

Jean-Sylvestre MONGRENIER
Février 2016

Points clés 12

10

POINTS CLÉS SUR LE *BREXIT* ET L'AVENIR DE L'EUROPE



Dans un contexte de profonde incertitude pour l'avenir de l'Europe, le Conseil européen des 18 et 19 février prochains sera consacré aux demandes de réformes britanniques. Si David Cameron peine à développer une vision d'ensemble de l'Europe, ses partenaires ne sont guère plus précis et volontaires. La possibilité d'un « *British Exit* », avec de dangereuses conséquences pour l'Union européenne devrait pourtant inciter à concevoir un ensemble politique à la fois uni et flexible, avec différents niveaux d'intégration. L'objectif pour l'Europe serait de défendre la liberté et de prendre sa part dans la défense de l'Occident.

« *Deuxième Eden, Ile couronnée, Parcelle de Paradis ; bastion que la nature s'offrit à elle-même [...], bijou serti d'une mer d'argent qui lui est un rempart, un fossé qui défend la maison. »*

Shakespeare, *La vie et la mort de Richard II*

Depuis la crise économique de 2007-2008 et le retrait partiel des théâtres d'opérations du Grand Moyen-Orient (Irak, Afghanistan), l'opinion publique et les dirigeants britanniques semblent privilégier les questions intérieures. Malgré le soutien au pouvoir central afghan et la participation à la coalition engagée contre l'« État islamique », le Royaume-Uni apparaît comme moins investi dans les affaires du monde, au point de laisser penser que les « *Little Englanders* » **(1)** pourraient l'emporter sur les partisans du « Grand Large ». Certes, le vote parlementaire en faveur de bombardements sur le sol syrien, le 2 novembre 2015, corrige cette impression. Par ailleurs, la construction de deux porte-avions atteste du fait que Londres veut continuer à peser dans les équilibres mondiaux. Pourtant, le prochain référendum sur l'appartenance à l'Union européenne, avec une possible victoire du « non », hypothèque l'avenir. Un éventuel « *Brexit* » (« *British Exit* ») fragiliserait le régime de puissance du Royaume-Uni et ses contrecoups ébranleraient l'Union européenne, déjà mise à mal par la tentation du « chacun pour soi ». En regard des enjeux, une négociation de haut niveau s'impose, avec pour objectif un « compromis loyal » dont les lignes de force seraient les suivantes : la claire reconnaissance du statut spécifique du Royaume-Uni et la consolidation économique et politique de la zone Euro, au sein d'une Union européenne qui fonctionnerait selon le principe de la géométrie variable et pourrait contribuer effectivement à l'équilibre du monde.

1

Situé à l'extrême-ouest de l'Europe, l'archipel britannique est un élément d'équilibre dans les destinées du continent européen, et le conservatisme actif de l'Angleterre a su préserver et promouvoir les libertés de la civilisation occidentale

La possible victoire du « non » au référendum britannique sur l'Union européenne et le départ qui s'ensuivrait sont parfois envisagés avec insouciance. En toile de fond, une certaine hostilité à l'encontre des Britanniques. Schématiquement, la « perfide Albion » n'a jamais joué le jeu et qu'elle s'en aille donc au diable Vauvert. Si attaché que l'on soit à l'idée d'une Europe une et libre, organisée au moyen d'une sorte de lien fédéral, il ne faudrait pas surenchérir sur les tabloïds londoniens et réduire l'Angleterre à quelques stéréotypes. Au regard des temps longs de l'histoire, l'archipel britannique a joué un rôle majeur dans les destinées de l'Europe. Après avoir été le conservatoire de l'identité celtique, à l'époque où Rome dominait l'Europe et le Bassin méditerranéen, il fut au temps des « royaumes barbares » celui de la langue latine et du monachisme chrétien. Par la suite, l'Angleterre aura été le lieu d'élaboration d'une tradition politico-parlementaire fondée sur la liberté, tempérée par l'usage et la morale, sur la séparation des

(1) Au XIX^e siècle, l'expression de « *Little Englanders* » désignait les opposants à l'extension de l'Empire et de la sphère de puissance du Royaume-Uni.

pouvoirs et les « *check and balances* ». Cette tradition a influencé en profondeur l'évolution des régimes politiques occidentaux. Lorsque la plus grande partie de l'Europe tomba sous le joug de systèmes tyranniques et totalitaires, l'« Angleterre combattante » fut le conservatoire de la liberté et le point de départ d'une refondation de l'Europe. *In fine*, les penseurs et théoriciens britanniques du conservatisme actif demeurent une source d'inspiration pour le courant libéral-conservateur européen. Tant sur le plan de la philosophie politique et morale que sur celui des équilibres diplomatiques, le maintien du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne est une question de première importance.

2

Longtemps présenté comme une simple manœuvre tactique de David Cameron à l'intérieur du parti *Tory*, le référendum sur le « *Brexit* » se profile à l'horizon. Les revendications britanniques, ainsi que le possible retrait du Royaume-Uni à l'issue d'un vote défavorable à l'Union européenne, doivent être à l'esprit de tous

C'est le 23 janvier 2013 que le Premier ministre britannique, David Cameron, a promis à ses compatriotes l'organisation d'un référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne. Pendant un certain temps, la question a semblé relever des conflits internes aux *Tories*, mais Cameron a depuis posé ses exigences : une Europe économiquement ouverte, concurrentielle et flexible. Cela signifierait le parachèvement du marché unique avec son extension à l'énergie, au secteur numérique et aux services, et une plus grande ouverture de l'Europe sur l'économie globale et la concurrence internationale. La « flexibilité » mise en avant par Londres a aussi une acception politique : le gouvernement britannique refuse d'être impliqué dans la logique d'intégration politique que la résolution de la crise de la zone euro impose. Cameron entend sauvegarder la *City*, puissant secteur financier qui représente 10% du PIB britannique et 30% de la finance européenne. Arguant de la souveraineté de Westminster, il veut obtenir le rapatriement d'un certain nombre de pouvoirs délégués au niveau européen. Il faut y ajouter la volonté de restreindre l'accès aux prestations sociales, afin de limiter les flux migratoires intra-européens. Près de trois ans après le discours de Cameron, le Conseil européen du 17 décembre 2015 a enfin abordé les exigences britanniques, sans prendre de décision. Depuis le début de la nouvelle année, le Premier ministre britannique multiplie les rencontres avec ses homologues, afin de les rallier à ses vues. Les exigences britanniques devraient être examinées plus en détail lors du Conseil européen des 18 et 19 février 2016. Le référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne, prévu pour l'année en cours, s'y trouvera en ligne de mire (la date précise reste à fixer).

3

Si le débat britannique sur la possible sortie de l'Union européenne met principalement en avant des arguments d'ordre économique et commercial, l'essentiel est ailleurs. « Bruxelles » focalise un malaise identitaire que l'on retrouve dans la plupart des sociétés occidentales post-modernes

Dans une large mesure, le débat sur le « *Brexit* » met en avant des arguments d'ordre économique et commercial. Si les partisans du « *no* » au maintien dans l'Union européenne insistent sur le coût de la bureaucratie européenne, ses prétendus privilèges et l'importance des échanges britanniques avec les pays extra-européens, dont ceux du *Commonwealth*, les partisans du « *yes* », notamment la *City* et les grandes entreprises du pays, soulignent le fait que le Royaume-Uni réalise la moitié de son commerce extérieur avec les autres membres de l'Union européenne. De fait, le krach financier larvé en Chine, les conséquences du ralentissement chinois pour les économies asiatiques et les difficultés des « pays émergents » devraient faire réfléchir ceux qui rêvent d'une Grande-Bretagne désamarrée du Continent et immergée dans l'économie globale. Mais il est vrai que les partisans du « non » sont aussi animés par des passions qui débordent l'axiomatique de l'intérêt et sont imperméables à la seule rationalité économique. A l'instar des autres sociétés occidentales post-modernes, les Britanniques connaissent une grave crise identitaire et nombreux sont ceux qui voudraient renouer avec les fastes et les certitudes du « splendide isolement » (2). Il faut être conscient que la nouvelle vague d'immigration à destination de l'Europe, la situation chaotique à Calais et les effets du « conflit des civilisations » au quotidien, dans les pays d'accueil des réfugiés et migrants venus d'Orient (voir les événements survenus à Cologne et dans d'autres villes allemandes, ainsi qu'en Suisse et en Finlande, lors de la célébration du nouvel an), favorisent la progression du « non » dans les sondages.

4

Au seul regard des intérêts économiques et commerciaux britanniques, la sortie de l'Union européenne et la renégociation des liens économiques, de part et d'autre de la Manche, n'ouvriraient pas de réelles perspectives au Royaume-Uni. Les enjeux sont aussi diplomatiques, stratégiques et géopolitiques : la sortie de l'Union européenne hypothéquerait l'avenir de la puissance britannique

Il doit être souligné que la victoire du « non » au référendum affaiblirait la puissance britannique et réduirait les perspectives du royaume. Dans le cas d'une sortie du Royaume-Uni, trois grandes options sont envisageables. Première option : Londres se retrouve dans une position similaire à celle de la Norvège, membre de l'Espace Economique Européen (EEE), mais sans influence sur les décisions prises au sein de l'Union européenne, tout en contribuant au budget européen. Deuxième option : Londres se retrouve dans une position similaire à celle de la Suisse et négocie de multiples

(2) L'ère du « Splendide isolement » correspond à l'époque victorienne (1837-1901). Au vrai, l'Angleterre de l'époque n'était certainement pas isolée, ne serait-ce que par la taille de son empire (33 millions de km²) et la pratique du libre-échange. En revanche, elle évitait de se lier les mains et menait une politique de l'équilibre visant à empêcher la domination continentale d'une seule puissance en Europe. Le souci de contrebalancer l'Allemagne wilhelminienne a conduit Londres à signer l'Entente cordiale avec la France (1904).

accords sectoriels, non sans dommages sur les services financiers. Troisième option : le statut de la Turquie, liée à Bruxelles par une union douanière qui ne lui garantit pas un accès automatique au grand marché européen (moins encore dans le domaine des services). Dans chacun de ces scénarii, les Britanniques devraient acquitter un coût de sortie important et ils se retrouveraient dans une position périphérique **(3)**. Quant à l'option d'une Europe à la carte, dans laquelle Londres choisirait ce qui lui convient, sans aucune contrepartie, il est peu probable que les vingt-sept autres États de l'Union européenne acceptent de lui conférer un tel régime (la décision doit être prise à l'unanimité). A cela, il faut ajouter les conséquences possibles d'un retrait de l'Union européenne sur la géopolitique interne du Royaume-Uni (relance du séparatisme à Edimbourg, nonobstant la baisse des cours du pétrole qui hypothèse les perspectives d'une Ecosse indépendante). Sur le plan de la géopolitique externe, la sortie de l'Union européenne fragiliserait le « *special relationship* » avec les États-Unis et réduirait la latitude d'action de Londres sur la scène internationale. D'ores et déjà, la distance affichée par Londres se traduit par une certaine éclipse diplomatique, ce qui profite par ailleurs à la politique étrangère française (selon un raisonnement de court terme). *In fine*, le retrait britannique marquerait non pas la victoire des héritiers de Kipling et des traditions impériales, mais des « *Little Englanders* » repliés sur la « verte et joyeuse Angleterre » : une nostalgie incapacitante plutôt qu'une nostalgie du futur.

5

Du point de vue continental, la question de l'appartenance ou non du Royaume-Uni à l'Union européenne ne saurait être considérée comme la seule affaire des Britanniques : la victoire du « no » et ses suites auraient d'importantes conséquences pour l'ensemble de l'Europe

L'erreur serait de considérer avec distance et mépris le débat britannique sur le « *Brexit* », dans l'attente de la décision finale. Le départ d'un État héritier d'un puissant et prestigieux passé impérial, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies et cinquième économie mondiale, ne serait pas sans effets sur le devenir de l'Union européenne et ses équilibres internes. Bien qu'une telle décision ne remette pas immédiatement en cause la coopération militaire franco-britannique (elle s'organise en bilatéral et dans le cadre de l'OTAN), la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne et ses prolongements dans le domaine de la défense seraient gravement atteints (certes insuffisante, la Politique commune de sécurité et de défense existe). Par ailleurs, la sortie britannique de l'Union européenne pourrait avoir un effet de contagion sur d'autres pays européens et encourager les différents mouvements nationalistes, indifféremment qualifiés de « souverainistes » ou « populistes ». La possible victoire du « non » doit être envisagée comme un risque systémique au plan géopolitique, susceptible d'accélérer l'affaiblissement des solidarités européennes, voire de provoquer la dislocation de l'Union européenne. Aussi l'importance existentielle des enjeux que recèle le futur référendum britannique requiert-elle une négociation sérieuse, menée au niveau de responsabilité adéquat : celui des chefs d'État et de gouvernement, réunis en Conseil européen. Plus légitimes que la Commission européenne pour une tâche d'une telle ampleur, le Président du Conseil européen et le Secrétariat général dudit Conseil auraient dû être chargés de conduire la négociation entre les Vingt-Huit, plutôt que l'actuelle *task force* conduite par un haut fonctionnaire... Plus spécifiquement, on

(3) Pour une approche plus complète, voir Jean-Claude Piris, *Si le Royaume-Uni quittait l'Union européenne : aspects juridiques et conséquences des différentes options possibles*, Fondation Robert Schuman, 4 mai 2015.

regrettera la nonchalance avec laquelle François Hollande, tout à son état d'urgence, traite la question du « *Brexit* ».

6

L'approfondissement du « grand marché », son extension à d'autres secteurs de l'économie (énergie, numérique, services) et la conduite de réformes structurelles, axées sur la compétitivité correspondent à l'intérêt bien compris des producteurs et consommateurs européens

On ne saurait reprocher à Londres l'insistance mise sur l'inachèvement du « grand marché », particulièrement dans le cas des services (au sens large du terme), alors même que les économies avancées sont très largement tertiariées. Longtemps absorbés par les débats et réformes institutionnels – légitimes et nécessaires, du fait de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale –, l'Union européenne et ses États membres ont perdu de vue le « grand marché ». En vérité, la « stratégie de Lisbonne » lancée en 2000, destinée à faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable (...) », est un échec. Son prolongement, la « stratégie Europe 2020 », n'a pas rencontré plus de succès. Si la mise en œuvre des réformes structurelles et la remise en cause du social-fiscalisme, qui anesthésie certaines économies, relèvent d'abord des États concernés, c'est à Bruxelles que se jouent l'avènement d'une Europe de l'énergie, l'interconnexion des réseaux et l'ouverture des marchés (services compris). La conduite à terme des négociations entre Bruxelles et Washington sur la mise en place d'une zone de libre-échange transatlantique (le *Transatlantic Trade and Investment Partnership*) constitue une autre exigence, conforme au bien commun européen, qui rencontre les demandes britanniques. Sur la question du libre-échange et dans la perspective des débats à venir au cours de l'année 2016, connaissant les faiblesses britanniques pour Pékin, il faut en revanche mentionner nos réserves sur le projet de conférer à la Chine populaire le statut d'« économie de marché ». Outre le fait que ce serait contrefactuel (la Chine n'est pas une économie de marché), le *dumping* chinois serait dommageable à la prospérité européenne et, par contrecoup, à la cause du libre-échange, avec des conséquences négatives sur les négociations transatlantiques. Au total, une telle concession contrarierait l'objectif central d'une Europe plus dynamique et ouverte à la concurrence.

7

La volonté de Cameron de graver dans le marbre les exemptions obtenues par le Royaume-Uni (Union économique et monétaire, espace Schengen), et de préserver la *City* de régulations excessives décidées par les membres de la zone euro, ne doit pas être un obstacle à la redéfinition des rapports avec l'Union européenne

Il faut bien admettre que la crise de la zone euro a validé certaines des critiques formulées à l'époque du traité de Maastricht, les responsables politiques et les économistes britanniques objectant alors que l'Europe ne constituait pas une « zone monétaire optimale ». Outre-Manche, le projet de monnaie unique était présenté comme un constructivisme intellectuel, potentiellement néfaste pour ses membres ainsi que leurs associés au sein de l'Union européenne. Nécessité faisant

loi, le gouvernement britannique soutient aujourd'hui l'intégration politique de la zone Euro, mais il refuse que les autres États en subissent les conséquences et entend préserver le rôle de la *City*. Il serait malvenu, au prétexte de renforcer sa main dans la négociation avec Londres, de présenter l'euro comme le futur à long terme de l'Europe, et d'expliquer aux Britanniques que leur intérêt bien compris serait de rejoindre l'Union économique et monétaire. L'Europe est un ensemble multidevises, et elle le restera. Convenons que la voie est étroite : il faut tout à la fois assurer la pleine souveraineté de la zone euro, condition *sine qua non* pour que la crise monétaire et financière soit surmontée, et prendre en compte les intérêts légitimes des États de l'Union européenne qui ne participent pas à cette laborieuse entreprise et sont décidés à conserver leur monnaie propre. Insistons par ailleurs sur le fait que le rôle historique et actuel de la place financière de Londres confère une certaine centralité à l'espace européen. L'amoindrissement de la *City* rêvé par les thuriféraires de l'euro ne bénéficierait pas mécaniquement à la place financière de Francfort ou à celle de Paris.

8

S'il faut prendre garde à ce que les demandes britanniques sur le plan de l'immigration ne remettent en cause le principe de libre circulation à l'intérieur du « grand marché » européen, il reste que le contrôle des flux migratoires et le rétablissement des frontières de l'Union européenne recouvrent des enjeux d'envergure européenne qui exigent une remise à plat

On sait que le Royaume-Uni est le principal récepteur de courants humains en provenance d'Europe centrale et orientale (Polonais, Baltes et autres). Le fait s'explique tant par le dynamisme de l'économie britannique que par la flexibilité du marché du travail. Sous la pression d'une partie de l'opinion publique et du concurrent électoral qu'est l'UKIP (*United Kingdom Independence Party*), Cameron s'est engagé à limiter ces arrivées. Pour ce faire, il entend réduire l'accès aux prestations sociales des nouveaux arrivants, y compris les ressortissants d'autres pays de l'Union européenne (suspension pendant quatre ans des prestations sociales). Présentée comme discriminatoire, cette revendication a suscité de fermes oppositions, particulièrement en Pologne et dans les États baltes, plus généralement dans toute l'Europe centrale et orientale. Il semble pourtant que l'on s'achemine vers un compromis. D'une part, certains États d'Europe occidentale, eux aussi confrontés aux défis migratoires, envisagent de réduire l'accès aux prestations sociales (c'est le cas par exemple de l'Allemagne) ; d'autre part, les États du Groupe de Visegrad (Pologne, Hongrie, Tchéquie, Slovaquie), en accord avec le programme souverainiste de Cameron (le rapatriement de compétences à Londres), seraient prêts à un compromis sur cette question. Significativement, Angela Merkel a estimé que « la libre circulation ne signifie pas que l'on puisse recevoir partout en Europe les mêmes prestations sociales dès le premier jour » (Berlin, le 6 janvier 2016). Plus généralement, il n'y aura pas de redynamisation des économies européennes sans remise en cause du social-fiscalisme et mise à plat des systèmes de prestations sociales. Quant aux flux migratoires, leur contrôle passe par la reprise en main des frontières communes. Sur ce point, on ne peut qu'inciter le Royaume-Uni à prendre sur ses épaules une plus grande part du fardeau (les frontières nationales se protègent à l'avant).

9

Contrairement à ceux qui négligent la force des mots et des symboles, la remise en question du préambule du traité de Rome, qui contient la référence à une « union toujours plus étroite des peuples européens », ne serait pas acceptable

Les organisations qui, au Royaume-Uni, font d'ores et déjà campagne en faveur du « non », exigent la suppression de la référence à une « union toujours plus étroite des peuples européens ». L'expression est dénoncée comme contenant en germe un « super-État » fédéral européen portant atteinte à la souveraineté du Parlement et aux libertés britanniques. Pourtant, ladite expression n'a pas de prolongement juridique et elle se réfère à l'idéal de paix entre les peuples européens, défendu par Winston Churchill en personne, en particulier dans son discours de Zürich du 19 septembre 1946. Margaret Thatcher et son successeur immédiat, John Major, qui n'ont pas de leçons de souverainisme à recevoir de Nigel Farage ou de tout autre, n'ont jamais avancé une telle exigence. Les « pragmatiques » jugeront qu'il serait habile de céder sur cette question, afin de tenir plus fermement sur d'autres points de la négociation (l'étendue des réglementations financières par exemple). *A contrario*, il faut souligner la force des mots et des symboles. L'insistance française et belge à supprimer la référence aux « racines chrétiennes de l'Europe », lors de l'élaboration du traité constitutionnel, a contribué à faire de l'Union européenne un objet politique non identifié. Par la suite, lors de la négociation du traité de Lisbonne, les Britanniques ont obtenu que le texte ne se réfère pas au drapeau européen et à l'« Hymne à la Joie ». Associé à la Vierge Marie, le bleu du drapeau européen ainsi que les douze étoiles (les douze apôtres, ou encore les douze portes de la Jérusalem céleste) font pourtant référence à la Chrétienté. En cédant sur ce qu'ils jugeaient accessoire, les négociateurs des traités ont contribué à empêcher l'émergence d'un patriotisme de civilisation, indispensable à l'avènement d'une véritable Europe politique. Enfin, il serait erroné de croire que l'idéal de paix entre nations européennes n'a plus besoin d'être rappelé. Pour toutes ces raisons, la négociation avec Londres ne saurait porter sur le préambule du traité de Rome, justement repris dans les traités qui ont suivi.

10

La négociation entre David Cameron et les gouvernements européens doit s'inscrire dans une vision d'ensemble du futur de l'Europe : une Union à géométrie variable qui conjugue approfondissement et élargissement et un pilier européen au sein du monde occidental, afin de partager pouvoirs et responsabilités

Pour faire prévaloir ses idées et maintenir le Royaume-Uni dans l'Union européenne, Cameron mène un combat sur la scène politique britannique et il accélère le rythme des négociations avec les autres gouvernements européens. Pourtant, il peine à s'inscrire dans une vision d'ensemble et s'enferme dans la seule défense des intérêts britanniques, au sens restrictif du terme. Simultanément, Cameron pose les problèmes que ses homologues cherchent à éluder. La volonté de préserver la *City* des décisions qu'une zone euro fortement intégrée pourrait prendre, met en évidence le fait que les États concernés, une fois la crise grecque apaisée, se sont à nouveau arrêtés en route (où en est donc la fédéralisation de la zone monétaire ?). Quant à la demande de révision des traités et de rapatriement des compétences nationales, elle devrait conduire les partenaires européens à enfin préciser l'architecture future de l'Europe. Bref, si bien des Britanniques sont

prompts à dénoncer la mise en place d'un « super-État » fédéral, leurs partenaires ne sont guère pressés de transformer le *Commonwealth* paneuropéen en un *Commonwill* dûment institué. L'idée directrice doit être de conduire l'Union européenne, et ses partenaires, à devenir un ensemble à géométrie variable, avec différents niveaux d'intégration politique. Pourquoi donc ? L'historien britannique Arnold Toynbee nous donne la réponse : une fois passée la période d'expansion d'une grande civilisation, la violente réaction des périphéries et l'affirmation de puissances hostiles requièrent le passage à une forme de structure impériale. La défense de l'Occident ne pouvant plus être assurée par les seuls États-Unis d'Amérique, l'Europe doit prendre ses responsabilités, renforcer sa présence et son influence dans son environnement géopolitique, et promouvoir la liberté.



Jean-Sylvestre MONGRENIER | Chercheur associé à l'Institut Thomas More, Jean-Sylvestre MONGRENIER est titulaire d'une licence d'histoire-géographie, d'une maîtrise de sciences politiques, d'un DEA en géographie-géopolitique. Docteur en géopolitique, il est professeur agrégé d'Histoire-Géographie et chercheur à l'Institut Français de Géopolitique (Université Paris VIII Vincennes-Saint-Denis). Il est ancien auditeur de l'IHEDN (Institut des Hautes Études de la Défense Nationales, Paris), où il a reçu le Prix Scientifique 2007 pour sa thèse sur « Les enjeux géopolitiques du projet français de défense européenne ». Officier de réserve de la Marine nationale, il est rattaché au Centre d'Enseignement Supérieur de la Marine (CESM), à l'École Militaire. Il collabore régulièrement à la revue *Hérodote* et intervient dans de nombreux médias.