guerre dans les rues de leurs cités pour des questions d'indépendance.

L'idée de quitter le Royaume-Uni est, pour l'Irlande du Nord, compliquée en droit : les accords du *Good Friday* disposaient que l'organisation d'un référendum d'indépendance était envisageable si « *toutes les parties* » étaient d'accord : rédaction kafkaïenne qui nécessiterait un référendum en Irlande, un référendum en Irlande du nord et, à minima, un vote solennel du Parlement de Londres *pour organiser ensuite un référendum d'indépendance* [12]. L'hypothèse d'une reprise de la lutte armée contre tout rétablissement de contrôles à la frontière se doublerait d'une potentielle crise entre Dublin et Bruxelles : le Royaume-Uni étant « *sorti* », un blocage des négociations avec l'UE pourrait conduire les Européens à demander à Dublin d'exercer un contrôle strict à la frontière, ce qui ne laisserait à Dublin que le choix entre sanctions européennes et explosion de la violence armée. Si la réunion des deux parties de l'Irlande s'avérait inenvisageable, l'idée de l'indépendance de l'Irlande du Nord ferait sans doute son chemin de manière plus aisée : un petit Etat de plus en Europe, qui gagnerait sans doute rapidement son adhésion à l'UE (sans possible veto britannique) avec l'espoir que la situation redeviendrait pacifique et sans que l'Irlande ne puisse se vanter d'avoir « *gagné* » contre l'Angleterre. L'organisation de son indépendance suivrait sans doute les modalités écossaises.

La situation de l'Écosse semble en effet plus « *simple* », le mécanisme de référendum ayant déjà été activé par trois fois : en 1979, 1997 (dans les deux cas pour aménager le statut au sein du Royaume Uni) et 2014 (pour voter – et refuser – l'indépendance). Mais le Brexit change tout. En 2014, l'hypothèse d'une Écosse indépendante d'un Royaume-Uni toujours membre de l'Union européenne était bien improbable. Londres avait très clairement prévenu qu'un veto absolu stopperait toute velléité d'adhésion d'une Écosse indépendante à l'Union Européenne.

Or cette adhésion est toujours conditionnée à un accueil à l'unanimité des membres. Le Royaume-Uni sorti, l'Écosse peut donc maintenant envisager une adhésion à l'Union européenne avec l'espoir que l'unanimité de ses membres sera favorable à son accueil. C'est ce qu'elle fait d'ailleurs, les revendications de nouveau référendum d'indépendance n'ayant pas attendu **[13]**.

L'idée est loin d'être incongrue : le désir de rester membre de l'UE a bien emporté le scrutin de 2014. Or la marge de 5% qui avait permis de maintenir l'union de 1707 avec Londres « *pour rester dans l'UE* » ne représentait finalement que moins de 200 000 voix. Les Écossais ont voté massivement pour le « *remain* » à plus de 62% et manifesté à plusieurs reprises leur désir de rester dans l'UE. Surtout, la totalité des 32 circonscriptions écossaises ont rejeté le Brexit : il y a un consensus dans la société écossaise qui dépasse largement le clivage entre zones rurales défavorisées et centres urbains *gentrifiés* qu'on a pu voir en Angleterre et qui a porté la sortie de l'UE.

Pour le Royaume-Uni, l'indépendance de l'Écosse serait un cataclysme. Outre une diminution de 8% de sa population et de son PIB, Londres verrait également la perte d'un bassin industriel majeur, notamment autour des nouvelles technologies ou de la construction navale **[14]**. En outre, la dissuasion nucléaire britannique est basée en Écosse, à Faslane. La grande majorité des Écossais et de leurs représentants politiques est hostile à l'arme nucléaire. Le coût politique et économique d'un déménagement hasardeux pourrait conduire le Royaume-Uni à ne pas la renouveler, se contentant du parapluie nucléaire américain et de la « *special relationship* » **[15]**. Ces pertes, combinées à celle des champs pétroliers et gaziers de la Mer du Nord qui passeraient sous la souveraineté d'Édimbourg, mineraient sérieusement les efforts d'indépendance nationale du Royaume-Uni. Alors même que le Brexit est censé apporter une souveraineté renouvelée à la vieille puissance britannique, l'idée du grand « *envol vers le large* » serait sérieusement compromise par, disons, une aile coupée (voire les deux dans le cas de l'Irlande du Nord).

Paradoxalement, le maintien de l'unité du Royaume-Uni passe sans doute par... Barcelone. En effet, les espoirs d'indépendance écossaise ou nord-irlandaise ne sont viables qu'à la condition que ces pays puissent très rapidement intégrer l'Union européenne. C'est le risque de l'isolement qui a, en grande partie, fait reculer les Écossais en 2014 et il pourrait toujours en être de même. Or, s'il est un pays qui pourrait s'opposer farouchement à toute adhésion, c'est bien l'Espagne. En cas de sécession de la *Generalitat* de Catalogne, l'Espagne mettrait un veto absolu à son adhésion à l'UE. Les Catalans, europhiles et réalistes, savent que l'avenir de leur hypothétique destin indépendant ne se conçoit que dans une perspective d'adhésion à l'ensemble européen. Si celle-ci est impossible du fait de l'opposition de Madrid, mieux vaut sans doute rester une province espagnole que de se voir privé d'un accès au marché commun **[16]**...

Or, l'indépendance puis l'adhésion à l'UE de l'Écosse serait un fâcheux précédent pour les États-nations en Europe, au premier rang desquels l'Espagne, mais aussi la France bien entendu. Il signifierait que l'avenir est aux « *États-régions* », petites entités jouissant d'une indépendance formelle mais qui n'ont d'avenir que dans l'intégration (et la soumission) au cadre de l'UE, sous la protection de l'OTAN. Madrid s'opposerait donc sans doute à tout

« *précédent* » qui rendrait son veto ultérieur à l'adhésion catalane problématique. Surtout, elle découragerait nombre de Catalans, qui sentiraient que l'aventure serait bien risquée. Cette position serait d'ailleurs plus simple à tenir pour Madrid que pour Paris, qui devrait mettre en balance son refus de l'éclatement des États-nations avec sa relation symbolique et ancienne avec l'Écosse.

Ce soutien à Londres pourrait être conditionné à la rétrocession de Gibraltar à l'Espagne. Le petit territoire, anglais depuis le traité d'Utrecht de 1713[17], avait voté à 96% pour le « *remain* » [18]. Depuis le référendum de 2016, le souvenir du blocus franquiste de 1969 est revenu dans les mémoires : treize ans pendant lesquels l'Espagne avait verrouillé la frontière, compliquant le quotidien du Rocher et séparant les familles [19]. Là encore, comme en Ulster, c'est l'adhésion à l'Union Européenne qui avait finalement permis de faire « *oublier* » des problèmes jamais résolus. La libre circulation, le sentiment d'être membres d'une même communauté et la prospérité économique avaient relégué les questions de souveraineté à la symbolique mémorielle. Les deux chancelleries continuaient à camper sur leurs positions de principe, d'autant plus facilement que la rhétorique n'emportait aucune conséquence locale concrète. Le Royaume-Uni ayant reconnu pour sa part que le destin de Gibraltar est dans les mains de ses habitants, la rétrocession pourrait prendre un tour violent si les locaux refusaient d'être « *abandonnés* » à Madrid [20]. Et là encore, le rêve du retour de la gloire impériale d'Albion perdrait un élément clef, à la fois géopolitique et symbolique. Mais mieux vaut sans doute perdre le Rocher que les chantiers navals de Glasgow et le bleu de l'Union Jack [21].

En allant plus loin, le devenir d'autres territoires est en jeu : îles Anglo-normandes et Île de Man sont des dépendances de la Couronne britannique qui ne font pas formellement partie de l'UE mais bénéficient largement de la libre circulation et de l'accès de fait au marché commun. Ces territoires sont des paradis fiscaux notoires, que l'UE n'a jamais désignés ni traités comme tels, en raison de leur appartenance à un État membre. Le Brexit pourrait bien sonner le glas de cette tranquillité. Ces territoires, « *passagers clandestins* » de l'UE, pourraient se retrouver mis au banc de l'Europe sur le plan fiscal, placés sur une liste noire ou sommés de mettre un terme au secret bancaire qui est un des piliers de leur prospérité. Ils deviendraient alors pour Londres un poids mort bien gênant. Paradoxalement, la reconnaissance de leur indépendance formelle leur permettrait de rejoindre l'UE et de bénéficier à la fois de ses subsides et d'une plus grande clémence fiscale, quitte à rester également membres du Commonwealth.

Les scénarios de morcellement européen qui pourraient être entraînés par le Brexit sont nombreux et s'ils peuvent sembler fantaisistes. Mais la fantaisie est, hélas, appelée souvent à se concrétiser. Il suffit pour s'en convaincre de relire les articles qui prédisaient avec sérénité que l'idée du départ du Royaume-Uni de l'UE ou l'élection de Donald Trump relevaient du pur fantasme et de la géopolitique de comptoir [22]. Les hasards de l'Histoire ne se soumettent au déterminisme des éditorialistes qu'après coup. Indépendance de l'Écosse ? De l'Irlande du Nord ? De Jersey et Guernesey ? De la Catalogne ? De la Flandre ? De la Corse ? De la Bretagne ? De la Lombardie ? Une seule chose semble certaine : depuis 1945 et à l'exception notable de la réunification de l'Allemagne, la tendance mondiale (et surtout européenne) est au morcellement et non à la réunion. Le système international est propice à l'éclatement national sur fond d'affirmation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. La décolonisation a entraîné un mouvement de création d'entités bénéficiant du statut formel d'État mais dont

l'emprise territoriale et humaine n'est par essence que régionale, voire locale, sans que l'intégration à d'autres ensemble ne soit envisagée. En Europe surtout, l'existence de l'Union Européenne et de l'OTAN qui assurent à la fois prospérité économique et protection militaire (de plus en plus théorique) permettent la création continue de nouveaux États souverains sans cesse plus petits, issus de la partition d'anciens ensembles. L'inverse, la fusion de micro-États, n'est même pas une hypothèse qu'on évoque tant elle semble consubstantielle du destin terrible des totalitarismes (quitte à oublier Chypre, injustement partagé par une invasion turque).

Si au XIXe siècle l'État-nation constituait un cadre perçu par les populations comme robuste et indispensable pour assurer sécurité et prospérité, le tandem UE/OTAN a remplacé cet horizon national, discrédité dans ses fondements par les conflits mondiaux puis par la crise économique rampante. Cette tendance au morcellement ne se dément pas depuis 1991. Yougoslavie et Tchécoslovaquie étaient issues d'un premier morcellement d'empires. Ce ne sont pas moins de neuf entités étatiques qui en ont émergé. Partout d'ailleurs, les Européens aiment soutenir les sécessions, les partitions et les indépendances. Vu de Bruxelles comme de Washington, ce mouvement est d'ailleurs très positif : dans un cas comme dans l'autre, les petites entités régionales sont plus faciles à inféoder que les vieux États-nations aux velléités souverainistes. Acheter le F-35 américain ou favoriser les traités européens au détriment du droit national participent d'une même volonté : celle de ne plus confier à un État centraliste les questions déterminantes de sécurité et de souveraineté mais, au contraire, à un Léviathan lointain et présumé bienveillant, derrière lequel avancent les intérêts économiques dominants. En un mot, la peur de l'inconnu qui resserrait les régions autour de leur État a disparu dans l'Europe post-moderne, pour notre plus grand péril sans doute, tant la crédibilité de ces deux « *protecteurs* » que sont l'UE et les États-Unis semble incertaine face aux menaces existentielles du XXIe siècle.

Cette menace existentielle pour le modèle de l'État-nation, il faut l'avoir à l'esprit quand on se réjouit parfois un peu vite en France du Brexit sur fond de vieille anglophobie : le Royaume-Uni est un « *autre nous-même* », beaucoup plus proche dans ses fondements et ses institutions que le ne sera jamais l'Allemagne, héritière d'un modèle confédéral organisateur de communautés régionales qui cohabitent comme au temps du Saint Empire. Le morcellement du Royaume-Uni pourrait bien, paradoxalement, signifier la revanche de ce modèle impérial et germanique, vaincu en 1648 à l'issue de la Guerre de Trente Ans et avec lui de l'ordre westphalien qui avait tant bénéficié aux États-nations. Serrer les coudes autour de l'Entente Cordiale avec Londres est sans doute au moins aussi important que de vanter le Traité de l'Elysée avec Berlin...

**Stéphane AUDRAND**

---

## NOTES :

**[1]** Sur cette question, passionnante, peu visible, d'approche aride mais déterminante, on pourra se reporter aux neuf excellentes heures de cours données par Alain Wijffels au Collège

de France, [« Miroir et mémoire de l'Europe : à la recherche d'une culture juridique partagée, du Moyen Âge à l'Époque contemporaine »](#). Disponible sur le site du Collège de France ou sur France Culture.

[2] [Texte complet](#) de l'accord.

[3] Le Monde du 28 juillet 2005 : [L'IRA ordonne la fin de la lutte armée](#).

[4] Le Monde du 21 octobre 2011 : [ETA : fin de la lutte armée, non pas politique](#).

[5] UNITA NAZIUNALE 25 juin 2014 : [Corse- Fin de la lutte armée – le FLNC communique](#)

[6] Et marqué par l'extrême gauche. On pourra pour s'en convaincre consulter les rapports d'Europol, [« EU Terrorism Situation & Trend Report »](#) publiés tous les ans.

[7] Ainsi, comme le notait une récente analyse, "The parties involved in the peace process made little effort to resolve the substantive issues that divided them". James B. Steinberg, ["The Good Friday Agreement: Ending War and Ending Conflict in Northern Ireland"](#); *The Strategist*, Austin, 2019, Texas University Press, pp. 79-102.

[8] THE ECONOMIST du 24 octobre 2019 : [Boris Johnson's shabby treatment of Ulster unionist is foolish](#).

[9] THE GUARDIAN du 8 février 2017 : [Irish border checks will be impossible after Brexit, says ambassador](#).

[10] En aparté, l'expérience britannique en Irlande du Nord est précieuse à analyser pour l'emploi d'une force militaire dans une opération de maintien de l'ordre public, même contre un groupe paramilitaire. Passé un effet de « choc », la présence militaire permanente dans les rues est en fait rapidement contre-productive. Le maintien de l'ordre est un métier de police ou de gendarmerie, pas celui d'unités combattantes. À ce sujet lire l'article de Michel Goya, [Bloody sunday ou de l'emploi délicat de la force armée en sécurité intérieure](#).

[11] THE GUARDIAN du 1er décembre 2017 : [Growing up in Belfast: 'I saw British soldiers holding guns every day, so I must have copied them'](#).

[12] C'est l'interprétation qu'on peut faire du ii du premier alinéa de l'article 2 de l'accord : « [The participants] recognise that it is for the people of the island of Ireland alone, by agreement between the two parts respectively (nda : le RU et l'Irlande donc) and without external impediment, to exercise their right of self-determination on the basis of consent, freely and concurrently given, North and South, to bring about a united Ireland, if that is their wish, accepting that this right must be achieved and exercised with and subject to the agreement and consent of a majority of the people of Northern Ireland".

[13] FINANCIAL TIMES : [Brexit will speed Scottish independence, says Nicola Sturgeon](#)

[14] [Scottish economic statistics](#)

**[15]** BBC News du 30 juin 2014, Vanessa Barford, [“Scottish independence: Where might Trident go?”](#) La journaliste notait que les sous-marins britanniques pourraient être basés... à King's Bay, aux États-Unis...

**[16]** Voir par exemple l'article de Richard Werly, [Les difficiles questions que la Catalogne pose à l'Europe](#), LE TEMPS, 2 octobre 2017.

**[17]** CANADIANA : [Traité de paix entre la France et l'Angleterre](#) (avril 1713).

**[18]** METRO du 3 avril 2017 : [How did Gibraltar vote in the EU referendum ?](#)

**[19]** NEW YORK TIMES du 15 décembre 1982 : [Spain end 13-year Gibraltar blockade](#)

**[20]** Simon J. Lincoln, « The Legal Status of Gibraltar: Whose Rock is it Anyway? » ; *Fordham International Law Journal*, Vol. 18, p. 308.

**[21]** EL PAIS du 16 juillet 2019 : L'interception d'un pétrolier iranien par les autorités de Gibraltar en 2019 avait d'ailleurs donné lieu à un incident avec l'Espagne, qui constatait la violation d'eaux territoriales jamais reconnues par Madrid.

**[22]** Par exemple le très péremptoire article de 2016 [“Calm down. Trump won't be President – and Britain won't leave the EU”](#)