

Brexit : Que s'est-il passé ? Que va-t-il se passer ?

Par **Jolyon Howorth** et **Vivien Schmidt**

Jolyon Howorth est professeur de science politique à l'université de Yale, *Jean Monnet Professor ad hominem* et professeur émérite de politique européenne à l'université de Bath.

Vivien Schmidt est professeur de relations internationales, *Jean Monnet Professor* de politique européenne, et directeur du Centre des études de l'Europe à l'université de Boston.

Traduit de l'anglais par François Boisivon.

Le référendum du Brexit traduit la réticence fondamentale des Britanniques à endosser la logique même de la construction européenne, l'impuissance des élites politiques à la leur expliquer, les difficultés particulières des principaux partis politiques en cause, ainsi que le développement d'un sentiment national proprement anglais. Nul ne peut imaginer pour le moment les clauses concrètes de ce Brexit. Mais il pourrait être l'occasion d'un véritable *new deal* pour l'intégration européenne.

politique étrangère

« C'est l'histoire de cinquante années pendant lesquelles la Grande-Bretagne s'est efforcée de réconcilier un passé qu'elle ne pouvait oublier et un avenir qu'elle ne pouvait éviter. »

Hugo Young, *This Blessed Plot: Britain and Europe from Churchill to Blair*, New York, Overlook Hardcover, 1999¹.

Le Brexit est à bien des égards l'accident qu'on attendait. Voici des décennies que les Britanniques sont soumis à un régime de fausses vérités euroseptiques, diffusées par des élites médiatiques et politiques qui n'ont jamais tenté de montrer les aspects positifs du projet européen. La campagne du référendum a opposé ceux qui expliquaient pourquoi le

1. Ce titre est une référence à W. Shakespeare, dans *Richard II*, acte II, scène 1, trad. F.-V. Hugo : « Cet auguste trône des rois, cette île porte-sceptre, cette terre de Majesté, ce siège de Mars, cet autre Eden, ce demi-paradis, cette forteresse bâtie par la nature pour se défendre contre l'invasion et le coup de main de la guerre, cette heureuse race d'hommes, ce petit univers, cette pierre précieuse enchâssée dans une mer d'argent qui la défend, comme un rempart, ou comme le fossé protecteur d'un château, contre l'envie des contrées moins heureuses, ce lieu béni, cette terre, cet empire, cette Angleterre, cette nourrice [...] est maintenant affermée (je meurs en le déclarant), comme un fief ou une ferme misérable. Cette Angleterre [...] est maintenant engagée à l'ignominie par les taches d'encre et par les parchemins pourris. » (NdT.)

Royaume-Uni devait quitter l'Union européenne, à ceux qui expliquaient pourquoi il ne devait pas la quitter. Les raisons de rester, les traits *positifs* de l'UE ont été oubliés. Mais le résultat du vote pourrait avoir, pour le Royaume-Uni comme pour l'Union européenne, mais aussi pour les relations transatlantiques – et donc pour l'ordre international libéral lui-même – des conséquences incalculables.

Le poids du passé

Le 11 novembre 1944, Winston Churchill rendait une visite symbolique à Charles de Gaulle pour commémorer l'armistice de 1918. Le général avançait alors que si la France et le Royaume-Uni avaient eu de la guerre des expériences très différentes, les deux pays n'en étaient pas moins, à mesure que sa fin approchait, objectivement dans la même situation : d'anciens empires et de solides civilisations, mais des puissances moyennes et ruinées financièrement. Pourquoi, exhortait de Gaulle, ne joindraient-ils pas leurs forces et ne dirigeraient-ils pas ensemble une superpuissance européenne ? Churchill partageait l'analyse de de Gaulle, mais, remarqua-t-il, le Royaume-Uni avait, à la différence de la France, une autre solution : le lien transatlantique². La Grande-Bretagne manqua le coche à cette occasion et continua dès lors de le manquer. Le Brexit est la dernière manifestation – quoique sans doute la plus alarmante – des relations tortueuses, et pour finir ratées, du Royaume-Uni avec l'Europe.

Au milieu des années 1950, un comité intergouvernemental fut constitué pour jeter les bases de la Communauté économique européenne (CEE). Le Royaume-Uni y envoya un fonctionnaire en milieu de carrière, l'économiste Russell Bretherton, pour représenter Sa Majesté parmi les ministres des Affaires étrangères des Six. Comprenant que les discussions prenaient un tour très politique, sans se restreindre à l'économie et au commerce, Bretherton quitta le comité. Lors de la dernière réunion à laquelle il participait, il prit congé sur ces mots : « Messieurs, vous tentez de négocier ce qui ne peut être négocié, ou ce qui, s'il parvenait à l'être, ne serait pas ratifié, et qui, s'il était ratifié, ne fonctionnerait pas.³ » Ce qui n'empêcha pas le gouvernement conservateur d'Harold Macmillan, prenant acte de ce que les autres solutions étaient compromises (la décolonisation battait son plein et le Commonwealth n'était plus, pour les ambitions mondiales britanniques, qu'une coquille vide),

2. La rencontre est relatée par les deux hommes : C. de Gaulle, *Mémoires de guerre*, t. III, *Le Salut 1944-1946*, Paris, Plon, 1959, p. 52-53 ; W. Churchill, *Mémoires sur la Deuxième Guerre mondiale*, t. VI, *Triomphe et Tragédie*, Paris, Plon, 1953, p. 258-260.

3. H. Young, *This Blessed Plot: Britain and Europe from Churchill to Blair*, Londres, Macmillan, 1999.

d'ouvrir des négociations en vue de l'adhésion de son pays à une CEE en plein essor au début des années 1960. Macmillan céda aussi aux pressions de Washington, où le président Kennedy cherchait à renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique, en faisant du Royaume-Uni un acteur de premier plan. L'ambivalence des Britanniques envers l'Europe s'illustra en décembre 1962 lorsque, parallèlement à la demande d'adhésion, Macmillan signa avec les États-Unis le traité de Nassau, intégrant le Royaume-Uni au système américain de missiles nucléaires *Polaris*. Sans surprise, ces premières grandes manœuvres européennes furent mises en échec par de Gaulle, qui refusa en janvier 1963 la demande d'adhésion britannique, au motif que le Royaume-Uni n'avait aucun intérêt à devenir partie prenante d'un projet politique européen⁴. Cette absence d'intérêt britannique se vérifia durant les cinq décennies qui suivront.

Lorsque Edward Heath parvint à faire entrer la Grande-Bretagne dans l'Europe en 1973, après la disparition de de Gaulle, ce fut en « vendant » massivement l'adhésion à ses concitoyens comme une bonne affaire commerciale – bien qu'il ait toujours nié les avoir trompés sur la question⁵. Dans les années 1980, avec le lancement du projet d'achèvement du grand marché européen, Margaret Thatcher devint fugitivement une Européenne enthousiaste. Comme telle, elle abandonna sans doute davantage de souveraineté (en échange de la libéralisation et de l'extension du marché) qu'aucun Premier ministre avant elle. Mais elle recula devant l'idée d'une monnaie unique et refusa toute intégration politique plus approfondie⁶. En 1991, lors de la conférence qui allait aboutir à la création de l'Union européenne avec le traité de Maastricht, le Royaume-Uni obtint une dérogation pour la monnaie unique et, plus tard, refusa de rejoindre l'espace sans frontières de Schengen. La Grande-Bretagne n'a tout simplement jamais partagé les ambitions – qu'elles aient trait à la politique, à la culture ou à l'identité – de ses partenaires européens⁷.

L'adhésion britannique : une « bonne affaire » commerciale ?

4. F. de la Serre, « De Gaulle et la candidature britannique aux Communautés européennes », *De Gaulle en son siècle*, t. V, Paris, Plon, 1992, p. 192-202.

5. E. Heath, *The Course of my Life: The Autobiography of Edward Heath*, Londres, Hodder & Stoughton, 1998 ; R. Denman, *Missed Chances: Britain and Europe in the Twentieth Century*, Londres, Cassell, 1996, p. 240-242 ; D. Maitland, *Diverse Times, Sundry Places*, Brighton, Alpha Press, 1996, p. 181.

6. M. Thatcher, *The Downing Street Years*, New York, Harper Collins, 1993.

7. A. Blair, *Dealing with Europe: Britain and the Negotiation of the Maastricht Treaty*, Abingdon, Ashgate, 1999.

Dans l'Union, le Royaume-Uni a toujours fait figure de « partenaire réticent⁸ ». Dans le processus de décision de l'UE, où la culture de consensus et de compromis demeure très éloignée des mœurs conflictuelles de la politique britannique, le Royaume-Uni s'est montré un âpre défenseur de ses propres intérêts, et prompt à tracer des lignes rouges. Cette attitude menaçante, affirmée lors des conférences de presse qui suivaient les réunions du Conseil européen et les sommets, a pu fonctionner auprès de l'opinion britannique, mais les manœuvres dans les instances communautaires ont souvent conduit à des résultats désastreux. Un exemple typique en est le veto du Premier ministre David Cameron lors de la réunion du Conseil de décembre 2011, à un traité visant à renforcer les règles budgétaires s'appliquant aux États membres, et à instaurer des sanctions pour les contrevenants. Sa stratégie intransigeante visant à sanctuariser la City, et à obtenir des garanties *ad hoc* pour l'industrie financière britannique, a provoqué une levée de boucliers. Et les États membres ont dû prendre l'initiative, sans le Royaume-Uni (et sans la République tchèque), d'un « traité hors des traités » : le Pacte budgétaire européen.

Des 43 ans d'appartenance du Royaume-Uni à l'Union demeurent surtout : une résistance active à toute velléité fédérale, la poursuite énergique de la dérégulation néo-libérale, une foi inébranlable dans les forces du marché, un soutien enthousiaste à l'élargissement de l'Union vers l'est (au nom d'une plus grande ouverture de ce marché). Dans une mesure non négligeable, les Britanniques sont parvenus à faire de l'UE le champion d'une économie tournée vers l'offre et d'une réduction de l'autorité politique. Si en 2005 la France et les Pays-Bas rejetèrent le projet de traité constitutionnel, c'est en partie parce que leurs opinions publiques le considéraient comme trop néo-libéral. Alors que les Britanniques lui reprochaient l'importance qu'il accordait à la puissance publique, voire son protectionnisme. Il n'y a jamais rien eu qui s'approchât d'une convergence de vues sur le projet européen de part et d'autre de la Manche. Les Britanniques en général, et les Anglais en particulier, n'ont jamais accepté que l'Europe puisse être un projet. Depuis des décennies, des médias farouchement hostiles brocardent l'Union pour ses soi-disant empiètements sur la vie des Britanniques ordinaires. Aucun dirigeant britannique n'a jamais tenté de plaider la cause de l'Union – en grande partie parce qu'à l'exception de Heath, aucun ne l'a embrassée. La notion même d'« Union toujours plus étroite » a été explicitement rejetée par le Royaume-Uni : raison pour laquelle, en 2016, durant les « débats » sur le Brexit, le camp du *Remain* n'a

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

pas même tenté de justifier le maintien, et n'a construit sa campagne que sur les raisons (économiques pour la plupart) de ne pas partir.

La situation politique produite par le Brexit

Une majorité d'électeurs anglais et gallois ont rejeté les arguments du *Remain*, tandis que l'Écosse et l'Irlande du Nord s'y montraient favorables. La stratégie du gouvernement conservateur a essentiellement consisté à instiller la peur des conséquences délétères pour l'économie d'un vote en faveur d'une rupture avec l'UE. Cette approche négative, impuissante à décrire les bonnes raisons qu'auraient les électeurs britanniques de rester dans l'UE, n'est pas parvenue à convaincre. Si les économistes et les experts jugeaient qu'en quittant l'Union le Royaume-Uni courrait au désastre, on entendit jusque dans la City des voix – et non des moindres – se déclarer en faveur d'un départ de l'UE, en dépit des inquiétudes suscitées par la perte éventuelle des droits liés au « passeport financier », qui pénaliserait les transactions avec le continent. Un argument fut souvent repris : si Cameron pensait vraiment qu'un vote pour la séparation conduirait à la catastrophe, pourquoi avait-il déclaré, durant les négociations avec l'UE, qu'il ferait lui-même campagne pour le *Leave* s'il n'obtenait pas satisfaction ? Et, poursuivait-on, si tout cela était d'aussi mauvais augure pour la Grande-Bretagne, pourquoi, d'abord, avoir décidé de la tenue d'un référendum ? La réponse était que le référendum ne concernait pas tant l'UE que le Parti conservateur lui-même : en annonçant sa tenue, Cameron cherchait surtout à panser les plaies de son parti, divisé entre des membres de plus en plus eurosceptiques et des europhiles de moins en moins nombreux, mais aussi miné par le glissement des électeurs conservateurs vers le UKIP (United Kingdom Independence Party). Mauvais calcul. D'autant que certains des plus proches alliés du Premier ministre se rangèrent, par opportunisme politique, du côté de la campagne du *Leave*. Et devant le verdict des urnes, Cameron dut démissionner, les conservateurs le remplaçant par Theresa May.

Le Parti travailliste avait aussi ses problèmes, notamment parce que son chef ne se sentait guère d'enthousiasme pour l'UE, et le montrait. Jeremy Corbyn fit relativement peu campagne ; et lorsqu'il se déclara finalement pour le *Remain*, il manqua de l'élan nécessaire pour convaincre les électeurs travaillistes d'aller voter. Les élites politiques du Parti travailliste étaient très majoritairement favorables à un maintien dans l'Union, mais quelques voix importantes, à la gauche du parti, en appelèrent au *Leave*, considérant que l'UE néo-libérale, mais aussi le Royaume-Uni, devaient renouer avec la démocratie nationale. La victoire du *Leave* se solda par une

fronde des parlementaires travaillistes contre Corbyn, qui ne parvinrent cependant pas à lui disputer sérieusement la direction du parti.

L'UKIP, bien sûr, paradait, tenant pour la première fois la vedette sur la scène nationale. Il livrait bataille sur son terrain, saisissant une chance unique de prendre la parole, de dire ce que bon lui semblait sur l'UE et les bénéfices que ne manquerait pas d'entraîner une scission, si tendancieux ou faux qui pussent être ses propos. Le plus frappant dans sa propagande fut la promesse de consacrer aux dépenses nationales de sécurité sociale les contributions financières du Royaume-Uni à l'UE – une somme que les «Brexiters» évaluaient, à tort, à 350 millions de livres hebdomadaires. C'était évidemment un mensonge, que Nigel Farage, chef du parti, admit lui-même au lendemain du vote. Sa campagne fut avant tout anti-immigration, centrée sur la liberté de circulation des citoyens européens dans le marché unique, et ciblant d'abord les Polonais et autres ressortissants d'Europe centrale et orientale. Mais le discours du UKIP prit aussi un tour plus nettement raciste, notamment avec une affiche figurant des réfugiés syriens et laissant entendre qu'ils menaçaient d'envahir le Royaume-Uni. Ceci, en dépit du fait que la Grande-Bretagne n'étant pas membre de l'espace Schengen, elle n'était pas tenue d'accueillir des réfugiés et qu'elle n'en hébergeait, de fait, que fort peu.

Trois raisons principales ont sous-tendu le succès du *Leave*⁹. La première tient aux conséquences pernicieuses de la mondialisation et des politiques néo-libérales pour de larges secteurs de la population, principalement pour les travailleurs non qualifiés, les chômeurs et les retraités. Cruel paradoxe : nul dirigeant, du camp du *Remain* ou du camp du *Leave*, n'a jugé bon d'expliquer aux électeurs que les politiques de Londres sous Thatcher et Blair en étaient responsables, bien plus que l'UE¹⁰.

La deuxième raison résulte d'une immigration mal régulée, en provenance d'abord d'Europe centrale et orientale, puis du Moyen-Orient et d'Afrique. Cette dernière vague étant la conséquence tragique des guerres et de la déstabilisation de l'Irak et de la Libye, et tenant bien plus à l'aventurisme britannique en matière militaire qu'aux politiques de l'UE. La première vague d'immigration résulte directement d'un élargissement à l'est conçu dans la précipitation, soutenu avec enthousiasme en son temps par Londres, et de la politique du Premier ministre Tony Blair, qui décida

9. M. Goodwin, «Why Britain Backed Brexit», *The UK in a Changing Europe*, 12 juillet 2016, disponible sur : <<http://ukandeu.ac.uk>>.

10. V. Schmidt, «The Issue Remarkable for its Absence: The Resilience of Neo-Liberalism in Europe», *Cambridge University Press blog*, 6 juin 2016, disponible sur : <www.cambridgeblog.org>.

d'ouvrir le Royaume-Uni à l'immigration venant des pays d'Europe centrale et orientale, immédiatement après leur accession, en 2004, plutôt que d'attendre le délai convenu de sept ans. Par ses erreurs d'estimation grossières – elle prévoyait la venue de 30 000 personnes, alors que les Polonais furent à eux seuls plus d'un million – et parce qu'elle s'avéra incapable de gérer le processus, la politique de portes ouvertes du gouvernement a elle aussi attisé un sentiment anti-immigrants.

Une immigration mal régulée

La troisième raison majeure du succès du *Leave* est à chercher dans la crise de l'identité nationale anglaise. Après la Seconde Guerre mondiale, les Anglais sont restés pendant des décennies « fiers d'être britanniques », sans chercher à tempérer cette identité par la revendication d'une « anglicité ». Dans les années 1990, lorsque certains pouvoirs furent transférés aux autres nations du Royaume-Uni (Écosse, pays de Galles, Irlande du Nord), la question dite du *West Lothian*¹¹ commença à se poser avec une nouvelle acuité. Il s'agit en effet de savoir dans quelle mesure les parlementaires d'Irlande du Nord, d'Écosse ou du pays de Galles siégeant à la Chambre des communes de Londres, devraient être autorisés à voter sur certaines matières ne concernant que l'Angleterre, alors même que les compétences en ces matières ont été transférées aux autres assemblées nationales, où les parlementaires anglais ne sont évidemment pas consultés. Après le référendum sur l'indépendance de l'Écosse, l'idée se développa que les Anglais devraient veiller de plus près sur leurs propres intérêts¹². Cette rapide émergence d'une identité anglaise militante fut encore renforcée par les Brexiters¹³. Même le Parti travailliste, traditionnellement réfractaire aux sirènes nationalistes, commença à peser les éventuels bénéfices électoraux des revendications d'« anglicité¹⁴ ». Après l'annonce des résultats du référendum, ces frustrations nationales refoulées explosèrent en une vague d'agressions contre les étrangers, avec des bandes écumant les rues, demandant aux passants de prouver qu'ils savaient parler anglais, des croix gammées apparaissant ici et là dans plusieurs grandes villes et des clients, dans des restaurants, refusant d'être servis par des étrangers¹⁵. La communauté polonaise fut

11. Ainsi nommée car d'abord formulée dans son principe par le député travailliste de la circonscription du West Lothian (entre Édimbourg et Glasgow), Tam Dalyell, aux Communes, le 14 novembre 1977. (NdT).

12. T. Mullen, « The Scottish Independence Referendum 2014 », *Journal of Law and Society*, vol. 41, n° 4, décembre 2014, p. 627-640 ; A. Henderson, C. Jeffrey et R. Lineira, « National Identity or National Interest: Scottish, English and Welsh Attitudes to the Constitutional Debate », *The Political Quarterly*, vol. 86, n° 2, avril 2015, p. 265-274.

13. M. Kenny, « The Genesis of English Nationalism », *Political Insight*, septembre 2016.

14. T. Hunt, « Labour Must Embrace Englishness – and Be Proud of It », *The Guardian*, 5 février 2016.

15. A. Lusher, « Racism Unleashed: True Extent of the Explosion of Blatant Hate that Followed the Brexit Result », *The Independent*, 28 juillet 2016.

particulièrement visée. Des supérettes polonaises furent incendiées ; des résidents polonais furent physiquement agressés ; on vit surgir des tracts réclamant le départ de la « vermine polonaise¹⁶ ». Les résultats du référendum ont ainsi montré que plus les électeurs se considéraient comme anglais avant d'être britanniques, plus ils étaient en faveur du *Leave*, et que plus ils se considéraient comme britanniques avant d'être anglais, plus ils avaient voté pour le *Remain*¹⁷.

Sentiment envers l'UE et identité nationale en Angleterre

-30 %	-2 %	26 %	37 %	51 %
Anglais et non britannique	Plus anglais que britannique	Aussi anglais que britannique	Plus britannique qu'anglais	Britannique et non anglais

Pourcentage de différence en faveur du *Remain* plutôt qu'en faveur du *Leave* lors du référendum sur le maintien dans l'UE.

Source : M. Kenny, *Political Insight*, 7: 8-11, 2016.

Certes, 48 % des voix se sont portées sur le *Remain* (soit 34 % des inscrits), alors que 51 % des voix (soit 38 % des inscrits) choisissaient le *Leave*. Mais pour la plupart, ce vote fut moins motivé par l'enthousiasme que par l'aversion au risque. Les Brexiters voulaient « reprendre les commandes¹⁸ », comme le proclamait leur mot d'ordre. Il est assez piquant de remarquer que Londres, avec ses dérogations, n'a jamais abandonné aucun attribut significatif de sa souveraineté : monnaie, frontières, défense sont restées de son ressort exclusif. Très peu de gens au Royaume-Uni seraient capables de dire pourquoi l'UE a été fondée et à quoi elle sert : l'Europe c'est pour les vacances, pour se gaver de soleil et se remplir de vin, avant de rentrer chez soi – on n'est jamais aussi bien que chez soi... La grande majorité des Britanniques n'ont jamais eu la moindre intention de flirter avec l'identité européenne. Et pour nombre d'entre eux, comme Margaret Thatcher le fit autrefois remarquer, l'Europe a toujours été la source des problèmes (Jules César, Guillaume le Conquérant, Philippe II, Napoléon, Hitler, Staline...) plutôt que des solutions¹⁹. Les habitants de l'« île porte-sceptre », pour reprendre Shakespeare²⁰, pensent réellement

16. P. Yeung, «EU Referendum: Reports of Hate Crime Increase 57% Following Brexit Vote», *The Independent*, 27 juin 2016. Plus d'un million de Polonais ont émigré après 2004 au Royaume-Uni, attirés par la flexibilité du marché du travail.

17. M. Kenny, «The Genesis of English Nationalism», *Political Insight*, septembre 2016.

18. M. Hall, «Boris Johnson Urges Brits to Vote Brexit to "Take Back Control"», *Sunday Express*, 19 juin 2016.

19. Dans un discours à la Conférence écossaise du parti Tory, Margaret Thatcher avait dit, en 1999 : «De mon vivant, tous les problèmes sont toujours venus d'Europe continentale, et toutes les solutions des nations anglophones de par le monde.»

20. W. Shakespeare, *Richard II*, *op. cit.*

que les Britanniques sont différents des Européens, et, par conséquent, ne sont pas européens. Le référendum sur le Brexit fut imaginé par le Premier ministre David Cameron à des fins purement personnelles et partisans, puis alimenté, avec autant de cynisme que d'irresponsabilité, par une poignée de politiciens mus par leur seul intérêt, sans le moindre souci de ce qui se passerait ensuite, sourds aux conseils de l'extérieur. Le président Obama a clairement fait savoir à Londres que si le Royaume-Uni votait pour le Brexit, il rejoindrait la « queue du peloton » lorsqu'il s'agirait de renégocier les accords commerciaux²¹. Les dirigeants de tous les pays du Commonwealth et de tous les États européens se sont succédé pour prier la Grande-Bretagne de ne pas quitter l'Union. Pour paraphraser les mots de Churchill, jamais dans toute l'histoire humaine de tels dommages n'auront été causés à tant d'hommes par si peu.

Brexit dur ou conciliant ?

Le tour que prendront dans les prochains mois les négociations sur le Brexit demeure imprévisible. Il se pourrait fort bien que Theresa May, avec sa formule « Le Brexit, c'est le Brexit » (*Brexit means Brexit*), se soit elle-même enfermée dans une situation inextricable. Mais elle a, en même temps, forgé un puissant outil rhétorique, qui peut lui servir à justifier toutes les options que son gouvernement décidera de prendre²². Theresa May tient à faire savoir que l'issue du référendum lui a donné le mandat de négocier une sortie de l'UE, ce qui signifie l'activation de l'article 50 du traité sur l'Union européenne pour un départ effectif dans les deux ans. Quoiqu'une pétition ait pu rassembler près de quatre millions de signatures pour demander un nouveau référendum, elle n'a eu d'autre effet que d'être discutée au Parlement. Pour l'heure, il n'est pas question d'un débat parlementaire sur le Brexit. Ce n'est qu'à la fin du processus de négociation, lorsqu'un nouvel accord aura émergé, que le Parlement sera probablement saisi – quoiqu'il puisse même, en l'occurrence, être mis sur la touche par un second référendum.

Ce que cela signifie pour la démocratie britannique et pour l'infrangible concept de « souveraineté parlementaire » constitue une vaste question²³. Les parlementaires de gauche réclament déjà que le Parlement soit consulté sur l'organisation du Brexit, sans doute pour en atténuer l'impact, tandis qu'à la droite des Tories on souhaite aussi

21. A. Asthana et R. Mason, « Barack Obama: Brexit Would Put UK "Back of the Queue" for Trade Talks », *The Guardian*, 22 avril 2016.

22. K. Morrell, « Brexit: How a Single Word Became the Most Powerful Rhetorical Device in a Generation », *The Conversation online journal*, 12 octobre 2016, disponible sur : <<http://theconversation.com>>.

23. E. Jones, « The Meaning of Britain's Departure », *Survival*, vol. 58, n° 4, août-septembre 2016.

ardemment un vote, mais pour être certain que le Brexit sera mené le plus loin possible. Le Premier ministre maintient que les décisions concernant le Brexit sont une prérogative de la Couronne, relèvent donc de l'action régaliennne, à savoir que le gouvernement peut défaire seul, sans vote aux Communes, 40 ans de législations – pourtant votées par le Parlement. La Haute Cour a déjà tranché contre le gouvernement May.

Ce que cela signifie pour le Royaume-Uni en tant que tel n'est pas moins problématique. L'Écosse souhaite rester dans l'UE, même si le Royaume-Uni la quitte – ce qui la poussera probablement à organiser un nouveau référendum sur son indépendance. L'Irlande du Nord s'inquiète de la solidité de l'accord de paix du Vendredi saint si la frontière

Une désagrégation du Royaume-Uni ?

entre le Nord et le Sud devait être rétablie, et si l'UE n'était plus là pour exercer son rôle stabilisateur. Certains suggèrent que l'Écosse pourrait suivre, « à l'envers », le modèle du Groenland, resté dehors lorsque le Danemark a rejoint l'UE. Le Royaume-Uni pourrait ainsi quitter l'UE tandis que l'Écosse y demeurerait. Mais que cela fonctionne ou non, cela revient à laisser entendre que le Brexit pourrait non seulement signifier la sortie de la Grande-Bretagne de l'UE, mais la désagrégation du Royaume-Uni en tant que tel.

Dans l'intérim, nul ne sait ce que signifie le Brexit. Tout dépend de ce que l'une et l'autre partie concéderont. La liberté de circulation pour les citoyens de l'UE demeure le principal point d'achoppement. Le camp du Brexit est déterminé à la réduire, l'UE à la maintenir entière, puisqu'elle constitue l'une des quatre libertés qui sont au fondement même du marché unique. Mais si l'UE ne cède pas sur ce point et si le Royaume-Uni maintient sa position, ce dernier pourrait être entraîné bien au-delà de ce qui est prévu. Certains experts laissent entendre que les Britanniques pourraient obtenir un Brexit raisonnablement conciliant en suivant les exemples de la Norvège et de la Suisse, qui ont accès au marché unique – payant pour tout, se conformant à toutes les obligations, mais sans aucun droit de vote. Encore ces deux pays appartiennent-ils à l'espace Schengen. Mais tout cela est peu probable. Les ministres conservateurs en charge du Brexit parlent de quitter totalement l'UE, et de négocier des accords commerciaux séparés avec le reste du monde – dans le cadre exclusif des deux ans prévus par l'article 50. C'est aller un peu vite en besogne, si l'on considère les processus complexes et chronophages par lesquels il faut passer pour conclure réellement, par exemple, une appartenance à l'OMC, ou encore des accords bilatéraux avec la plupart des pays du monde – afin de remplacer ceux auxquels le Royaume-Uni

souscrivait jusqu'à présent comme partie dans les accords commerciaux de l'UE.

Quant à l'économie britannique, personne ne sait comme elle en sortira. Cela dépendra beaucoup de l'accord final, dur ou conciliant. Dans l'intervalle, la City pourrait connaître une lente hémorragie, sociétés d'investissement et banques craignant de perdre les « passeports financiers » qui leur permettent de vendre leurs produits et de représenter leurs clients dans tout le reste de l'Union. La livre, déjà sérieusement malmenée, est tombée à son cours le plus bas depuis 30 ans. Sa dépréciation renchérit le coût des importations, favorisera donc l'inflation, sans toutefois redynamiser beaucoup les exportations, puisque le Royaume-Uni est pour l'essentiel une économie post-industrielle. Loin de soulager les blessures du référendum et de calmer le mécontentement de nombreux électeurs, qui se sentent laissés pour compte et en font porter la responsabilité aux immigrants, le Brexit ne fera sans doute qu'aggraver la situation.

Les conséquences pour la défense et la sécurité

Parmi les questions posées par le Brexit, l'avenir de la politique européenne (et britannique) de sécurité et de défense est l'une des plus débattues²⁴. Certains auteurs laissent entendre que le Brexit n'aura de conséquences négatives ni sur la capacité des Britanniques à travailler avec leurs partenaires européens²⁵, ni sur l'efficacité de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC)²⁶. D'autres pensent au contraire que le Brexit rendra intenable la position du Royaume-Uni au sein de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)²⁷, voire que ses contradictions finiront par désintégrer cette dernière²⁸. Un dernier analyste, et non des moindres, voit poindre de nombreuses complications consécutives au vote, qui rendront extrêmement volatile, dans un avenir prévisible estime-t-il, la coopération euro-atlantique en matière de

24. J. Howorth, «The UK & Europe: In or Out of Security and Defence Policy», in M. Bond (dir.), *The Regent's Report: The UK and Europe: Costs, Benefits, Options*, Londres, The Federal Trust, 2013, p. 96-105, disponible sur : <www.regents.ac.uk>.

25. A. Menon, «Britain's Military Standing Would Not Suffer After Brexit», *Financial Times*, 24 avril 2016.

26. N. Gros-Verheyde, «Brexit : le Britannique est-il nécessaire à l'Europe de la Défense ?», *Bruxelles2*, octobre 2015 ; N. Gros-Verheyde, «Quelles conséquences du Brexit sur la PSDC ? Une quasi bonne nouvelle ?», *Bruxelles2*, 24 juin 2016.

27. I. Bond, «Cameron's Security Gamble: Is Brexit a Strategic Risk?», Londres, Centre for European Reform, 21 décembre 2015 ; J. Kerr, «Brexit Would Shake the Four Pillars of British Foreign Policy», Londres, Centre for European Reform, 31 mai 2016.

28. J. Hillison, «Will Brexit Unravel the European Union's Common Foreign and Security Policy?», *War on the Rocks*, 12 septembre 2016 ; J. Howorth, «CSDP Without the UK: Bad for Europe but Even Worse for Britain», *European Geostategy*, 18 janvier 2015, disponible sur : <www.europeangeostrategy.org>.

sécurité²⁹. Il est certain que le retrait du Royaume-Uni des principales agences de l'Union européenne ne changera pas la situation géostratégique globale en Europe. Les problèmes ne vont pas disparaître, et il est peu probable que le Brexit en crée, à cet égard, de nouveaux, même si certains avancent que la Chine, comme la Russie, pourraient profiter de la déstabilisation du Vieux Continent³⁰. Les grandes tensions géostratégiques demeureront : l'instabilité aux marches de l'UE depuis l'Arctique jusqu'à la mer Noire, et du Bosphore à l'Atlantique, les pressions russes sur l'Ukraine et les pays Baltes, l'ambivalence des États-Unis sur le degré et la nature de leur engagement auprès de leurs alliés dans le monde, les interrogations sur le but et le rôle futurs de l'OTAN, les limites et les faiblesses de la PSDC, enfin les relations entre cette dernière et l'OTAN. On ne peut cependant guère considérer comme un développement positif l'incertitude supplémentaire qu'ajoute le Royaume-Uni à ce sombre tableau.

Depuis juin 2016, le gouvernement de Theresa May est exclusivement préoccupé de définir sa position dans la négociation du divorce à venir. Il n'a pas eu le temps de répondre aux questions posées sur la mise en place d'une nouvelle relation de sécurité avec l'UE et avec l'OTAN. Les ténors de l'UE, quant à eux, n'ont pas tardé à échafauder les plans d'une politique de sécurité commune et d'une stratégie revistées. La nouvelle Stratégie globale de l'UE, longtemps attendue, n'a

L'occasion d'une relance de la PSDC ?

été rendue publique que deux jours après le vote du Brexit (sa divulgation ayant été volontairement retardée dans l'attente des résultats)³¹. Ses principales propositions tournent autour de la notion d'« autonomie stratégique », et d'un encouragement à la « résilience » des États des voisinages oriental et méridional³². Dans les semaines qui ont suivi la parution de cette Stratégie globale, différentes propositions pour une relance dynamique de la PSDC ont été rendues publiques. Début septembre 2016, la Haute Représentante pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini, a formulé ses dix propositions sur la défense, visant à susciter un

29. F. Heisbourg, « Brexit and European Security », *Survival*, vol. 58, n° 3, juin-juillet 2016, p. 13-22.

30. F. Godement, « China and Brexit: What's In It For Us? », European Council on Foreign Relations, China Analysis, septembre 2016 ; J. Nixey, « Russia's Silence Conceals a Preference for Brexit », Londres, Chatham House, 7 juin 2016.

31. Service européen pour l'action extérieure (SEAE), *Vision partagée, action commune : une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, Bruxelles, juin 2016, disponible sur : <<http://europa.eu>>.

32. Pour une ample variété d'analyses sur la Stratégie globale de l'UE, voir le numéro spécial de *The International Spectator*, 51/3, 2016.

« impetus politique³³ ». Un mois plus tard, lors d'une réunion informelle des ministres de la Défense à Bratislava, l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne ont annoncé un plan commun pour renforcer la PSDC et tirer parti du fait qu'avec le retrait du Royaume-Uni disparaissait le veto opposé par Londres depuis fort longtemps à l'établissement d'un quartier général européen (OHQ) opérationnel³⁴. L'idée d'une « armée européenne » a trouvé un nouveau souffle, malgré les désaccords marqués quant à sa signification précise³⁵.

Ces évolutions doivent être replacées dans leur contexte. Nombre des « nouvelles » propositions ne sont guère que des versions à peine retravaillées d'idées avancées dans les dix années qui ont suivi le sommet franco-britannique de Saint-Malo, en 1998 : une force de réaction rapide fondée sur les groupements tactiques, la refonte du financement de la PSDC, la mise en place d'une coopération permanente structurée, l'inauguration d'un semestre européen de la défense, la mutualisation des équipements, le renforcement de la coopération entre la PSDC et l'OTAN... Rien de nouveau dans tout cela... Le danger est maintenant de voir l'UE passer les dix prochaines années à piétiner dans des discussions ouvertes depuis le début du XXI^e siècle. Les problèmes sous-jacents n'ont pas disparu avec le Brexit, à savoir l'absence d'une autorité politique unifiée, les intérêts qu'ont certains États membres à retarder une européanisation des approvisionnements, l'inadaptation patente de la PSDC comme instrument de stabilisation du voisinage, la dépendance de nombreux États membres des régions limitrophes orientales à l'égard des États-Unis pour la défense de leurs intérêts vitaux, le besoin d'une coopération étroitement renforcée pour la lutte contre le terrorisme. Alors que les analystes sont de plus en plus nombreux à souligner le besoin urgent d'une coopération structurée entre la PSDC et l'OTAN³⁶, il est difficile de savoir ce que signifie, d'un point de vue institutionnel, la poursuite de l'*autonomie stratégique*. Le sentiment de « libération » ressenti dans nombre des 27 États membres après le départ des Britanniques contredit le souhait pourtant répandu d'un renforcement des relations avec l'OTAN (processus dont le Royaume-Uni serait probablement un acteur majeur). Les groupes de réflexion ont déjà commencé à se

33. « Les dix propositions de la Haute Représentante sur la défense. Un impetus politique nécessaire », *Bruxelles2*, 12 septembre 2016.

34. N. Gros-Verheyde, « Les quatre "Grands" affirment leur volonté de renforcer la PSDC », *Bruxelles2*, 12 octobre 2016.

35. S. Kern, « European Leaders Discuss Plan for European Army », Gatestone Institute, 14 septembre 2016.

36. M. Heinrich, « EU Defense Cooperation: Threat or Benefit for NATO? », *The Globalist*, 12 octobre 2016.

répandre en documents d'orientation sur ces sujets³⁷. Une conclusion s'impose d'elle-même : le départ imminent du Royaume-Uni des structures existantes de défense de l'UE ouvre une boîte de Pandore, et les conséquences de cette défection sont aujourd'hui très difficiles à prévoir.

Que doit – ou peut – donc faire l'UE ? Plutôt que de refuser de négocier, ou de se lancer dans une négociation *ad hoc* avec le seul Royaume-Uni, l'UE doit parvenir à un *new deal* entre tous ses États membres. Ce *new deal* doit répondre directement aux profondes inquiétudes des citoyens européens, qui concernent essentiellement la démocratie et l'immigration.

Comment redonner aux citoyens nationaux plus de contrôle sur les politiques qui ont un effet direct sur leur vie, tout en admettant que les problèmes communs aux pays de l'Union appellent souvent des réponses communes ? Le slogan des partisans du Brexit – *Reprendre les commandes* – est révélateur du problème démocratique, même si le Royaume-Uni avait de fait conservé la maîtrise de la plupart des décisions incriminées, n'appartenant ni à la zone euro ni à l'espace Schengen. Ces problèmes sont en réalité plus prégnants pour les autres États membres, quoiqu'ils diffèrent d'un domaine d'action à l'autre. Dans la crise des réfugiés, le problème est venu d'un manque de coordination de l'UE, alors que les capitales nationales avaient rétabli leurs contrôles, bien souvent en érigant des clôtures de barbelés. Dans la crise de la zone euro en revanche, le problème est venu d'un excès de coordination, et de l'imposition d'un carcan réglementaire, d'objectifs chiffrés infrangibles, et pour tout dire d'une gouvernance strictement comptable (*Governing by rules and numbers*)³⁸. Ici, la coordination permanente gagnerait à s'accompagner d'une décentralisation sensible du semestre européen³⁹.

Une coordination renforcée serait également utile dans le domaine qui constitue la pomme de discorde des Brexiters : la liberté de circulation

37. D. Keohane et C. Mölling, « Conservative, Comprehensive, Ambitious, or Realistic? Assessing EU Defense Strategy Approaches », Washington D.C., The German Marshall Fund, *Policy Brief* n° 41, octobre 2016 ; S. Biscop, « All or Nothing? European and British Strategic Autonomy After the Brexit », Bruxelles, *Egmont Paper*, n° 87, septembre 2016 ; D. Zandee, M. Drent et R. Hendriks, « Defence Cooperation Models: Lessons Learned and Usability », *Clingendael Report*, octobre 2016, disponible sur : <www.clingendael.nl>.

38. V. Schmidt, « Saving Social Europe: Going Beyond the EU's "Governing by the Rules and Ruling by the Numbers" », *Social Europe*, disponible sur : <www.socialeurope.eu>.

39. V. Schmidt, « Changing the Policies, Politics, and Processes of the Eurozone in Crisis: Will This Time Be Different? » in D. Natali et B. Vanhercke (dir.), *Social Developments in the EU 2015*, Bruxelles, European Social Observatory (OSE) et European Trade Union Institute (ETUI), 2015, disponible sur : <www.etui.org>.

des citoyens européens. Un *new deal* exigerait ici qu'on reconnaisse avant toute chose que la libre circulation des travailleurs est très différente des autres libertés du marché unique, en particulier de la libre circulation des biens et des capitaux, en raison de son impact sur le marché du travail et sur les régimes de protection sociale. Prendre en considération cette particularité signifie soit beaucoup plus d'intégration, soit beaucoup moins. Moins d'intégration n'est pas la solution idéale, car cela entraînerait une généralisation à tous les États membres des accords dérogatoires qui seraient passés avec le Royaume-Uni en matière de migration des citoyens européens. Les ressortissants des États membres pourraient ainsi se voir opposer ici ou là des limites pour l'accès aux prestations sociales, pour des périodes données, voire pour l'accès à certains emplois, afin d'endiguer les flux excédentaires de travailleurs migrants communautaires – ce qui, à terme, risquerait de détruire toute liberté de circulation des personnes.

Plus d'intégration, à l'inverse, impliquerait un renforcement de l'actuelle liberté de circulation par la mise en place de mécanismes de solidarité. Pourquoi, par exemple, ne pas créer un « fonds d'ajustement européen à la mobilité », pour pallier les coûts supplémentaires des services sociaux et de la formation professionnelle dans les pays où l'apport de travailleurs migrants est plus important qu'ailleurs dans l'Union ? Plus d'intégration grâce à plus de solidarité comporterait de grands avantages, particulièrement si ce fonds d'ajustement à la mobilité était accompagné d'un fonds européen d'assurance-chômage – souvent proposé –, ou d'un fonds européen de soutien aux réfugiés. Différents pays bénéficieraient à divers moments de ces fonds, dont l'action pourrait être déclenchée dès qu'un pays ne serait plus capable d'assumer le fardeau des coûts supplémentaires imputables au fonctionnement asymétrique du marché unique et de la monnaie unique, ou bien en raison de son ouverture aux réfugiés. Différents mécanismes de financement sont imaginables, y compris des contributions des États membres, mais le plus efficace serait d'alimenter ces fonds grâce aux gains monétaires du marché unique et de la monnaie unique. Les sommes pourraient provenir pour partie de la TVA collectée sur les transactions transfrontalières, ou d'une taxe sur les transactions financières.

Se pencher sur les inquiétudes des Brexiteurs n'implique pas qu'on doive leur céder, pas plus qu'on ne doit laisser la porte ouverte aux appels des populistes qui entendent organiser dans toute l'Europe des référendums de sortie. Cela signifie repenser l'UE, d'une façon qui puisse répondre aux mécontentements par la créativité institutionnelle, par un *new deal*

encourageant la poursuite de l'intégration tout en respectant les citoyens qui souhaitent un meilleur contrôle national et plus de démocratie.

La Grande-Bretagne s'est mise avec le Brexit dans une situation inextricable. Il n'est pas impensable qu'après quelques décennies d'isolement humide au milieu de la mer du Nord, mal-aimé et peu apprécié du reste du monde, le Royaume-Uni – vers le milieu du XXI^e siècle – décide de re-présenter une demande d'adhésion à l'Union européenne, en accepte toutes les obligations, et devienne le plus discipliné et le plus enthousiaste de ses membres.



Mots clés

Royaume-Uni
Union européenne
Brexit
Défense européenne