

Brexit : les risques du référendum

Par **Vivien Pertusot**

Vivien Pertusot est responsable du bureau de l'Ifri à Bruxelles.

Le Premier ministre britannique a annoncé la tenue d'un référendum sur le maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne. La décision de David Cameron fait peser des risques sur les équilibres dans les partis politiques britanniques, la cohésion du Royaume-Uni et l'avenir du projet européen. En Angleterre, la montée de l'euroscépticisme et du nationalisme est palpable. La perspective d'un Brexit ne peut être exclue.

politique étrangère

À l'évocation de la relation entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, le titre de l'ouvrage de Stephen George *Awkward partner* (« partenaire embarrassant »)¹ vient à l'esprit. Cette relation est le fruit d'une incompréhension entretenue, désormais bien ancrée et jamais réellement combattue au Royaume-Uni. Pourtant, elle recouvre une complexité que l'on ne peut occulter. Les Britanniques restent moteurs sur certains dossiers européens, dont le marché intérieur et le développement. Ils sont un utile mouton noir derrière lequel se cacher. Par ailleurs, la marginalisation croissante du pays n'est pas imputable à Londres seul. Ses partenaires européens se sont progressivement désintéressés du Royaume-Uni et se sont accordés sur une série de mécanismes intégrationnistes dont il ne fait pas partie².

C'est dans ce contexte peu lisible de l'étranger que va se tenir le référendum. Le Premier ministre britannique David Cameron a promis de le tenir avant la fin de l'année 2017. À l'heure où ces lignes sont écrites, les contours d'un accord se dessinent dans les négociations menées entre les 27 états membres et Londres ainsi donc que la tenue prochaine du vote.

1. S. George, *An Awkward Partner: Britain in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1990.

2. V. Pertusot, « In Europe, Not Ruled by Europe: Tough Love Between Britain and the EU », Paris, Ifri, *Note de l'Ifri*, mars 2013, p. 6-7, disponible sur : <www.ifri.org>.

Le débat britannique sur le Brexit et le référendum à venir incitent à s'interroger sur quatre risques. Le premier est la possibilité bien réelle d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Le deuxième est lié au fait que le résultat du référendum ne marquera pas la fin du débat outre-Manche sur l'UE, et pourrait même engendrer un climat politique chaotique. Le troisième renvoie à la cohésion de plus en plus fragile du Royaume-Uni. Enfin, le quatrième risque touche à l'attitude du reste de l'Union qui, trop pressée d'en finir avec cet épisode, pourrait ne pas justement mesurer les conséquences du maintien, ou la sortie, du Royaume-Uni.

Le Brexit est possible

La réélection de David Cameron, et surtout la majorité absolue obtenue par le parti conservateur aux Communes, ont rendu inévitable la tenue d'un référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne. La question posée est désormais connue : « Le Royaume-Uni doit-il rester membre de l'Union européenne ou quitter l'Union européenne ? »

Le risque d'un Brexit ne doit pas être balayé, tant l'euroscpticisme est omniprésent au Royaume-Uni³. Cinq facteurs sont communément admis pour expliquer ce phénomène⁴ : la géographie, l'histoire, la politique, l'économie et les médias. L'insularité du Royaume-Uni et sa forte tradition maritime sont des éléments identitaires très forts. Deuxièmement, le Royaume-Uni – ou plutôt l'Angleterre – a historiquement cherché à maintenir un équilibre des puissances en Europe afin de prévenir l'émergence d'une puissance hégémonique continentale. En outre, l'issue de la Seconde Guerre mondiale joue un rôle central dans l'histoire contemporaine britannique. Contrairement aux pays continentaux, le Royaume-Uni n'a pas éprouvé l'urgence de construire une Europe kantienne : son armée avait su repousser la Wehrmacht. Surtout, l'intégration au projet européen en 1973 constituait plus le constat d'une rétraction du statut international du pays qu'un moyen de le restaurer⁵. Troisièmement, le Royaume-Uni est un ardent défenseur de son système démocratique parlementaire. Toute entrave à cette souveraineté est vue avec méfiance. Quatrièmement, le Royaume-Uni est une nation fondamentalement tournée vers le

3. L'euroscpticisme est ici défini comme un phénomène « que l'on attribue aux évaluations négatives et largement partagées dérivées de l'intégration et/ou des coûts induits par l'adhésion à l'Union européenne ». Voir C. Leconte, *Understanding Euroscpticism*, New York, Palgrave Macmillan, 2010.

4. C. Grant, « Why Is Britain Euroscptic? », *CER Essays*, décembre 2008; S. George, « Britain: Anatomy of a Euroscptic State », *Journal of European Integration* vol. 22, n° 1, 2000, p. 15-33 et R. Liddle, *The Risk of Brexit: Britain and Europe in 2015*, Londres, Rowman & Littlefield International, 2015.

5. B. Wellings, « European Integration and the End of an Imperial Consciousness in Britain », *Australian Journal of Politics & History* vol. 60, n° 1, mars 2014, p. 93-109.

commerce international. Avant de rejoindre la Communauté économique européenne (CEE), le Royaume-Uni commerçait moins avec l'Europe qu'avec le reste du monde. Enfin, il est difficile de savoir si la presse nourrit l'euro-scepticisme, ou si elle s'adapte à un euro-scepticisme persistant des Britanniques, mais il est indéniable que la couverture négative de nombreux quotidiens influe sur le débat⁶.

Trois éléments supplémentaires peuvent être mentionnés. Tout d'abord, le parti conservateur est devenu plus euro-sceptique. Dans les années 2000, il s'est employé à ne pas débattre sur l'UE, source de déchirements internes. L'objectif était surtout de reconstruire sa cohésion idéologique. Cette absence de débat interne a laissé le champ libre aux orientations plus euro-sceptiques⁷.

Ensuite, le paysage politique a vu l'émergence de l'United Kingdom Independence Party (UKIP), emmené par l'eurodéputé Nigel Farage. La désaffection d'une partie de l'électorat envers l'*establishment* et ses représentants politiques, la cristallisation d'une posture euro-sceptique britannique et l'irruption d'un débat sur l'immigration ont permis à l'UKIP de prendre une nouvelle dimension⁸. Bien qu'il n'ait remporté qu'un siège aux élections de 2015, le parti a fini troisième en termes de voix, à 12,6 % (et 14,1 % en Angleterre). L'Europe n'est pas le sujet principal de ralliement des sympathisants de l'UKIP, mais Farage a su exploiter les opportunités qui se sont présentées, notamment en accolant ce qu'il présente comme les défaillances de la politique d'immigration britannique à celles de l'Europe.

Les Britanniques considèrent leur appartenance à l'UE comme un contrat

Enfin, les Britanniques se sentent lésés de n'avoir pu voter sur le traité constitutionnel en 2005. Cette frustration s'est approfondie avec la ratification sans référendum du traité de Lisbonne. Les Britanniques considérant leur appartenance à l'UE avant tout comme un contrat, il devenait inacceptable qu'ils n'aient pas l'opportunité de s'exprimer sur une Union qui a radicalement changé depuis le référendum de 1975.

6. O. Daddow, «The UK Media and “Europe”: From Permissive Consensus to Destructive Dissent», *International Affairs*, vol. 88, n° 6, novembre 2012, p. 1219-1236.

7. P. Lynch, «Conservative Modernisation and European Integration: From Silence to Salience and Schism», *British Politics*, vol. 10, n° 2, juin 2015, p. 185-203 et T. Heppell, «Cameron and Liberal Conservatism: Attitudes within the Parliamentary Conservative Party and Conservative Ministers: Cameron and Liberal Conservatism», *The British Journal of Politics & International Relations*, vol. 15, n° 3, août 2013, p. 340-361.

8. R. A. Ford et M. J. Goodwin, *Revolt on the Right: Explaining Support for the Radical Right in Britain*, New York, Routledge, 2014.

Cet euroscepticisme se ressent dans l'opinion publique qui affiche, sur le Brexit, une attitude imprévisible. Globalement, Écossais et Nord-Irlandais seraient plus enclins à voter pour le maintien ; Gallois et surtout Anglais étant plus ambigus. Ainsi les sondages illustrent-ils la versatilité des opinions. En revanche, et ce depuis l'annonce du référendum en 2013, une solide majorité de Britanniques voterait en faveur du maintien dans l'Union en cas de renégociation réussie⁹.

Si l'on se focalise sur les années Cameron, l'Europe ne figure pas parmi les principales préoccupations des Britanniques¹⁰ : elle s'y place loin derrière le chômage, l'immigration, l'économie, la santé, l'éducation ou le logement. Mais les liens entre l'UE et ces sujets peuvent être nombreux, en dépit du peu d'intérêt des Britanniques pour l'Union en elle-même. L'UKIP est d'ailleurs le premier à insister sur ces liens.

L'immigration intra-européenne est l'exemple le plus frappant, tant ses ramifications avec d'autres thématiques sont importantes et tant la pression politico-médiatique sur ce dossier a forcé les partis politiques – y compris le Labour – à durcir leurs positions¹¹. La « pression migratoire » s'est accentuée avec l'élargissement. Alors que la moyenne des ressortissants européens immigrant vers le Royaume-Uni était de 61 000 par an entre 1991 et 2003, elle a doublé à partir de 2004, atteignant 198 000 en 2008 - la moitié de ce chiffre en provenance des nouveaux États membres¹².

Cette arrivée conséquente et inattendue a nourri deux « narratifs » liés au système de santé (le *National Health Service*) et au logement. On ne compte plus le nombre de déclarations s'attaquant au « tourisme social » (*benefit tourism*)¹³. Bien que les chiffres ne confirment pas l'impression d'une pratique courante, ce discours s'est ancré dans le débat public. C'est également vrai concernant le logement. Le Royaume-Uni connaît une crise du logement depuis deux décennies. La vague d'immigration des années 2000 a accentué cette crise, mais plutôt que de blâmer des politiques publiques depuis longtemps défailtantes, on se sert de l'immigration européenne pour en faire un bouc émissaire¹⁴. De manière étonnante vu de l'étranger, les conservateurs ont donc établi un lien intrinsèque entre

9. Voir tous les résultats de l'institut Yougov depuis 2012 sur le sujet : <www.yougov.co.uk>.

10. Les résultats sont disponibles sur le site d'IPSOS Mori à cette adresse : <<http://ipsos-mori.com>>.

11. S. Blinder, « Public Opinion and Public Policy: Complexities of the Democratic Mandate », *Policy Primer, The Migration Observatory at the University of Oxford*, 24 mai 2012, disponible sur : <www.migrationobservatory.ox.ac.uk>.

12. Données émanant du site de *The Migration Observatory* de l'université d'Oxford, disponible sur : <www.migrationobservatory.ox.ac.uk>.

13. Voir par exemple le discours de D. Cameron du 28 novembre 2014, disponible sur : <www.bbc.com>.

14. S. Tilford, « Britain, Immigration and Brexit », *CER Bulletin*, 30 novembre 2015.

immigration, système de santé et logement : si le Royaume-Uni était moins généreux, il attirerait moins de ressortissants européens.

Il est en outre difficile de savoir si les négociations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne vont modifier l'attitude des électeurs. Un sondage réalisé fin 2015 montrait qu'en cas de changements majeurs, le camp du maintien l'emporterait. S'il y a peu ou pas de changements, la marge se réduit et dans les deux cas, l'attitude des électeurs évoluerait vers un soutien au Brexit¹⁵. D'autres paramètres peuvent influencer le vote : santé économique, popularité du gouvernement, scandale sur l'immigration, personnalités fortes en faveur d'une sortie... La possibilité d'un Brexit ne peut donc être écartée au prétexte qu'il s'agirait d'un choix absurde. Se reposer sur l'idée que les Britanniques choisiront le *statu quo* reviendrait à négliger la fierté d'une partie des Anglais qui s'estiment suffisamment forts pour affronter une sortie de l'UE.

Le référendum ne mettra pas fin au débat britannique sur l'UE

Le premier référendum s'est tenu en 1975, soit seulement deux ans après l'entrée du Royaume-Uni dans la CEE. Les Britanniques avaient alors déjà dressé une liste de demandes d'ajustement. En dépit d'un vote favorable au maintien (67,23 %), le débat ne s'est jamais interrompu. Ce précédent historique, l'état actuel du débat, ainsi que les évolutions envisageables au sein de la zone euro, sont autant d'indicateurs que le résultat du référendum ne mettra pas plus fin au débat que le vote de 1975.

Les Britanniques n'ont pas choisi l'Union européenne par envie, mais par nécessité économique. L'idée même de « projet européen » est un anathème pour les Britanniques¹⁶. L'adhésion est un contrat. C'est sur cette base qu'ils ont cherché à renégocier les termes de leur « contrat » avec la CEE en 1975, et qu'ils veulent aujourd'hui « renégocier » leur appartenance à l'Union.

Cette attitude de défiance est aujourd'hui largement partagée dans la classe politique et la population. Les conservateurs adoptent sur l'UE des positions qui vont de l'euroscepticisme léger – celui de Cameron ou de son chancelier de l'Échiquier George Osborne – à l'euroscepticisme fort, qui se traduit souvent par une volonté de sortie, incarné aujourd'hui par Lord Lawson, président du mouvement *Conservatives for Britain* en faveur d'un Brexit, ou du député John Redwood. L'évolution de la position du Labour

15. S. Shakespeare, « EU Referendum Polling: is the "Leave" number soft? », *Yougov*, 10 décembre 2015.

16. L. Borjes et A. Menon, contribution au projet « Building Bridges between National Perspectives on the European Union », Paris, Ifri, à paraître.

est plus étonnante. Depuis le retour de la question européenne, le Labour est divisé entre les *Blairites* et les *Brownites*. Les premiers se revendiquent de Tony Blair qui, surtout au début de ses années à Downing Street, a tenté d'insuffler un vent pro-intégration. Ses partisans, tel Ed Miliband, leader du Labour entre 2010 et 2015, étaient opposés au référendum. Les seconds traduisent l'influence de Gordon Brown. Chancelier de l'Échiquier puis Premier ministre, il a pris ses distances avec l'attitude pro-européenne de Blair. Les *Brownites* soutenaient la tenue d'un référendum. Ed Miliband avait pu les dompter quand il était leader, mais la campagne pour l'élection de son successeur en 2015 a montré que les *Blairites* étaient devenus minoritaires dans le parti sur la question européenne : la quasi-totalité des candidats s'est déclarée en faveur d'un référendum. L'élection de Jeremy Corbyn ne change pas la posture moins pro-européenne du Labour. Ce dernier appartient en effet à une frange relativement minoritaire du parti, proche des milieux syndicalistes et de l'argumentaire selon lequel l'Union néglige trop les droits des travailleurs.

La tonalité eurosceptique est désormais structurante dans le débat politique britannique. Le débat n'est plus entre pro-européens et eurosceptiques, mais entre différents niveaux d'euroscepticisme.

En outre, les discussions au sein de la zone euro continuent à alimenter cet euroscepticisme. La dimension économique de l'UE a toujours été plébiscitée par les Britanniques, moteurs sur l'Acte unique européen et, aujourd'hui, sur l'achèvement du marché intérieur dans les services, l'énergie et le numérique. À l'inverse, les Britanniques ont une résistance quasi instinctive aux initiatives politiques, à moins qu'elles ne servent leurs intérêts¹⁷.

Ceci s'est encore confirmé ces dernières années. Tandis que la zone euro tentait d'ébaucher des mécanismes voués à endiguer la crise, et une architecture plus robuste face aux chocs futurs, et alors que les autres États non membres de la zone euro cherchaient des solutions pour être associés au processus, afin de ne pas créer de divisions, le Royaume-Uni a tout rejeté. Cette attitude n'est pas nouvelle de la part de Londres, mais jusqu'à présent ses conséquences étaient gérables. Une intégration renforcée de la zone euro pose la question de la pérennité d'un tel équilibre. Le Royaume-Uni craint que cette intégration renforcée ne conduise à terme à une harmonisation des positions des membres de la zone euro

Le Royaume-Uni a tout rejeté

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

sur les questions liées au marché intérieur. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, ne devrait pas l'être sans avancée vers plus d'intégration, mais d'autres mécanismes provoquent l'inquiétude du gouvernement. Le Royaume-Uni a, par exemple, dû aller en 2013 devant la Cour de Justice de l'Union européenne pour défaire un projet de la Banque centrale européenne aux termes duquel toutes les chambres de compensation ayant des activités en euro devraient être installées dans la zone euro.

Ce type d'initiatives devrait se répéter à l'avenir. L'opinion publique européenne est certes peu mobilisée sur la question de l'intégration, mais des projets d'avancée existent déjà, comme le montre le rapport des cinq présidents¹⁸ sur l'avenir de l'Union économique et monétaire (UEM). En outre, il n'y a pas d'opposition idéologique sur une intégration renforcée à terme – au moins au niveau gouvernemental¹⁹.

Même si le Royaume-Uni se maintient dans l'UE, ces préoccupations demeureront outre-Manche : les forces d'opposition sont organisées, et leurs positions cristallisées. Si d'aventure le Royaume-Uni sortait de l'Union, le débat ne s'évaporerait pas non plus²⁰. La proximité géographique, l'interdépendance économique ou encore la coopération en matière de politique étrangère continueront à faire de l'Europe un sujet de préoccupation. À titre d'exemple, si les Britanniques parviennent à trouver un accord pour demeurer dans le marché intérieur, ils devront continuer à appliquer la réglementation européenne. De quoi générer quelque irritation, d'autant qu'ils n'auraient aucune influence directe sur son évolution.

Le référendum ne mettra donc pas un terme aux reproches des Britanniques à l'égard de l'Union européenne, quel que soit son résultat. Les conséquences pourraient cependant être très importantes sur le paysage politique britannique.

Chaque parti peut se diviser autour du référendum. Les expériences malheureuses sur l'Europe de Margaret Thatcher, mais surtout de John Major, font penser que les Tories auront de nouveau du mal à gérer leurs divisions internes. Il est difficile à ce jour de savoir si des personnalités politiques de poids opteront pour le Brexit au sein du parti conservateur, mais il est probable que des membres du cabinet, ou des élus populaires,

18. NDLR : il s'agit d'un rapport réalisé en 2015 par les présidents de la Commission européenne, du Conseil européen, de l'Eurogroupe, de la Banque centrale européenne et du parlement européen.

19. V. Pertusot, « EU Reform: Mapping Out a State of Flux », Paris, Ifri, *Note de l'Ifri*, septembre 2015, disponible sur : <www.ifri.org>.

20. A. Glencross, « Why a British Referendum on EU Membership Will Not Solve the Europe Question », *International Affairs*, vol. 91, n° 2, mars 2015, p. 303-317.

tel l'actuel maire de Londres (jusqu'en mai) et député Boris Johnson, ne suivront pas la position du Premier ministre.

Côté travailliste, l'attitude timorée de Jeremy Corbyn sur l'UE devrait l'amener à une certaine réserve durant la campagne référendaire. Mais le Labour n'est pas immunisé contre de possibles divisions. Le plébiscite de Corbyn en septembre 2015 indique que la base du parti, principalement issue des milieux ouvriers et ne se comptant guère parmi les enfants chéris de la mondialisation (dans laquelle l'Union européenne est englobée), pourrait être beaucoup plus critique à l'égard de l'UE que ce qui est communément admis²¹. Si cela se confirmait, le Labour pourrait connaître des turbulences, surtout si la très grande majorité des élus à la Chambre des Communes soutient le maintien coûte que coûte.

Au-delà de ces fractures partisans, l'avenir même du Royaume-Uni pourrait être en jeu.

Vers un affaiblissement du Royaume-Uni ?

Le Royaume-Uni fait aujourd'hui face à une crise de cohésion : comment gérer sa « souveraineté duale »²² ? En effet, Westminster se trouve pris en étau entre la crise de légitimité vis-à-vis du niveau européen et la crise de légitimité vis-à-vis des régions auxquelles de nombreuses compétences ont été « dévolues », à commencer par l'Écosse. En dépit du référendum de 2014, la question écossaise reste d'actualité. Plus diffuse et potentiellement plus explosive, la question anglaise s'installe progressivement comme un sujet de première importance. Le référendum sur l'UE pourrait avoir des conséquences fortes sur ces deux dossiers.

Les vagues de « dévolution » engagées au Royaume-Uni depuis 1997 avaient pour objectif de donner à l'Écosse, à l'Irlande du Nord et au Pays de Galles plus de contrôle sur certaines politiques, en particulier en matière d'éducation, de services sociaux et de logement. Les populations locales avaient le sentiment que les décisions prises relevaient de mécanismes dans lesquels elles étaient insuffisamment représentées (sur 650 membres du Parlement, 533 sont Anglais).

La demande d'autonomie, puis d'indépendance, de l'Écosse s'est affirmée à mesure que les compétences acquises croissaient et que les liens

21. M. J. Goodwin, « Think Labour Looks out of Touch Now? Wait Until the EU Referendum Campaign starts... », *The Daily Telegraph*, 6 janvier 2016.

22. Voir P. Gillespie, « The Future of the United Kingdom », in D. O'Ceallaigh et P. Gillespie (dirs.), *Britain and Europe: the Endgame. An Irish Perspective*, Dublin, Institute of International and European Affairs, 2015, p. 69-73.

sociaux et culturels avec l'Angleterre se distendaient. Les unionistes ont certes emporté le référendum de 2014 avec 55,3 % des voix, mais près d'un Écossais sur deux avait voté en faveur de l'indépendance...

Le raz-de-marée du Scottish National Party (SNP) aux élections générales de mai confirme le niveau d'ancrage du projet d'indépendance. Le SNP a remporté 56 des 59 sièges en Écosse en 2015 (contre six en 2010) – une victoire qui s'est largement faite au détriment du Labour (un siège contre 41 en 2010).

Bien que le gouvernement ait promis d'accroître les responsabilités dévolues à l'Écosse, il n'est pas certain que cela soit suffisant à la lumière des batailles politiques sur la *Scotland Bill*, censée offrir de nouvelles compétences au Parlement écossais. La crainte des unionistes est qu'une dévolution trop forte renforce le sentiment indépendantiste écossais, d'où une certaine résistance de leur part.

Si le SNP est confiant que la *Scotland Bill* donnera les résultats escomptés, il a d'ores et déjà prévenu qu'un Brexit ne serait pas sans conséquence. Nicola Sturgeon, leader du SNP et Premier ministre d'Écosse, a déclaré début juin 2015 qu'un Brexit provoquerait une « revendication irrésistible » en faveur d'un second référendum²³. Le sujet de l'Europe avait été prégnant dans la campagne des indépendantistes, qui espéraient pouvoir rejoindre l'UE presque automatiquement dans l'hypothèse d'une indépendance. Les Écossais sont en effet moins eurosceptiques que les Anglais, pour des raisons plus pragmatiques qu'idéologiques. Rappelons que le SNP était en faveur d'une intégration rapide de l'Écosse indépendante dans l'UE, mais contre l'adoption de l'euro... Les indépendantistes savent en tout cas que l'éventualité d'un second référendum en cas de Brexit est inconcevable sans qu'une majorité claire se soit manifestée en Écosse en faveur du maintien au référendum britannique sur l'UE. Celle-ci est déjà acquise à en croire les sondages. Les Écossais voteraient aux alentours des 60 % en faveur du maintien dans l'UE – l'incertitude concernant le taux de participation.

Si la question écossaise est un sujet connu, la question anglaise l'est moins. Le sentiment national anglais connaît depuis quelques années une résurgence. Cela peut paraître étonnant, mais l'identité anglaise n'a jamais réellement été un sujet d'étude à part entière²⁴. Certains ont argué

23. L. Brooks, « Nicola Sturgeon Warns of Scottish Backlash If UK Exits Europe », *The Guardian*, 2 juin 2015.

24. Voir à ce sujet le traitement amusé de cette question dans E. Albert, *Les Anglais dans le doute !*, Paris, Ateliers Henry Dougier, 2015.

que, dans une certaine mesure, le sentiment national anglais s'était dilué dans le sentiment britannique²⁵. Deux versions s'affrontent pour expliquer l'émergence de cette question²⁶. La première insiste sur le rôle de la dévolution, et la revitalisation en retour d'un débat sur le sentiment anglais. La seconde met en avant le rôle joué par l'intégration européenne, qui

La résurgence du sentiment national anglais

aurait été un terreau fertile pour la fixation d'une forme de nationalisme anglais que l'on retrouve, en particulier, dans les discours de l'UKIP ou de l'aile la plus conservatrice des Tories. Ces deux explications partagent plusieurs points communs : le sentiment national anglais est ancien mais diffus et il a principalement émergé en raison de processus liés à la souveraineté – la dévolution pour les uns, l'intégration européenne pour les autres. Une chose est certaine : les sondages indiquent que les Anglais sont les plus eurosceptiques du Royaume²⁷. Si les trois autres nations britanniques sont en faveur du maintien, les Anglais sont partagés (en moyenne 51 % en faveur du maintien).

L'affirmation du sentiment anglais devra être regardée avec attention pendant la campagne référendaire, et après l'annonce des résultats. Dans l'hypothèse d'un maintien du Royaume-Uni dans l'UE avec une minorité d'Anglais en faveur de cette solution, cela pourrait attiser non plus simplement un sentiment national anglais, mais une forme plus décomplexée de nationalisme. Dans l'hypothèse d'un Brexit où seule l'Angleterre aurait voté majoritairement en faveur d'une sortie, l'identité britannique serait encore plus empreinte du sceau anglais, au détriment des préférences des trois autres nations.

En dépit de la nature intérieure du référendum britannique, sa portée est européenne. Il ne faut donc pas dissocier cet événement politique du débat européen.

L'Union européenne et le Brexit : la politique de l'autruche ?

À l'annonce du référendum, en janvier 2013, la réaction première des Européens a été le mutisme. Prendre position publiquement s'apparentait à un jeu risqué : le référendum était conditionné à la réélection de David Cameron, imprévisible deux ans avant le scrutin ; légitimer ou rejeter le

25. R. Langlands, « Britishness or Englishness? The Historical Problem of National Identity in Britain », *Nations and Nationalism*, vol. 5, n° 1, 1999, p. 53-69.

26. Voir le dossier « Roundtable Discussion » *British Politics*, vol. 10, n° 3, septembre 2015, p. 356-377.

27. C. Jeffery, « Divided by Europe: the UK Nations and the EU Referendum », *The UK in a changing Europe*, 15 janvier 2016, disponible sur : <<http://ukandeu.ac.uk>>.

référendum pouvait lancer un débat national sur l'Europe, nécessairement compliqué ; et rien n'obligeait encore à se positionner. Les États membres sont certes aujourd'hui parties prenantes des négociations pour « offrir » des concessions aux Britanniques, mais le risque demeure qu'ils ne saisissent pas la portée du débat initié par le Royaume-Uni.

Il ne s'agit pas ici d'envisager les conséquences politiques ou économiques d'un « Brexit » sur l'UE. Cet exercice est rendu complexe par l'incertitude planant autour du processus de départ. S'il est régi par l'article 50 du traité de Lisbonne, sa mise en œuvre relèverait plus d'un cheminement *ad hoc* que d'une procédure bien huilée. Plusieurs études ont été réalisées sur le coût économique d'un Brexit sur le Royaume-Uni ou sur l'UE, mais les variables sont trop importantes pour que les estimations ne soient pas prises avec beaucoup de prudence. Au niveau politique, l'affaire est aussi incertaine. Cela faciliterait-il un mouvement vers plus d'intégration – son principal opposant n'étant désormais plus membre du club ? Il n'est pas sûr que le lien de cause à effet soit aussi automatique. Il est, en revanche, probable que l'Union pâtirait de l'absence du Royaume-Uni en matière de politique extérieure. Si Londres n'est pas idéologiquement attachée à la Politique européenne de sécurité commune (PESC) et à la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), elle les utilise de manière pragmatique. Elle l'a montré encore récemment en promouvant une opération civile de la PSDC en Ukraine. Surtout, le Royaume-Uni est, avec la France, le seul pays européen à avoir un regard stratégique sur les affaires globales. Une absence britannique serait, de ce point de vue, notable.

Un aspect est souvent négligé dans les débats autour du référendum britannique : la corrélation entre les demandes britanniques et les débats sur l'avenir de l'Union, et notamment de l'UEM. Que le Royaume-Uni reste ou non dans l'UE, un débat de fond doit avoir lieu. Dans l'hypothèse où il se maintiendrait dans l'Union, la question centrale de la relation entre la zone euro, les États qui n'en font pas encore partie (les « *pre-ins* ») et ceux qui ont une dérogation permanente (le Danemark et le Royaume-Uni) reviendra nécessairement sur la table. Les Britanniques exigent la mise en place de mécanismes qui éviteraient qu'ils ne se retrouvent en minorité face au bloc de la zone euro. Au-delà de cette demande britannique, la question se pose d'une articulation plus réfléchie, dans la mesure où la zone euro est vouée à s'intégrer davantage, même si sa composition ne change pas dans les prochaines années. C'est, en tout cas, la voie tracée par le rapport des cinq présidents sur l'avenir de l'UEM²⁸. Bien que les gouvernements

28. J.-C. Juncker, « Completing Europe's Economic and Monetary Union », Bruxelles, 22 juin 2015, disponible sur : <www.ec.europa.eu>.

nationaux soient peu enclins à explorer des pistes politiquement sensibles sur le court terme, cette voie n'est pas rejetée sur le principe. Si les 13 derniers entrants ne se précipitent pas tous pour rejoindre l'euro (sept l'ont déjà fait), ils s'y sont engagés juridiquement. Le processus de décision européen étant lent, et la critique européenne s'enracinant, il est essentiel que s'ouvre rapidement une réflexion pour préparer le terrain politiquement et institutionnellement. Ce débat n'est pas automatiquement voué à accoucher d'une intégration renforcée pour tous les pays de l'Union, mais si tel était le résultat, il doit être anticipé plutôt que subi. Tant que le Royaume-Uni sera membre de l'Union et non de l'UEM, la question de l'articulation entre l'Eurozone et les autres sera saillante. Si elle n'est pas pensée, elle peut alimenter encore davantage l'euroscépticisme sur la base d'une intégration en cachette (*integration by stealth*)²⁹.

Dans l'hypothèse d'un Brexit, le contrecoup sur l'Union serait réel. Le fait qu'un membre quitte le navire pourrait être le point de départ d'un démantèlement plus profond. Ce qui ferait le miel de nombreux mouvements et partis euroscéptiques et servirait tout gouvernement rétif à l'intégration européenne. Un Brexit aurait également un impact fort sur

Un débat de fond sur l'avenir de l'UE doit avoir lieu

la perception de l'UE à l'échelle internationale. Les grands partenaires de l'Europe – États-Unis, Chine, Russie en premier lieu – s'interrogeraient sur la valeur du bloc sur la scène internationale. L'UE, regardée comme modèle d'intégration régionale, perdrait de sa superbe. Une telle crise pourrait aisément s'aggraver et amener sinon à une désunion, du moins à une apathie politique et institutionnelle. Un risque réel, tant les débats sur l'avenir de l'Union sont aujourd'hui minés pour beaucoup de gouvernements nationaux, et tant le débat britannique est avant tout vu comme un sujet de politique intérieure. Or un Brexit ne le serait pas.

Pour cette raison, la seule option susceptible d'endiguer une spirale négative serait de contrebalancer le Brexit par une réflexion de fond sur l'avenir de l'UE, sans préjuger des conclusions d'un tel exercice, ni de l'adhésion à celles-ci de tous les États membres. Les conséquences d'un éventuel Brexit ne pourraient être gérables que si les États membres saisissent ce moment pour envisager leur avenir ensemble. Nul ne comprendrait que le résultat d'une sortie du Royaume-Uni se traduise par de simples ajustements techniques sur le budget européen ou le nombre des commissaires européens. En cas de Brexit, les négociations de sortie entre

29. G. Majone, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Londres et Bruxelles devraient prendre au moins deux ans – temps suffisant pour que ce débat puisse se structurer, tant au Conseil que dans les États membres.

Le Brexit sera un des grands sujets de 2016, mais ses conséquences – que les Britanniques restent dans l'Union européenne ou en sortent – se feront sentir sur le long terme. David Cameron a fait un pari en organisant ce référendum, sans peut-être en mesurer les risques. La question posée peut créer des points de rupture au sein des partis politiques britanniques, fragiliser le Royaume-Uni et remettre en cause la stabilité de l'Union européenne.

Certains de ces risques sont plus probables, plus gérables, ou plus structurants que d'autres. Mais tous alertent sur des problèmes plus ou moins saillants : leur résolution dépendra de l'attention qui leur porteront les acteurs concernés. En décidant d'organiser le référendum, David Cameron n'avait peut-être pas mesuré toutes les implications du débat qu'il ouvrait.



Mots clés

Royaume-Uni
Union européenne
Brexit
Euroscepticisme