

BREXIT OU NON, LA RELATION ENTRE LE ROYAUME-UNI ET L'EUROPE RESTERA COMPLIQUÉE

Renaud Thillaye*

* Directeur adjoint de
Policy Network (Londres)

Il est de bon ton, en France, d'appeler le Brexit de ses vœux. La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ne viendrait-elle pas ponctuer la brève histoire d'un mariage malheureux, et ne permettrait-elle pas de relancer le projet européen sur des bases solides? Ce raisonnement mécanique comporte beaucoup de raccourcis, et un Royaume-Uni en dehors de l'Union européenne garderait une présence importante dans le paysage européen, si bien que la relation entre Londres et Bruxelles n'en serait pas moins intense ni compliquée.

Brexit, un scénario plausible

À presque deux mois du scrutin, l'incertitude est maximale quant au résultat du référendum, avec un léger avantage pour le *remain* mais bien en-deçà de la marge d'erreur, si bien que la possibilité du Brexit doit être prise au sérieux. La difficulté de mobiliser les jeunes pourtant nettement plus pro-européens que leurs aînés représente une faiblesse majeure. Il en va de même pour les électeurs travaillistes peu enthousiastes à l'idée d'offrir une victoire à David Cameron. La dynamique penche du côté du *leave* depuis le ralliement de figures conservatrices populaires comme Boris Johnson, maire de Londres et Michael Gove, ministre de la Justice encore qu'elles n'ont pas suscité le basculement que d'aucuns espéraient. Enfin, le cocktail de crises dans lequel se trouve l'Europe (menace terroriste, crise des réfugiés, reprise économique à l'arrêt) favorisent les tenants du retour à la pleine souveraineté. La mise en vente des usines sidérurgiques de Tata Steel, qui menace 40 000 emplois, ou encore les vives réactions suscitées par les révélations de Panama papers sur la fortune de David Cameron, représentent précisément le type d'événement dramatique que le camp du *remain* redoute dans les dernières semaines de campagne.

En cas de Brexit

À supposer que le Brexit l'emporte, cela serait-il une bonne nouvelle pour la France et le reste de l'Europe, et cela mettrait-il un terme aux attermoissements britanniques ? Il est impossible de prédire quel scénario l'emporterait entre les quatre ou sept options généralement évoquées pour une nouvelle relation entre Londres et le continent. Les « modèles » norvégiens et suisses ne sont pas particulièrement attrayants pour un pays qui tient à recouvrer une totale souveraineté démocratique – ce qui n'est pas le cas de la Norvège – tout en conservant un accès illimité au marché unique – ce qui n'est pas le cas de la Suisse, qui n'a pas accès aux marchés des services. Par ailleurs, les deux nations contribuent de manière significative au budget européen.

AVERTISSEMENT : La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.



BREXIT OU NON, LA RELATION ENTRE LE ROYAUME-UNI ET L'EUROPE RESTERA COMPLIQUÉE

Les tenants du Brexit font miroiter une option norvégienne améliorée, ou un accord de libre-échange *ad hoc*, dont les termes reflèteraient l'intérêt des deux parties à s'entendre. C'est plausible ; cependant la tentation sera forte du côté des vingt-sept de créer un cas d'école pour contenir d'autres velléités sécessionnistes. Les conditions seront nécessairement moins favorables qu'à l'intérieur de l'UE. Au final, les « Brexiters » n'auront gagné que l'illusion de la souveraineté démocratique tout en perdant les bénéfices liés à la souveraineté collective exercée au niveau européen.

D'un point de vue non-britannique, une chose est certaine : le prestige et la puissance de l'UE seraient sérieusement atteints. Le doute sur la solidité de la construction européenne, déjà largement répandu avec la crise des dettes et la remise en cause de l'espace de Schengen, deviendrait assourdissant. À moins d'une initiative forte de la France et de l'Allemagne autour des pays fondateurs, de la Pologne et des pays scandinaves pour couper court à la perception d'une inexorable désintégration, les grandes puissances mondiales risquent de prendre l'UE moins au sérieux. Or, on peine à voir d'où viendrait ce sursaut, et sur quelle base populaire il s'appuierait. Il n'y a pas aujourd'hui de demande claire et soutenue d'un approfondissement de la construction européenne, même autour d'un noyau dur.

Une Europe sans le Royaume-Uni pèserait moins sur la scène internationale, dans les négociations commerciales et les discussions géostratégiques. Moscou serait la première à se réjouir. Il faut se souvenir que le Royaume-Uni a été, dès les années 1970, un moteur de la Coopération politique européenne, ancêtre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Opposés à l'intégration institutionnelle, les Britanniques n'en ont pas moins soutenu, tout au long des années 2000 et avec la France, un renforcement du Conseil européen. Rien ne vient mieux illustrer l'importance de cette contribution que l'impact des sanctions prises contre la Russie depuis la crise ukrainienne, ou encore la *success story* des négociations avec l'Iran.

En somme, tout le monde serait perdant en cas de Brexit dans le contexte actuel, et il faudrait beaucoup d'effort de persuasion et d'imagination aux leaders européens pour maintenir intact le principe d'unité et d'irrévocabilité du projet européen.

Si le *remain* gagne – l'accord du 19 février

Une nouvelle crise existentielle serait évitée si le *remain* l'emporte, mais ce résultat n'augurerait pas une ère nouvelle qui verrait l'attitude britannique devenir nettement plus positive. Pour reprendre la terminologie employée par Luuk Van Middelaar dans son éclairant *Passage à l'Europe*¹, Londres resterait au purgatoire, dans l'entre-deux indéterminé que constitue l'Europe aujourd'hui, et continuerait d'y faire entendre une voix singulière.

La portée de l'accord obtenu par David Cameron le 19 février ne saurait être négligée. Loïn de se limiter à une série de questions symboliques de pure forme, il n'est pas exagéré

1. Luuk Van Middelaar, *Le passage à l'Europe*, Gallimard, 2012.

BREXIT OU NON, LA RELATION ENTRE LE ROYAUME-UNI ET L'EUROPE RESTERA COMPLIQUÉE

de dire qu'il conforte le statut spécial des Britanniques comme le proclame David Cameron. Passons outre les déclarations pavloviennes sur la compétitivité et le rôle des Parlements nationaux. Les engagements pris par les vingt-huit à ce sujet le 19 février dernier ne changeront pas grand-chose à la réalité d'un agenda déjà largement aligné sur les préférences britanniques dans le premier cas, et à des Parlements nationaux peinant à se saisir des outils créés par le traité de Lisbonne dans le second.

Le chapitre concernant la mobilité des travailleurs et leur accès à la protection sociale touche à quelque chose de plus substantiel, mais non-spécifiquement britannique : la difficulté, pour les nations européennes, d'accepter toutes les conséquences pratiques du principe de liberté de circulation. Les mesures transitoires envisagées – un accès différé aux prestations sociales pour les migrants européens en situation de travail – sont le pendant du durcissement demandé par Paris et la Haye sur les conditions d'emploi des travailleurs détachés. Dans les deux cas, il s'agit de freiner le recours à une main d'œuvre européenne bon marché, même si les problèmes et les solutions envisagées diffèrent. Le travail détaché est un phénomène marginal au Royaume-Uni, mais l'installation permanente de travailleurs européens est favorisée par un marché du travail relativement ouvert, la langue anglaise et des besoins réels en main d'œuvre. On ne saurait par conséquent dénigrer les demandes de David Cameron sur cette question. De fait, un grand nombre de responsables travaillistes acceptent d'ailleurs l'idée que des ajustements étaient nécessaires. L'efficacité des mesures pour ralentir les arrivées est douteuse, mais la perception d'un système plus juste n'est pas sans importance.

Ce sont surtout les dispositions sur l'« union sans cesse plus étroite » et la gouvernance économique qui peuvent modifier l'équilibre institutionnel de l'Union. Cependant, cela ne se ferait pas uniquement dans l'intérêt des Britanniques. L'accord du 19 février ouvre la voie à davantage d'intégration dans la zone euro en retirant la menace d'un veto ou de difficultés venant de Londres. Le mécanisme d'alerte créé permettra aux gouvernements de pays non-membres de la zone euro (et, *a fortiori*, de l'Union bancaire, qui comprend vingt-quatre États-membres) de faire remonter tout point contentieux de législation bancaire et financière au Conseil européen. Cependant, le principe de vote à la majorité est maintenu intact. Le risque d'un droit à deux vitesses est évité, même si des « dispositions spécifiques » peuvent être envisagées pour les pays non-membres de l'Union bancaire.

Ces dispositions ne permettront, sans doute, pas d'éviter le type de tensions et de vexations survenues ces dernières années entre Londres et la zone euro, par exemple sur le plafonnement des bonus, la taxe sur les transactions financières ou encore les chambres de compensation. Cependant, à l'image du compromis de Luxembourg qui avait permis à la France de faire valoir ses intérêts spécifiques dans le domaine agricole, Londres a obtenu la garantie d'être systématiquement écoutée dans le domaine des services financiers. Les vingt-huit États-membres se sont accordés sur une procédure de règlement des différends davantage que sur son contenu, mais les principes qui y sont attachés relèvent du bon sens : non-discrimination des pays non-membres de la zone euro, intégrité du marché unique, capacité de la zone euro à aller de l'avant autant qu'il est nécessaire.

BREXIT OU NON, LA RELATION ENTRE LE ROYAUME-UNI ET L'EUROPE RESTERA COMPLIQUÉE

Le paragraphe sur l'« union sans cesse plus étroite » peut donner le sentiment que chacun pourra, à l'avenir, négocier son adhésion à la carte dans une Union dont la finalité politique n'est pas claire. On voit bien dans la crise des réfugiés, à quel point les nations d'Europe centrale refusent la logique de solidarité et contestent le principe de décision à la majorité qualifiée. Elles pourraient invoquer cette clause pour refuser d'aller de l'avant si des plans de consolidation de la zone euro et de l'espace Schengen étaient présentés. Cependant, il ne faut pas sous-estimer la force d'attraction qu'aurait une initiative du « noyau dur » des pays fondateurs. L'histoire européenne a montré que les petites nations se rallient le plus souvent aux initiatives des grandes, certes parfois avec retard et mauvaise volonté, mais leurs alternatives ne sont guère viables. Contrairement au Royaume-Uni, la Pologne n'a pas de « grand-large » vers qui se tourner ; la menace russe lui impose de « coller » au pack européen.

Au-delà de l'accord du 19 février, on peut se demander si l'attitude britannique changera en cas de victoire du *remain*. Que faut-il attendre d'un David Cameron victorieux, qui exercera la présidence tournante de l'UE au second semestre 2017 ? Cela dépendra beaucoup des conditions dans lesquelles le *remain* l'emporte. En cas de victoire étriquée et marquée par des divisions irrémédiables au sein du parti conservateur, il est peu probable de voir le ton de Londres changer radicalement. La pression constante d'un front anti-européen ralliant le UKIP et les conservateurs pro-Brexit imposera à David Cameron et aux travaillistes une grande prudence. La rhétorique réformiste (« EU reform ») reprendra de plus belle.

Si la victoire est plus confortable, le Premier ministre aura davantage les coudées franches et pourrait se montrer plus ouvert à des initiatives communes et à des compromis. Cependant, les priorités de Londres resteront les mêmes ces prochaines années : approfondissement du marché unique par la simplification réglementaire et le principe de reconnaissance mutuelle, stabilité ou baisse de la contribution britannique au budget européen, utilisation de la PESC en fonction des intérêts. Il ne faut pas s'attendre à une relance de la défense européenne, ou encore à un discours plus accommodant sur la convergence fiscale.

Conclusion

Brexit ou non, la relation du Royaume-Uni à l'Union européenne restera intense et compliquée. Dans le premier cas, tout le monde sera perdant, et plusieurs années seront nécessaires pour stabiliser une relation qui ne sera pas si éloignée que ce que nous connaissons aujourd'hui. Le Brexit imposerait une réaction aux vingt-sept, mais compte tenu du manque d'assise populaire derrière l'idée d'un bond en avant de l'intégration, cette initiative ne pourra qu'être modeste. Pendant ce temps, il faudra rassurer par des mots et des actes que le projet européen est solide malgré le Brexit.

Dans le second cas, le Royaume-Uni continuerait de faire valoir ses droits dans une Union où les intérêts spécifiques de pays non-membres de la zone euro sont désormais reconnus. Cela augure davantage de nouvelles discussions que d'une relation sans aspérités. Cepen-

BREXIT OU NON, LA RELATION ENTRE LE ROYAUME-UNI ET L'EUROPE RESTERA COMPLIQUÉE

dant, des mécanismes seront en place pour gérer ces tensions, et le maintien d'un dialogue politique soutenu devrait permettre de sortir par le haut des cas les plus problématiques. En revanche, à moins d'une nette victoire du *remain* (s'approchant des 60 %), il ne faut pas s'attendre à un « réchauffement » de Londres vis-à-vis de Bruxelles.

La gauche européenne devrait se saisir de l'opportunité pour proposer d'aller plus avant dans un périmètre réduit. Le socle communautaire continuera d'unir vingt-sept ou vingt-huit pays dans un ensemble qui régulera les échanges commerciaux et aura la capacité de parler d'une seule voix quand les préférences s'aligneront. Mais le projet d'union politique peut désormais avancer sans la menace d'un veto britannique. Qu'il procède sur un mode intergouvernemental ou fédéral, l'important est qu'une volonté politique s'exprime afin de prendre davantage de décisions communes dans des domaines stratégiques, où la mutualisation des risques est gage d'efficacité : compétitivité future et transition énergétique, sécurité, immigration, relations extérieures. Au regard de ces enjeux, le référendum britannique n'a qu'une importance relative.