

Brexit: quelles perspectives pour l'Union européenne ?

L'issue incertaine du Brexit britannique et ses enjeux.
Toujours plus d'Europe comme réponse à la crise ?

Alistair Cole

[Collegium de Lyon, 2013-2014]

Alistair Cole est professeur de sciences politiques à l'université de Cardiff depuis 1999 ainsi qu'à Sciences Po Lyon depuis 2015. Spécialiste en politique comparée européenne, il s'intéresse à l'action publique territorialisée, à la décentralisation et la gouvernance en France et en Europe. Il est l'auteur de nombreuses publications internationales dont notamment *Governing and Governance in France* (Cambridge University Press, 2008), et, en collaboration, *Dictionnaire des politiques territoriales* (Presses de Sciences Po, 2011) et *Devolution and governance: Wales between capacity and constraint* (Palgrave, 2015).



Alistair Cole, 2014 ©ChDelory

QUEL SCÉNARIO DE SORTIE POUR LE ROYAUME-UNI ?

« Brexit means Brexit » fut l'une des premières déclarations de la nouvelle première ministre britannique Theresa May en juillet 2016. Quand bien même le référendum n'est pas légalement contraignant (en raison de la doctrine de la souveraineté parlementaire), son importance dans un pays qui ne dispose pas de constitution écrite rend improbable le fait qu'un gouvernement passe ouvertement outre son résultat. Respecter l'issue du scrutin est une condition démocratique minimale, en dépit de la campagne du « Leave » qui s'est révélée chaotique, voire trompeuse.

Que vont devenir les relations entre le Royaume-Uni et l'Europe des 27 ?

Les relations entre le Royaume-Uni et les « 27 » seront issues d'un processus de négociations qu'il est impossible de prédire. Selon les termes de l'article 50 du Traité de Lisbonne, les négociations doivent avoir lieu dans un délai de deux ans. Il existe des signaux contradictoires quant à la réalisation de cet agenda (est-il tenable ?) mais aussi sur la période (quand, voire si, l'article 50 sera invoqué), ainsi que sur d'éventuelles négociations qui commenceraient avant qu'il ne soit invoqué. Le Brexit ne relève pas simplement d'une question de mise en œuvre. Le processus de négociation d'un tel divorce (lequel sera discuté, pour la Commission européenne, par l'ancien commissaire Michel Barnier, et pour le Royaume-Uni par David Davis) n'implique pas les acteurs qui devront ensuite ratifier d'éventuels accords finaux (une majorité qualifiée d'États membres du Conseil européen, l'accord de chaque parlement des 27, ainsi que celui du Parlement européen).

Le Royaume-Uni sait-il ce qu'il veut ?

Le référendum a révélé une fracture sociale et territoriale. Le Royaume-Uni est apparu comme une union mise à mal, voire fragilisée, tant et si bien que la première ministre May a promis d'associer à toute décision les quatre nations (Angleterre, Pays de Galles, Écosse et Irlande du Nord). Ce qui influera sur la nature des intérêts du Royaume-Uni à prendre en compte au cours des négociations.

Lorsqu'on cherche à interpréter les débats au sein du Royaume-Uni par rapport aux positions adoptées par le gouvernement, on observe des tensions au sujet du rythme et de la nature du Brexit, ainsi que sur la définition même du Brexit. Trois camps distincts émergent :

- **Les défenseurs de la ligne dure du Brexit**, enclins à invoquer le plus tôt possible l'article 50 du Traité de Lisbonne et à négocier une rupture franche avec l'Union européenne. Ses partisans les plus connus (Boris Johnson, ministre des affaires étrangères; Liam Fox, secrétaire d'État au commerce international; David Davis, secrétaire d'État à la sortie de l'union européenne) se sont vus confier par Theresa May l'élaboration du planning des négociations. Ces ministres, qui vont du talentueux opportuniste à l'idéologue pur et dur, sont prêts, si nécessaire, à sacrifier l'appartenance du Royaume-Uni au marché unique afin de contrôler l'immigration,

ainsi qu'à accepter les règles de l'Organisation mondiale du commerce comme critères minimaux. Les discussions tournent autour des mérites relatifs des modèles norvégien et suisse de relations avec l'UE. Il existe de fortes dissensions entre ces trois ministères.

- **Les partisans d'un Brexit « light »** souhaiteraient conserver l'accès intégral au marché unique et se montrent désireux de faire preuve de bonne volonté pour une coopération étroite avec l'UE, quitte à garantir la continuité de la libre circulation des travailleurs de l'UE. C'est une position majoritaire parmi les députés. Elle est également soutenue par le monde des affaires, qui mène un lobbying virulent en faveur d'un accord préservant un maximum de liens mais, surtout, le passeport unique pour les services financiers (la plus grande préoccupation de la City). Le séminaire qui s'est récemment tenu à la résidence de villégiature de la première ministre le 31 août 2016 montre aussi qu'il existe une résistance au Brexit parmi les hauts fonctionnaires. Si bien que dans l'hypothèse où l'accès au marché unique serait préservé, le camp du Brexit « light » serait prêt à maintenir la liberté de circulation des travailleurs européens.
- **Un accord sur-mesure ?** Theresa May s'est officiellement prononcée en faveur d'un « accord sur-mesure » taillé en fonction des besoins spécifiques du Royaume-Uni. La position de May, où le

Royaume-Uni conserverait son accès au marché unique mais contrôlerait aussi l'immigration en provenance de l'UE, ne semble pourtant correspondre à aucune interprétation des règles européennes (sauf, sans doute, à l'accord obtenu en février 2016 par David Cameron et qui a été ensuite rejeté par les électeurs britanniques). Mais la première ministre May dispose de certains atouts, notamment la main mise sur le rythme du Brexit (le Royaume-Uni décidera seul du moment où il invoquera l'article 50, malgré les pressions des gouvernements européens).

De façon relativement paradoxale, il existe d'étranges convergences entre les partisans du Brexit et les partisans en Europe d'une intégration plus forte et d'une relance de l'UE. Un divorce rapide est un souhait commun, mais est-ce une perspective réaliste ?

Le temps est-il venu d'un sursaut fédéral européen ?

Le processus d'intégration européen avance par crises : pour certains, le moment est venu de renouveler l'engagement en faveur du projet européen. Des études menées à travers l'Europe montrent, depuis le référendum en faveur du Brexit, un reflux de la vague eurosceptique, sans pour autant révéler de réel engouement pour plus de fédéralisme. Il n'y a visiblement pas non plus d'effet domino à partir de pays de l'Est de l'Europe ou de Scandinaves sceptiques décidant de se retirer, ce qui pourrait provoquer l'effritement de l'Europe.

La question de la sortie du Royaume-Uni n'est qu'un aspect du débat, et ce n'est sans doute pas le plus important. Elle peut constituer un écran de fumée qui permet de masquer l'incapacité des leaders européens à s'accorder sur les décisions majeures en faveur d'une Europe plus intégrée. Les décisions clef prises lors de l'Acte unique européen de 1986 (le marché unique et les directives qui lui sont associées, ainsi que le passage au vote à la majorité) et le Traité de Maastricht en 1992 (un bond sans précédent vers une souveraineté monétaire partagée, avec l'adoption de la monnaie unique) continuent à provoquer des désaccords et des clivages. L'absence du Royaume-Uni va contraindre à des débats plus marqués autour des questions suivantes : quelles sont les mesures nécessaires pour assurer la survie de la zone Euro à long terme : une politique fiscale commune, une union bancaire, la création d'un Trésor européen ? Quel degré d'intégration politique est-il acceptable pour les populations européennes ainsi que pour les élites politiques ?

Pour aller plus loin

Retrouvez l'article intégral d'Alistair Cole, des contenus et références complémentaires sur fellows.rfiea.fr

Le Brexit pourrait masquer l'incapacité des leaders européens à s'accorder sur les décisions majeures en faveur d'une Europe plus intégrée.

Kalypso Nicolaidis

[IMéRA d'Aix-Marseille, 2010-2011]

TOWARDS A SUSTAINABLE INTEGRATION

What future for the EU after Brexit? As European leaders emerge from their Summit in Bratislava on 16 September they will try both to sound decisive and consensual, bold and cautious, visionary and pragmatic. Can they signal to European publics that the European ship is not going adrift? How can they manage not to announce too much for the peoples who demand a break in European integration but not to do so little as to appear clueless? Can they really square that circle?

There is an idea in the air of a protective Europe, responding to the anger of people who reject the kind of globalisation which the EU upholds, and the fear of people who feel vulnerable to the kind of free movement that the EU allows. As European Council President Donald Tusk told media, “all of Europe expect that the EU, after Bratislava, will again be a guarantee of stability, security and protection – protection in the widest meaning, including social and economic protection.” Yet, one potential pitfall with this focus on protection is that once again, it could mean a Europe equipped with more powers, tools and resources to achieve the kind of protection people feel they need from Riga to Nice: a Fiscal Tsar and a Migration Minister as well as an EU border policy, an EU FBI, an EU army...

Kalypso Nicolaidis, professeur en relations internationales, dirige l'*European Studies Centre* de l'université d'Oxford. Elle a été professeure associée à la Kennedy School of Government de l'université Harvard et, en France, à Sciences Po et à l'ENA. Elle a été pendant plusieurs années la conseillère de l'ancien ministre des affaires étrangères grec, George Papandreou, et a conseillé les gouvernements néerlandais et britanniques ainsi que la Commission européenne et l'OCDE. Elle est notamment l'auteure de *European Stories: Intellectual Debates on Europe in National Context* (Oxford University Press, 2010) et *Echoes of Empire: Memory, Identity and Colonial Legacies* (Editions Tauris, 2015).

If the protection motive is to be embraced by people who want more and those who want less Europe, we must take what is good about the EU while protecting it against its own propensity for centralization drift. In other words, EU leaders need to focus on the essentials, “the Europe of necessity”, or as a Chancellor Merkel likes to say a “better Europe.” But these terms still fail to convey a concrete positive vision for what we want our future EU to be like after the shock of Brexit. I believe the EU should focus on sustainable integration.

What does sustainable integration mean? Sustainability is about radically changing the way we change. It is the name of the game at the beginning of a 21st century when boundaries of all kinds have been radically reconfigured. Politics-across-borders must change too with emphasis on empowerment, resilience, robustness, and adaptive learning. For the EU, sustainable integration would be a new governing idea of integration calling for moving away from the old remedies of “deeper and faster” in favour of “better and fairer” through processes that are durable, resilient and politically acceptable across generations. It is both an ethos, a state of mind and a practice.

Sustainable integration as an EU ideal starts with an acceptance that precisely because the EU is a sum of governments who cannot be collectively impeached, it ought to be about democracy-with-foresight protected from the short term ups and downs of electoral politics, yet open to participatory democracy and attuned to the overwhelming desire of the public to preserve our world for our children and great grand children. The EU must also become accountable to those who are not represented anywhere and be seen as the guardian of the long term for all its citizens.

For such an agenda to be politically sustainable, each and every national political system needs to be empowered with the mission to implement these long-term commitment thanks to the creative potential that can best be mobilised through local democracy and engagement. In order to foster a sustainable integration culture, EU actors must adopt new ways of taking decisions together dedicated to systematically assessing short-term actions



against long term goals through such tools as long-term impact assessments before each law or decision.

Sustainable integration also means changing the way change occurs in the EU and recognizing that intergovernmental bargains need to be sustained by inter-societal and inter-generational bargains. It means that inclusiveness must be paramount even at the cost of further differentiation and opt-outs. It is not to be anti-European to warn that European political leaders must not continue with the strategy of integration by stealth of the last few years which has so damaged the integrity and popularity of the European project. The EU will likely continue to lose support among European publics if it simply goes on muddling through without substantiating why and under what conditions the quest for "more Europe" is a credible response to Europe's woes.

Finding a lasting solution to the well-known shortcomings of the single currency continues to be paramount in this story. More financial integration is desirable to spread risks and resources across Europe, including through a more effective banking union and capital markets union. The German government insists that risk-sharing must go hand in hand with risk

reduction (through policing governments budget deficit). When creditor countries ask why should they should share a risk if debtor countries have not reduced it first, debtor countries reply by asking why they should accept interference with their democracy without the reward of risk-sharing. Risk will only truly be reduced through growth and growth will obtain if firms and countries can borrow more cheaply by sharing risk.

EU leaders need to ask 'what is the minimum integration necessary' to sustain a common currency among such different economies. For they cannot longer shy away from dealing with the main structural reason of EMU's failures, namely the tension between the aspirations and positions of democratically legitimated politics on the one hand and the interdependence of European economies and societies on the other. Democratic pre-emption and governing at a distance is not sustainable in a Union of democracies where domestic reforms must be democratically sustainable in order to be effective.

What the British saga over Europe has taught us is that if the EU as a whole does not take account of the unequal impact of its principles and laws, if it does not offer differentiated and flexible approaches, then it is the member states and their citizens who will take such differentiation in hand, unilaterally. And that, we have now learned, can mean walking out and shaking the whole edifice in the process.

Pour aller plus loin

Retrouvez l'article intégral de Kalypso Nicolaidis, des contenus et références complémentaires sur fellows.rfiea.fr

4 instituts d'études avancées en réseau
IMÉRA, IEA d'Aix-Marseille
Le Collegium, IEA de Lyon
IEA de Nantes
IEA de Paris

Direction éditoriale:
Olivier Bouin
François Nicoulaud



Fondation RFIEA
Contactez-nous!
Julien Ténédos
contact@rfiea.fr
01 49 54 22 12



rfiea.fr
190, avenue de France
75 013 Paris

DISTINCTION

Le prix Springer du meilleur article de l'année en sciences informatiques a été décerné à **Nachum Dershowitz** (résident 2015-2016 de l'IEA de Paris et professeur à la School of Computer Science, Tel Aviv University), Olivier Bournez (Laboratoire d'Informatique de l'École Polytechnique) et Pierre Neron (Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information) pour leur contribution **An Axiomatization of Analog Algorithms** à l'occasion de la douzième édition du colloque *Computability in Europe – À la poursuite de l'universel* – qui s'est tenu du 27 juin au 1^{er} juillet 2016 à l'université Paris Diderot.

Pour plus d'informations sur le colloque : <https://lipn.univ-paris13.fr/CIE2016/index.php>

CONFÉRENCE

L'IMÉRA d'Aix-Marseille et Aix-Marseille School of Economics proposent un cycle de conférences en collaboration avec la Villa Méditerranée: « Gouvernance, transition politique et transformations structurelles en Afrique du Nord ». La première conférence, « Le Monde arabe face à la mondialisation », se tiendra le mardi 20 septembre et sera animée par Ahmed Mahiou, directeur de recherche au CNRS. La deuxième conférence « Algérie, rente pétrolière et réformes structurelles » sera animée par Raouf Boucekkine, directeur de l'IMÉRA, le 22 novembre.

Villa Méditerranée, mardis 20 septembre et 22 novembre 2016 à 19h, esplanade J4, Marseille.



PUBLICATION

Suleiman Mourad, résident 2012-2013 de l'IEA de Nantes, est l'auteur de *La Mosaïque de l'islam* paru le 31 août aux éditions Fayard, dans la collection *Poids et mesures du monde*, en

partenariat avec l'Institut d'études avancées de Nantes. Suleiman Mourad, professeur de religion à Smith College (États-Unis), répond dans cet ouvrage aux questions de l'historien Perry Anderson. Nait de cet entretien une description du monde musulman et de l'islam monolithique, riche en traditions et interprétations diverses.