



# Brexit : une certaine idée de l'Europe

**Jonathan Story**

TRADUCTION **Cécile Tarpinian**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2017/2 Été , PAGES 161 À 174

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365676830

DOI 10.3917/pe.172.0161

Date de mise en ligne : 12/06/2017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2017-2-page-161?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2017-2-page-161?lang=fr).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# Brexit : une certaine idée de l'Europe

Par **Jonathan Story**

**Jonathan Story** est professeur émérite d'économie politique internationale à l'Institut européen d'administration des affaires (INSEAD) à Fontainebleau.

Traduit de l'anglais par Cécile Tarpinian.

Le résultat du référendum de juin 2016 relève d'explications connues, touchant à l'évolution de la société britannique et à ses débats politiques particuliers. Il renvoie surtout à une divergence fondamentale sur la nature et l'objectif de la construction européenne. Le Royaume-Uni n'a pas été le mauvais élève de la classe européenne trop souvent décrit. Mais son héritage et sa culture lui font préférer l'idée d'une Europe où la souveraineté resterait le privilège des États.

politique étrangère

Le résultat du référendum du 23 juin 2016 sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne semble sans appel. Avec une participation de 72 %, 52 % des votants se sont prononcés pour cette sortie (*Leave*), 48 % pour le maintien (*Remain*) dans l'Union. Mais le vote a aussi montré un royaume désuni, redécouvrant une organisation constitutionnelle vieille de 400 ans. Londres, l'Écosse et l'Irlande du Nord ont massivement voté pour le maintien, le reste du Royaume-Uni pour la sortie.

On se propose d'examiner ici les raisons pour lesquelles le camp du *Remain* a échoué, les forces de long terme à l'œuvre, et les questions constitutionnelles fondamentales que pose le vote du 23 juin, avec leurs conséquences pour l'Europe.

## L'échec du *Remain*

Le jour du référendum, chaque camp a cru successivement avoir gagné<sup>1</sup>. Quand Cameron lance la campagne en février, il a toute raison de penser

1. H. Mount, *Summer Madness: How Brexit Split the Tories, Destroyed Labour and Divided the Country*, Londres, Biteback, 2017.

la victoire acquise<sup>2</sup>. Le *Remain* recueille 60 % des intentions de vote. Cameron a remporté deux élections législatives (*general elections*), ainsi que le référendum de 2014 sur l'indépendance de l'Écosse. Il a à sa disposition l'appareil de Downing Street, Whitehall, le Cabinet et les *Junior Ministers*. La plupart des membres du Parti conservateur sont pour le maintien, ou hésitent à se prononcer franchement pour la sortie. Le *Remain* est soutenu par l'Union européenne (UE), la Confédération de l'industrie britannique (*Confederation of British Industries*, CBI), les hauts fonctionnaires et les chefs des gouvernements étrangers ; le camp du *Remain* a accès à une grande quantité de données électorales, à des financements importants et aux meilleures ressources en matière de communication. Quant à l'économie, elle est florissante...

L'accord avec l'UE que Cameron présente aux électeurs semble acceptable : le Royaume-Uni se maintient dans l'UE, hors de la monnaie unique. Si l'image de l'UE dans le pays est bien moins positive qu'elle n'était lors du premier référendum de 1975, elle n'est pas meilleure dans d'autres États membres<sup>3</sup>. En somme, le Premier ministre pense pouvoir faire accepter le marché à l'opinion, et se dispose à suivre le conseil du *Civil Service* (la haute fonction publique britannique) d'accepter l'offre de l'UE<sup>4</sup>.

Il est convenu que le Royaume-Uni ne s'opposera pas à l'approfondissement de l'union monétaire. Si 16 parlements nationaux refusent un projet d'acte législatif de l'UE, les autres États membres du Conseil pourront toujours se saisir de la question. Quelques concessions mineures ont été accordées sur l'accès des immigrés européens à l'aide sociale britannique. Mais aucune concession n'a été faite sur l'immigration elle-même : Paris et Berlin ont insisté sur la liberté de circulation comme principe fondateur et inviolable de l'Union. En outre, le président du Parlement européen Martin Schulz a déclaré que même si les Britanniques votaient pour le maintien, rien ne garantirait que les eurodéputés ne modifieraient pas ultérieurement l'accord.

C'est sur cette question centrale que se joue la rupture du maire de Londres Boris Johnson avec Cameron. Il est rejoint par une autre figure importante du Parti conservateur, Michael Gove, dont le beau-père,

2. D. Cummings, «On the Referendum #21: Branching Histories of the 2016 Referendum and the Frogs before the Storm», *Dominic Cumming's blog*, disponible sur : <<https://dominiccummings.wordpress.com>>. T. Shipman, *All Out War. The Full Story of How Brexit Sank Britain's Political Class*, Londres, William Collins, 2016.

3. B. Stokes, «Euroskepticism Beyond Brexit: Significant Opposition in Key European Countries to an Ever Closer EU», Pew Research Center, 7 juin 2016, disponible sur : <[www.pewglobal.org](http://www.pewglobal.org)>.

4. M. Emerson (dir.), «Britain's Future in Europe: Reform, Renegotiation, Repatriation or Secession?», Centre for European Policy Studies, 2015, disponible sur : <[www.ceps.eu](http://www.ceps.eu)>.

un pêcheur écossais, a été mis en faillite par la Politique commune de la pêche (PCP). Les deux hommes sont des orateurs hors pair. Comme l'a dit Boris Johnson lors d'un discours à Manchester : « Nous [le Royaume-Uni] sommes enfermés à l'arrière d'un taxi équipé d'un GPS en panne et conduit par un chauffeur qui ne maîtrise pas parfaitement l'anglais et qui va quelque part où, très franchement, nous n'avons pas envie d'aller<sup>5</sup>. »

Lorsque Cameron présente l'accord à la Chambre des communes, le quotidien à grand tirage *The Sun* titre : « Qui se fait avoir par l'UE ? » Le Premier ministre lance alors le « projet panique », pour inciter les électeurs à choisir le *statu quo* comme l'option la moins risquée. Mais l'opinion n'apprécie guère les avertissements des présidents américain et français formulés en présence d'un Cameron tout sourire ; elle ne prend pas au sérieux les allégations des tenants du *Remain*, aux termes desquelles le Brexit pourrait déclencher une troisième guerre mondiale, pas plus qu'elle ne croit le chancelier de l'Échiquier George Osborne lorsqu'il explique que le Brexit coûtera 4 300 livres à chaque foyer d'ici 2030. Toutefois, jusqu'aux toutes dernières semaines, les sondages enregistrent un avantage, léger mais stable, en faveur du maintien.

### Trois forces à l'œuvre

Le camp du *Leave* s'appuie sur trois forces qui se conjuguent pour délégitimer l'UE comme instrument de progrès.

Le premier facteur est l'affaiblissement, sur la longue durée, de la classe ouvrière industrielle qui constituait la base du Parti travailliste. Lors de la victoire du Parti conservateur aux élections de 1979, le secteur industriel représentait 28 % du produit intérieur brut (PIB), et comptait pour une part considérable des recettes en devises étrangères. En 2015, l'industrie représentait 10 % du PIB et exportait 47 % de sa production vers les marchés européens, contre 60 % en 2000. Londres est la première place financière mondiale ; la culture entrepreneuriale britannique est florissante : le pays compte parmi les dix pays les plus accueillants pour les affaires. L'Europe restant réticente à libéraliser les services financiers, un tiers seulement des recettes de la City provient de l'UE. Le Royaume-Uni reçoit en outre 1,24 trillion d'euros<sup>6</sup> d'investissements directs étrangers, la moitié venant des autres États membres de l'UE<sup>7</sup>.

5. T. Shipman, *All Out War*, op. cit., p. 225.

6. Un trillion représente 1 milliard de milliards ( $10^9 \times 10^9$ ) soit  $10^{18}$ , c'est-à-dire 1 000 000 000 000 000 000.

7. S. Dhingra, G. Ottaviano et al., « The impact of Brexit on Foreign Investment in the UK », Centre for Economic Performance, *Paper Brexit* n° 3, avril 2016, disponible sur : <http://cep.lse.ac.uk>.

Mais si Londres pavoise, le reste du pays dépérit. En 2016, le sud-est de l'Angleterre bénéficiait d'un revenu par tête supérieur de 160 % à 180 % à la moyenne de l'UE, en abritant 27 % de la population du Royaume-Uni<sup>8</sup>. À l'inverse, les habitants du reste du territoire disposaient d'un revenu par tête très nettement inférieur à la moyenne européenne.

Le gouvernement Blair avait cherché à résoudre le problème du développement régional par une décentralisation très avancée. Mais le référendum de novembre 2004 rejetait massivement la création d'une assemblée de l'Angleterre du Nord-Est – à 78 % contre 22 %. Ce vote représentait un avertissement clair pour le Parti travailliste : il ne pouvait plus tenir pour acquis ses bastions traditionnels de la classe ouvrière. Il perdait ensuite la mairie de Londres en 2008. En 1997, le Parti travailliste avait 56 sièges écossais à Westminster, mais il n'en garde qu'un aux élections de 2015 qui voient les nationalistes écossais triompher. Le vote du 23 juin 2016 traduit une rupture entre un parti parlementaire pro-*Remain* et une base ouvrière massivement favorable au *Leave*. Un sondage effectué le jour du vote montre que le choix de la sortie est directement corrélé au degré de pauvreté<sup>9</sup>.

### Le poids du facteur immigration

L'immigration constitue un second facteur explicatif, lié au premier. Le gouvernement Blair avait adopté une idéologie radicale pour transformer le Royaume-Uni en un pays multiethnique<sup>10</sup>. Entre 1998 et 2016, l'immigration extra-européenne nette a dépassé chaque année l'immigration nette issue de l'UE. Sur toute la période, l'excédent migratoire hors UE a représenté 3,7 millions de migrants, contre 1,5 million pour l'excédent migratoire en provenance d'Europe. En 2015, la population résidente au Royaume-Uni et née à l'étranger compte 8 millions de personnes, et représente 85 % de la croissance démographique. Le changement le plus important est relevé à Londres, où les « white British » (Blancs britanniques) ne comptent plus que pour 45 % de la population au recensement de 2011, contre 60 % en 2001<sup>11</sup>. Une tendance que ne manque pas d'exploiter, avec succès, le Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (*UK Independence Party* – UKIP), antieuropéen et opposé à la politique des frontières ouvertes.

8. S. Tilford, « Brexit Britain: the Poor Man of Western Europe? », Centre for European Reform, 2016, disponible sur : <www.cer.org.uk>.

9. M. Ashcroft, « How the United Kingdom Voted on Thursday... and Why », *Lord Ashcroft Polls*, 24 juin 2016, disponible sur : <http://lordashcroftpolls.com>.

10. T. Whitehead, « Labour Wanted Mass Immigration to Make UK more Multicultural », *The Daily Telegraph*, 23 octobre 2009, disponible sur : <www.telegraph.co.uk> et « Don't Listen to the Whingers. London Needs Immigrants », *The Evening Standard*, 23 octobre 2009, disponible sur : <www.standard.co.uk>.

11. « 2011 Census: Key Statistics for England and Wales », mars 2011, disponible sur : <www.ons.gov.uk>.

En 2015, l'immigration est au premier rang des préoccupations des électeurs. 75 % des personnes interrogées pensent que les migrants doivent adopter le mode de vie britannique ; 79 % estiment que les musulmans doivent faire plus d'efforts que les autres pour prouver leur allégeance au pays<sup>12</sup>. En 2016, Sir Trevor Phillips, d'origine antillaise et ancien président de la Commission pour l'égalité raciale, annonce que l'islam est en train de devenir une « nation dans la nation<sup>13</sup> ».

C'est en toute connaissance de cause que Nigel Farage, chef de l'UKIP (parti pour l'indépendance du Royaume-Uni), utilise l'immigration comme accroche permettant de mettre dans le même sac immigration européenne, concurrence salariale, pression sur les services publics, et islam. Le Royaume-Uni étant membre de l'UE, sa politique migratoire concernant les Européens est décidée à Bruxelles, et les flux en provenance des pays de l'Union ne peuvent donc être stoppés. La stratégie de Farage est confortée par le vote du 23 juin : la première raison avancée par les électeurs ayant voté pour la sortie de l'UE est la volonté de « reprendre le contrôle » ; la seconde, celle de maîtriser l'immigration. Les électeurs blancs et chrétiens ont voté respectivement à 53 % et 58 % pour le *Leave* ; les électeurs asiatiques, noirs et musulmans respectivement à 67 %, 73 % et 70 % pour le *Remain*<sup>14</sup>. Le résultat du vote a ainsi été largement influencé par l'origine ethnique, la religion et la culture.

Troisième catalyseur : la crise financière mondiale de 2008, qui a mis à mal la crédibilité des élites. Les « maîtres de l'univers » qui prônaient le libre marché se sont empressés, à la première alerte, de se mettre à couvert aux frais du contribuable. Des « experts » autoproclamés ont bricolé des régulations et énoncé des prédictions hasardeuses. Et parmi ceux qui les avaient écoutés et financés se trouvaient de grandes personnalités du monde politique britannique, soutenant l'appartenance à l'Union européenne depuis 40 ans. En 2010, c'est le crash de l'euro, et la discorde entre Paris et Berlin sur la façon de résoudre le problème. Paris, allié aux pays du sud de l'Europe, plaide pour un remboursement des dettes commun à la zone euro ; Berlin, à l'inverse, refuse tout renflouement. La crise plonge la zone euro dans une récession de plusieurs années, provoque flambée du chômage, montée des populismes, et résurgence d'antagonismes oubliés, que l'UE s'était précisément employée à combattre.

12. J. Mann, « Britain Uncovered Survey Results: the Attitudes and Beliefs of Britons in 2015 », *The Guardian*, 19 avril 2015, disponible sur : <[www.theguardian.com](http://www.theguardian.com)>.

13. T. Phillips, « What British Muslims Really Think », *Channel 4.com*, 2016.

14. M. Ashcroft, « How the United Kingdom Voted on Thursday... and Why », *op. cit.*

Dans ces conditions, défendre l'UE relevait de la gageure – tant il est plus facile de la critiquer que de la célébrer. Si Bruxelles ne cesse d'invoquer l'état de droit, ses propres règles sont constamment contournées, sur les déficits budgétaires ou le volume des excédents courants. L'UE a vécu plusieurs décennies avec un budget non ratifié par la Cour des comptes européenne. Elle a aussi inventé la mise à pied des Premiers ministres, et tiré sur l'ambulance grecque. Enfin, l'Europe stagne dans un monde en plein essor.

### Un partenaire embarrassant

Si le Royaume-Uni passe pour être un membre peu accommodant de l'UE, cette réputation n'est que partiellement justifiée par les faits<sup>15</sup>. Durant ses 40 ans d'appartenance à l'Union, Londres s'est montré un membre actif et influent en faveur du marché commun<sup>16</sup> et a plus fait pour promouvoir la croissance européenne que pour l'entraver. Ainsi :

- le Premier ministre Edward Heath, architecte de l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté économique européenne (CEE), opte pour la pleine intégration<sup>17</sup> ;
- le référendum de juin 1975 sur le marché commun voit le « maintien » triompher avec une majorité de 65 % ;
- en 1977, Roy Jenkins, ténor pro-CEE du Parti travailliste, accepte le poste de président de la Commission européenne et contribue à jeter les bases d'un retour à des taux de change négociés, de l'élargissement de la Communauté à la Grèce, à l'Espagne et au Portugal, ainsi que de la libéralisation des marchés ;
- en 1985, le Premier ministre Margaret Thatcher accepte d'élargir le recours au vote à la majorité qualifiée en Conseil des ministres, et charge Lord Cockfield de conduire la stratégie d'ouverture du marché « 1992 » dans la Commission présidée par Jacques Delors.

Cette participation active aux avancées de l'UE est en réalité initialement plus franche que l'engagement équivoque de deux autres grands États membres, la France et l'Allemagne. La section 2 de la loi britannique de 1972 relative aux Communautés européennes (*European Communities Act – ECA*) spécifie que les lois de l'Union priment, en cas de conflit, sur les lois nationales, et que Whitehall a le pouvoir de rendre la loi européenne effective dans le droit national *via* des mesures d'adaptation<sup>18</sup>.

15. S. George, *An Awkward Partner: Britain in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

16. Chambre des communes, « Voting Behaviour in the EU Council », SN/1A/0646.

17. Cour suprême, UKSC 5, paragraphes 60 et 61, disponible sur : <[www.supremecourt.uk](http://www.supremecourt.uk)>.

18. Loi de 1972 relative aux Communautés européennes, parties 1, section 2, disponible sur : <[www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk)>.

Cette disposition corrobore l'interprétation, dans les années 1960, du traité de Rome par les juges de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) : la Cour a tranché dans le sens de la primauté de la loi européenne sur le droit national, et même sur les Constitutions des États membres<sup>19</sup>. Et pourtant, en Allemagne la Cour constitutionnelle n'a ratifié l'acceptation conditionnelle de la position de la CJUE qu'en 1986 ; et en France, le Conseil d'État n'a accepté cette doctrine qu'en 1990, là aussi sous réserve de dispositions contraires de la Constitution française.

Edward Heath et ses successeurs ne réussirent pourtant pas à gagner l'opinion britannique à la cause de l'intégration européenne<sup>20</sup>. Le Premier ministre affirmait pourtant que l'appartenance à l'UE n'impliquait nulle « érosion de la souveraineté nationale fondamentale<sup>21</sup> » – et il avait raison, mais sans doute pas au sens où les Britanniques entendaient ces mots. Le Parlement britannique ratifiait certes en toute souveraineté la suprématie de l'UE, mais ce faisant il remettait en cause l'accord constitutionnel fondamental sous-tendant la Constitution non écrite du pays, telle qu'il avait été soigneusement négocié entre 1689 et 1707 (année de l'union entre l'Écosse et l'Angleterre).

La seconde révolution anglaise de 1689 a posé les bases d'une monarchie constitutionnelle, fondée sur l'idée d'un pouvoir exécutif soumis à sanction électorale, et contraint par la *common law*, les procès devant jury et l'*habeas corpus*. Nombre de ces conventions s'opposent directement à l'idée de lois et directives imposées de l'extérieur, et contraignant quotidiennement cours et parlements britanniques.

### Un pouvoir constitutionnel soumis à sanction nationale

Il faudra deux décennies pour que les pleines conséquences des décisions de Heath se manifestent. Il perd le pouvoir en 1974. Pendant cinq ans, le Parti travailliste dirige une économie stagnante, affectée d'une forte inflation, perd les législatives de mai 1979, et reste dans l'opposition pendant 18 ans. Margaret Thatcher arrive aux affaires bien décidée à remettre le pays sur les rails du succès, au prix de mesures économiques brutales et de l'envoi de la flotte dans l'Atlantique sud pour ramener les îles Malouines dans le giron britannique. Sur le front européen, le nouveau Premier ministre se bat pour réduire la contribution budgétaire du Royaume-Uni, finalement fixée au sommet de Fontainebleau à l'été 1984.

19. Jugement de la Cour du 17 décembre 1970.

20. K. Clarke, *Kind of Blue: A Political Memoir*, Londres, MacMillan, 2016, p. 81.

21. J. Campbell, *Edward Heath: A Biography*, Londres, Random House, 1994, p. 360.

Elle est largement réélue en 1983 et 1987, alors que l'économie redessinée commence à prospérer. Une presse grandiloquente chante le retour d'une culture retrempée dans le patriotisme.

Dans la même période, la France prend une direction contraire, cherchant à redonner vie à la vision de Jean Monnet d'une Europe intégrée. En Allemagne, le chancelier Kohl est un fédéraliste européen convaincu, prêt à adopter toutes les mesures nécessaires. Pour Delors, le marché intérieur européen est une étape sur la voie des États-Unis d'Europe. Si nombre de personnalités politiques partagent à Londres cette ambition d'une union politique<sup>22</sup>, ce n'est pas le cas de l'opinion britannique – ni du Premier ministre.

Le désaccord entre Delors et Thatcher s'affirme entre 1988 et 1992. À Delors qui prédit que, d'ici dix ans, 80 % de la législation sera faite à Bruxelles, Thatcher oppose son célèbre « Non, non, non » aux Communes. En quelques jours, elle est pourtant politiquement mise à mort par une large coalition de partisans de Delors à Londres et dans toute l'UE. L'unité du Parti conservateur est brisée. Les députés réfractaires aux conceptions de Delors forment le Groupe de Bruges, en référence au discours de Thatcher devant le Collège d'Europe appelant à une « Europe des patries ». Le traité de Maastricht, qui pose les bases de l'union monétaire, donne lieu à la création de l'UKIP.

L'appartenance du Royaume-Uni à l'UE manifeste toutes ses implications lorsque la CJUE invalide une loi du Parlement – loi de 1988 sur la marine marchande –, déclarée incompatible avec le droit de la CEE/UE. Lord Alfred Denning, ancien haut magistrat, commente en ces termes l'événement : « Le droit européen n'est plus une écume léchant les rivages de l'Angleterre ; c'est un raz-de-marée<sup>23</sup>. » Jugement confirmé par les développements ultérieurs : en 1998, le gouvernement Blair incorpore au droit britannique la Convention européenne des droits de l'homme issue du Conseil de l'Europe. Alors que le Parti conservateur appelle le pays à s'en retirer<sup>24</sup>, le juge Dean Spielmann, président de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), prévient le Royaume-Uni qu'il ne peut se retirer de la Convention sans mettre en péril son appartenance à l'UE.

Le Royaume-Uni, cependant, se tient à l'écart de l'union monétaire et des accords de Schengen sur la libre circulation des personnes,

22. S. Wall, *A Stranger in Europe: Britain and the EU from Thatcher to Blair*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 219.

23. R. G. A. Smith, *The ECJ: Judges or Policy Makers?*, Londres, Groupe de Bruges, 1990.

24. Home Office, « Criminal Justice System Review: Rebalancing the Criminal Justice System in Favour of the Law-Abiding Majority », juillet 2016, disponible sur : <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk>>.

tandis que les autres États membres se contentent d'ignorer les efforts de Cameron pour bloquer le Pacte budgétaire européen de 2012. Dans les années 2009-2015, les mises en minorité du Royaume-Uni en Conseil des ministres augmentent considérablement.

## Deux idées de l'Europe

« Pour continuer à défendre l'Europe », déclare l'ancien Premier ministre Tony Blair dans son discours anti-Brexit au siège de Bloomberg à Londres, « il faut regarder non le passé mais l'avenir. » Partout dans le monde, « pour maintenir leur puissance et leur influence, et défendre efficacement leurs intérêts, les nations de la taille de la nôtre devront coopérer avec leur environnement proche<sup>25</sup> ».

C'était déjà l'argument avancé par le Premier ministre Harold Macmillan à la Chambre des Communes en 1961 en faveur de l'adhésion à la CEE. À travers la « mutualisation » de la souveraineté, le Royaume-Uni verrait son influence internationale s'accroître<sup>26</sup>.

Mais comme le soulignait le grand homme d'État anglo-irlandais Edmund Burke, on ne gouverne pas sans le consentement des gouvernés<sup>27</sup>. C'est là un ingrédient clé de la gouvernance européenne qui fait défaut non seulement au Royaume-Uni, mais aussi dans d'autres États membres – et notamment en France, pourtant à l'origine du projet d'Europe supranationale<sup>28</sup>.

Ces dernières années, deux Premiers ministres au moins ont précisé la vision britannique d'une Europe viable, vision qui contraste fortement avec l'adhésion officielle du Royaume-Uni à l'idée de supranationalisme. Dans son discours de Bruges de septembre 1988, Thatcher dessinait une Europe fondée sur « une coopération de bonne volonté entre États souverains et indépendants », une Europe plus unie « qui préserve les différentes traditions, les pouvoirs parlementaires et la fierté nationale de chacun des pays ; car ces ingrédients ont été à la source de la vitalité de l'Europe pendant des siècles<sup>29</sup> ». Un quart de siècle plus tard, dans un discours au siège de Bloomberg

25. « Tony Blair's Brexit Speech, full transcript », *The Spectator*, 17 février 2017, disponible sur : <https://blogs.spectator.co.uk>.

26. M. Camps, *Britain and the European Community: 1955-1963*, Princeton, Princeton University Press, 1965, p. 359.

27. C. Cruise O'Brien, *The Great Melody*, Londres, Minerva, 1992 et plus récemment, J. Norman et E. Burke, *Philosopher, Politician, Prophet*, Londres, William Collins, 2013.

28. B. Stokes, « Euroskepticism Beyond Brexit: Significant Opposition in Key European Countries to an Ever Closer EU », *op. cit.*

29. Cette thèse est exposée dans l'ouvrage d'E. Jones, *The European Miracle: Environments, Economies and Geopolitics in the History of Europe and Asia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

à Londres<sup>30</sup> en janvier 2013, Cameron défendait une Europe « d'États libres dont les Parlements nationaux sont et resteront la source d'une authentique légitimité démocratique et de la responsabilité dans l'Union européenne ».

Cette Europe n'était pas acceptable pour Bruxelles, Paris et Berlin en 2013. Après la crise de l'euro de 2010, un consensus s'est dégagé en faveur d'une intégration plus poussée, seule option valable ; aucun retour aux monnaies nationales n'étant envisageable. Il fallait donc assurer l'avenir de l'euro ;

## L'«Europe des patries» contre les «États-Unis d'Europe»

imposer une sévère discipline fiscale à tous les États membres au moyen du Pacte budgétaire ; progresser vers une fédération européenne<sup>31</sup> ; et mettre en œuvre un programme envisageant une union financière, fiscale et politique approfondie d'ici 2017, et devant être achevée d'ici 2025. En octobre 2015, le président Hollande et la chancelière Merkel mettaient en scène leur solidarité devant le Parlement européen, en réclamant «plus d'Europe». À l'intention du Royaume-Uni, François Hollande lançait : «Si vous ne voulez pas une Europe plus forte, la seule voie possible est tout simplement de quitter l'Europe.»

Ces deux visions de l'Europe – la version britannique de l'«Europe des patries», ou du général de Gaulle, *vs.* les États-Unis d'Europe – coexistent au moins depuis le congrès de La Haye de 1948. Elles ont en commun de vouloir garantir la paix et la prospérité des Européens ; elles divergent quant aux moyens d'y parvenir. Lequel des deux formats a le plus de chances de réussir ?

Pour répondre à cette question, définissons l'Europe comme un ensemble dynamique, marqué par quatre caractéristiques distinctes mais liées entre elles.

1. L'Europe a reçu en partage l'héritage des cultures grecque et romaine, le sentiment (désormais lointain) d'exister en tant que chrétienté<sup>32</sup>, la redécouverte du monde antique à la Renaissance et la rupture de l'unité entre le pape et l'empereur avec le premier «Brexit» opéré par Henri VIII en 1528. Comme l'écrit Ralf Dahrendorf, quand deux Européens se rencontrent hors d'Europe, ils reconnaissent d'instinct être issus de la même civilisation<sup>33</sup>.

30. Voir la retranscription disponible sur : <www.gov.uk>.

31. José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, «Allocution sur l'état de l'Union», base de données de communiqués de presse de la Commission européenne, 12 septembre 2012.

32. Voir C. Dawson, *The Making of Europe: An Introduction to the History of European Unity*, Washington D.C., Catholic University of America Press, 2001 et T. Holland, *Millenium: The End of the World and the Forging of Christendom*, New York, Little Brown, 2008.

33. R. Dahrendorf, «On Power: International Power: A European Perspective», *Foreign Affairs*, octobre 1977.

2. L'Europe est une mosaïque de peuples et d'États interdépendants, adhérant pour la première fois après des siècles d'histoire à des principes communs de légitimité (gouvernement constitutionnel, état de droit, liberté d'expression), mais séparés en pratique par leurs différences de langue, de sensibilités religieuses, de mythes historiques, tout autant que par leurs systèmes fiscaux, leurs activités économiques et leurs structures nationales.
3. La politique européenne est faite de diplomatie entre États souverains. Celle-ci peut s'attacher au commerce ou au bien-être des populations, mais parce que les États européens sont reconnus comme souverains sur la scène mondiale, la diplomatie internationale entre les États membres et leurs divers partenaires extérieurs reste indissociable de la politique intra-européenne de ces États membres.
4. Ce système diplomatique comporte au moins deux éléments. Le premier a été mis en place par les gouvernements du Premier ministre Clement Attlee (1945-1951), qui soutenait la vision des États-Unis en Europe et prônait la création d'institutions *multilatérales*. Cette conception était entièrement conforme à la tradition constitutionnelle britannique. Le second a été élaboré en 1950, avec la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), par le gouvernement français, également soutenu par les États-Unis, et cherchant à instituer des structures *supranationales* contraignantes. La CECA est l'ancêtre de la défunte Communauté européenne de défense (CED), de l'Euratom et du traité de Rome, complété ensuite par le traité de Maastricht de 1992 et le traité de Lisbonne de 2009.

Ce «supranationalisme» est inspiré par l'idée que c'est le nationalisme qui est responsable des guerres de la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle, et donc que les États-nations devraient être subordonnés à une entité plus large, une Union des États européens. C'est ce modèle qui est en crise (et non celui fondé sur un regroupement multilatéral d'États souverains).

Jean Monnet, le père fondateur de l'UE, après avoir traversé deux guerres mondiales, pensait que le peuple des démocraties devait être tenu à distance, maîtrisé et contrôlé. C'était, pour lui, aux élites issues des États membres réunies en conseils pour prendre les décisions complexes requises par les intérêts européens, que revenait cette tâche. Et les élites de la Grande-Bretagne libérale d'avant 1939 partageaient entièrement cette vision<sup>34</sup>.

34. Voir par exemple A. Salter, *The United States of Europe and Other Papers*, Londres, Allen & Unwin, 1933.

Ce projet comportait un certain nombre de défauts structurels. D'abord, à mesure que des pouvoirs législatifs étaient transférés aux institutions européennes, ceux des États membres étaient affaiblis, sans que l'UE gagne en légitimité, en même temps que le droit des électeurs de sanctionner les législateurs se voyait sérieusement compromis<sup>35</sup>. Ensuite, l'organisme collectif de l'UE s'est saisi d'un ensemble toujours croissant de compétences, en dépit des promesses de «subsidiarité» (supposée rapprocher la décision des citoyens), et de l'inadéquation des moyens utilisés pour mettre en œuvre des politiques toujours plus nombreuses<sup>36</sup>. Enfin et surtout, la plupart des citoyens européens restent fermement attachés à leur environnement national ou même local et régional. Comme le note la Commission elle-même dans son *Eurobaromètre*, 2 % des citoyens de l'UE se voient comme seulement «Européens», et 6 % considèrent leur identité européenne comme plus importante que leur identité nationale<sup>37</sup>.

Les démocraties constitutionnelles font vivre le débat public, qui s'accompagne souvent de féroces différences d'opinion et s'exprime dans les Parlements, les médias, sur les champs de bataille d'élections récurrentes où les opposants rassemblent leurs armées pour gagner des positions, si ce n'est le pouvoir, dans l'espoir de mettre en œuvre leur programme et de le soumettre à la sanction de l'intérêt national.

Ce fossé entre la turbulente vie politique des démocraties membres et l'ambition supranationale, voire fédérale, d'une Union des États européens dans un espace apolitique s'est creusé dans les années qui ont suivi le krach financier de 2008, entraînant dans son sillage le drame grec de 2010, la dépression européenne, l'immigration de masse et le vote pour le Brexit le 23 juin 2016.

Deux forces sont ici à l'œuvre :

- la dynamique de la mondialisation, protéiforme, des multinationales, du terrorisme international et des réseaux sociaux, exerce une influence constante mais inégale sur les sociétés européennes ;
- dans le même temps, une demande de plus en plus pressante s'exprime dans les États membres pour que les citoyens aient davantage leur mot à dire dans la conception des politiques publiques.

Le Royaume-Uni n'échappe pas à ces pressions. Mais la spécificité du vote du 23 juin tient au fait que les Britanniques ont redécouvert leur propre constitution. La Haute Cour et la Cour suprême ont jugé

35. P. Mair, *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*, Londres, Verso, 2013.

36. Voir G. Majone, *The Deeper Euro-Crisis or: The Collapse of the EU Culture of Total Optimism*, European University Institute, EUI Working Papers, 2015.

37. Commission européenne, *Eurobaromètre standard*, «L'opinion publique dans l'Union européenne», printemps 2015, disponible sur : <<http://ec.europa.eu>>.

(en novembre 2016 et janvier 2017) que seule une loi du Parlement, et non une décision du gouvernement, pouvait invalider la loi qui avait fait entrer la Grande-Bretagne dans la CEE. Comme le disait Lord David Neuberger, « agir autrement constituerait une rupture de principes constitutionnels établis depuis plusieurs siècles<sup>38</sup> ».

Les 43 ans d'appartenance britannique à l'UE ont nourri une crise constitutionnelle. L'entrée dans la CEE aux termes de la loi de 1972 sur les Communautés européennes a contribué à concentrer encore le pouvoir à Whitehall, en contournant le Parlement. Mais cette situation contredisait des principes constitutionnels fondamentaux, et contribuait ainsi à une perte de confiance à la fois dans le Royaume-Uni et dans l'Union européenne elle-même. Comme l'a réaffirmé le Premier ministre Theresa May dans son discours en 12 points sur le Brexit<sup>39</sup> : « La souveraineté parlementaire est le fondement de notre accord constitutionnel non écrit. L'opinion veut pouvoir sanctionner les gouvernements de façon très directe ; par conséquent, des institutions supranationales aussi puissantes que celles créées par l'Union européenne sont très peu compatibles avec notre histoire politique et notre mode de vie. »

Pour les partenaires européens de la Grande-Bretagne, le vote du 23 juin représente un avertissement : le projet européen ne peut s'épanouir que s'il met en son centre la démocratie nationale. Pour l'heure, l'UE se fixe un cap fédéral qui recueille peu de soutiens, au Royaume-Uni comme dans d'autres États membres.

L'option d'une alliance européenne d'États constitutionnels souverains reste donc ouverte, quelle que soit l'issue des négociations à venir. Elle est bien plus adaptée à la réalité complexe de l'Europe que le projet fédéral, ou que le chaotique entre-deux qui règne actuellement.



### Mots clés

Royaume-Uni  
Union européenne  
Brexit  
Europe des nations

38. L. Brinded, « Here's Britain's Supreme Court Case Judgment on Triggering The Brexit Process in Full », *Business Insider*, 24 janvier 2017, disponible sur : <[www.businessinsider.de](http://www.businessinsider.de)>.

39. « Theresa May's Brexit Speech in Full: Prime Minister Outlines her 12 Objectives for Negotiations », *The Independent*, 17 janvier 2017, disponible sur : <[www.independent.co.uk](http://www.independent.co.uk)>.

