

19 octobre 2015

BREXIT : UN COMPROMIS POSSIBLE ENTRE LE ROYAUME-UNI ET LES ETATS MEMBRES DE L'UE ?

Sous la direction de
Thierry CHOPIN
et **Christian LEQUESNE**

INTRODUCTION

La relation du Royaume-Uni avec l'Union européenne n'a jamais été un long fleuve tranquille. Deux ans à peine après l'adhésion, en 1975, le gouvernement travailliste d'Harold Wilson consultait les Britanniques par référendum pour leur demander s'ils souhaitaient rester dans la Communauté européenne. La réponse fut alors oui à 67%. Tout au long des 42 ans d'adhésion, la participation à l'Europe a consisté pour les gouvernements britanniques à éviter que les institutions européennes n'aient trop de pouvoirs et à négocier des exemptions ou des dérogations préservant la souveraineté nationale. Le résultat est en 2015 un Royaume-Uni qui échappe à la fois à la monnaie unique et aux accords de Schengen sur la libre circulation des personnes. Il y a trois domaines dans lesquels il a apporté une contribution forte et sans joker à l'Union européenne : la création du marché intérieur, l'élargissement et la défense. Les Britanniques ont toujours été à l'aise avec une Union européenne définie comme un vaste marché, mais beaucoup moins avec celle d'une union politique. Comme un marché n'existe jamais sans régulation, les gouvernements de Londres ont accepté cependant, bon gré mal gré, que l'Union européenne réglemente les échanges, les services financiers et les capitaux. Les élargissements ont de ce fait souvent été vus comme des extensions positives du marché. Disposant, avec la France, de la seule armée capable de se projeter à l'extérieur de l'Union européenne, le Royaume-Uni a également apporté une contribution non négligeable à la défense européenne sans s'engager fortement dans l'institutionnalisation d'une politique européenne de défense qui aurait pu concurrencer l'OTAN.

En 2015, la vie politique britannique est marquée par une vague d'euroscpticisme dont le pays n'a pas le monopole. La plupart des Etats européens connaissent la même tendance. Le Royaume-Uni possède cependant depuis plusieurs années un parti europhobe, l'UKIP, faisant ouvertement campagne pour une sortie de l'Union européenne¹. Cette perspective est partagée par une part non négligeable des élus du Parti conservateur actuellement au pouvoir. Le Premier ministre, David Cameron, est pour sa part convaincu qu'une sortie de l'Union européenne ne serait pas une bonne option pour le Royaume-Uni. Sous la pression des euroscptiques de son parti, il s'est engagé néanmoins à tenir un référendum sur le sujet avant la fin de 2017. La question suggérée par la commission électorale indépendante au parlement de Westminster, en septembre 2015, a le mérite de la clarté : « Pensez-vous que le Royaume-Uni doive rester ou quitter l'Union européenne ? ».

David Cameron doit gagner ce référendum en ralliant l'opinion britannique au statu quo. Pour cela, il lui faut apporter préalablement des gages en renégociant les conditions du statut déjà très particulier du Royaume-Uni avec ses partenaires de l'Union européenne. Cette renégociation est un jeu complexe qui nécessite de convaincre vingt-sept capitales. Si les Etats membres de l'Union européenne sont ouverts à cette renégociation pour ne pas voir le Royaume-Uni les quitter, tous ont aussi fixé des lignes rouges à ne pas dépasser. Au Royaume-Uni même, l'Ecosse très attachée à l'Union européenne est une contrainte dont David Cameron doit tenir compte : aux mains des

1. La réforme institutionnelle de Lisbonne (2009) a introduit dans le traité sur l'Union européenne l'article 50 qui permet la sortie d'un Etat membre de l'Union européenne.

indépendantistes, le parlement d'Edimbourg réactivera l'indépendance si les Anglais (et non plus les Britanniques) décident de quitter l'Union européenne. Pris en étau entre les eurosceptiques de l'UKIP et de son parti, les indépendantistes écossais et les autres Etats membres, David Cameron doit donc jouer subtilement pour conduire cette renégociation capable de lui faire gagner l'inévitable référendum.

Dans cette note, un panel d'experts européens réuni par le Centre de recherches internationales de Sciences Po (CERI) et la Fondation Robert Schuman² s'interroge sur l'ensemble des jeux qui vont marquer, dans les mois à venir, le devenir britannique au sein de l'Union européenne : que veut le gouvernement britannique ? La réforme voulue par Londres est-elle acceptable ou non ? Quelles sont ses exigences ? Jusqu'où ses partenaires sont-ils prêts à aller pour garder le Royaume-Uni dans l'UE ? Un compromis est-il envisageable et acceptable par l'ensemble des acteurs concernés ? Le cas échéant, quelles en seraient les principales lignes possibles ? L'issue du référendum dépendra en partie des négociations qui s'engagent entre Londres et ses partenaires européens et des réponses apportées à ces questions.

Une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne changerait sans le moindre doute le destin de l'intégration européenne en actant une véritable désunion politique d'une expérience régionale sans équivalent dans le monde.

2. Grâce au soutien apporté par le Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du Ministère des affaires étrangères et du développement international au groupe de recherche « Europe » co-piloté par Thierry Chopin et Christian Lequesne au sein du CERI.

TABLE DES MATIÈRES

03

1. LE DEBAT SUR LE BREXIT AU ROYAUME-UNI, PAULINE SCHNAPPER	4
2. ESSENTIEL MAIS INUTILE : RENÉGOCIER LES TERMES DE L'ADHÉSION BRITANNIQUE À L'UE, LOUISE BORJES ET ANAND MENON	9
3. L'ÉCOSSE ET LE RÉFÉRENDUM SUR L'APPARTENANCE DU ROYAUME-UNI À L'UNION EUROPEENNE, ANDREW SCOTT.....	14
4. LE BREXIT VU PAR LES ETATS MEMBRES DE L'UE.....	17
• ALLEMAGNE : INTÉRÊTS COMMUNS, RÉPONSES DIFFÉRENTES, MARTIN KOOPMANN	18
• FRANCE : LE ROYAUME-UNI DOIT RESTER MAIS PAS À N'IMPORTE QUELLE CONDITION, CHRISTIAN LEQUESNE	21
• ITALIE : DES MARGES DE NÉGOCIATION LIMITÉES, SERGIO FABBRINI	24
• ESPAGNE : ÉVITER UN BREXIT, LUIS BOUZA GARCIA	28
• POLOGNE : RENFORCER L'UE DANS SON ENSEMBLE, PIOTR BURAS.....	31
• FINLANDE : « SANS LE ROYAUME-UNI IL N'Y A PAS D'UNION EUROPÉENNE », JUHA JOKELA.	34
5. BREXIT : UN « FAIR DEAL » ENTRE LONDRES ET SES PARTENAIRES EUROPÉENS ?, THIERRY CHOPIN.....	38
AUTEURS	43

LE DEBAT SUR LE BREXIT AU ROYAUME-UNI

Pauline SCHNAPPER

Jusqu'à présent, le Royaume-Uni est le seul pays ayant envisagé de quitter l'UE depuis la création de cette dernière. Compte tenu des nombreux défis auxquels est confrontée l'Union européenne, de son impopularité croissante parmi de larges couches de la population et des conséquences d'un éventuel retrait britannique, le référendum britannique sera suivi attentivement par tout le continent. Comprendre les termes de ce débat est essentiel pour évaluer les conséquences d'un Brexit qui aurait des répercussions considérables sur le processus d'intégration européenne en général, allant jusqu'au risque d'une désintégration de l'UE (ainsi que du Royaume-Uni, bien que ceci soit une autre question).

Au Royaume-Uni, le retour du débat sur l'appartenance à l'UE est à bien des égards surprenant. La question, qui avait dominé la scène politique dans les années 1960 et au début des années 1970, avait apparemment été réglée en 1975. En 1974, Harold Wilson, alors leader du parti travailliste, dans l'opposition, avait rejeté les conditions d'entrée négociées par le Premier ministre Edward Heath avant 1973 et avait promis que, s'il revenait au pouvoir, il renégocierait les termes de l'adhésion et organiserait un référendum sur le maintien du Royaume-Uni au sein de la Communauté économique européenne. Le référendum s'est tenu en mai 1975 et s'est soldé par une large victoire du « oui », à 65%, prouvant ainsi que l'électorat britannique désirait rester dans la CEE. Même Margaret Thatcher, qui est pourtant devenue de plus en plus hostile à l'égard de nombreux aspects de l'intégration européenne au cours de ses trois mandats (1979-1990), n'a jamais envisagé de quitter la CEE. Tony Blair (1997-2007) a pour sa part défendu un rôle positif du Royaume-Uni dans l'Union européenne, en prônant une participation active et un leadership britannique.

La montée de l'euroscepticisme

Les causes de la remise en question de l'appartenance à l'UE

Afin de comprendre pour quelles raisons un retrait est aujourd'hui envisagé, nous devons

nous pencher sur l'évolution politique à long terme et sur certains événements qui se sont produits plus récemment au Royaume-Uni et dans l'Union européenne. L'évolution à long terme est la montée de l'euroscepticisme au sein du Parti conservateur et de ses dissidents, groupés au sein du Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP). Cette évolution a commencé au début des années 1990, au moment du traité de Maastricht, qu'une minorité de députés conservateurs considérait comme un virage inacceptable vers une fédération européenne, même si Londres avait obtenu des clauses d'exemption par rapport à la monnaie unique et à la Charte sociale. Or, ce qui constituait une tendance minoritaire au sein du Parti conservateur a progressivement gagné du terrain tout au long des années 1990 et 2000, au point que, en 2010, il était quasiment impossible d'être choisi comme candidat conservateur sans tenir un discours fortement eurosceptique. Entretemps, l'UKIP avait été fondé (en 1993) dans le but spécifique de faire campagne pour une sortie de l'UE. Puis il a progressivement enregistré des gains électoraux lors de scrutins de second ordre (à la proportionnelle), et en particulier lors des élections européennes, où il est arrivé premier en mai 2014. Lors des législatives de mai 2015, l'UKIP n'a obtenu qu'un seul siège à la Chambre des communes en raison du système de scrutin uninominal à un tour, mais il a recueilli 12% des voix, ce qui constitue un score sans précédent pour ce parti.

La seconde cause poussant à remettre de nouveau en question l'appartenance à l'UE est d'origine plus récente et liée à la crise financière et économique sévissant depuis 2008, qui a renforcé le scepticisme des Britanniques à l'égard de l'euro et du projet européen dans son ensemble. Le cas de la Grèce a particulièrement conforté l'opposition à l'UE et nourri le sentiment général que l'euro avait été mal conçu et que l'Europe se trouvait dans une phase de déclin économique inéluctable, même chez des politiciens et des journalistes britanniques considérés comme europhiles. En 2012, comme nous le verrons plus loin, les sondages indiquaient qu'une majorité de Britanniques préférerait sortir de l'UE. Le Parti conservateur est à présent divisé en plusieurs tendances allant de la ligne de David Cameron, qui considère nécessaire d'obtenir d'importantes réformes de l'UE, et la tendance la plus

radicale, qui compte entre 50 et 100 députés, pour lesquels la sortie de l'UE est devenue inévitable pour le Royaume-Uni.

Les arguments

A droite, il existe trois arguments principaux pour les partisans du retrait : la souveraineté, la mondialisation et l'immigration. La souveraineté du Parlement de Westminster a toujours constitué un souci pour les eurosceptiques, qui la considèrent incompatible avec la primauté du droit de l'UE sur le droit national. Ils estiment en effet que l'évolution de l'Union européenne durant les deux dernières décennies a provoqué un accroissement inacceptable des transferts de compétences de Londres vers Bruxelles, et que cette tendance doit être inversée. Les eurosceptiques radicaux, tels que les partisans du UKIP, ainsi que certains députés du Parlement britannique et du Parlement européen ont recours à un argument « mondialiste » fondé sur le fait que le Royaume-Uni a toujours prospéré en tant que pays ouvert sur le monde entier, particulièrement en ce qui concerne le commerce. En sortant de l'UE, le Royaume-Uni pourrait signer de nouveaux accords commerciaux avec les Etats-Unis, les pays du Commonwealth et les économies émergentes, où les potentiels de croissance sont supérieurs à ceux d'une Europe sclérosée. De même, l'immigration en provenance des Etats membres pourrait être restreinte tandis que l'on pourrait favoriser l'immigration hautement qualifiée provenant des pays du Commonwealth, dont l'Inde. Enfin, l'augmentation des flux de migrants qui ont tenté de gagner l'Europe durant l'été 2015 a nourri une campagne anti UE lancée, en particulier, par Nigel Farage, qui soutient que le Royaume-Uni ne peut contrôler ses frontières s'il ne sort pas de l'UE. Toutefois, jusqu'à présent, aucune solution alternative au maintien dans l'UE n'a été clairement exposée par les partisans du « non ».

A gauche, les arguments anti UE sont légèrement différents et portent plutôt sur la politique d'austérité généralisée – imputée à l'Allemagne – et ses répercussions économiques et sociales sur les Etats-membres. La gauche du Parti travailliste s'oppose en effet à l'austérité – à la fois au Royaume-Uni et dans l'UE – en l'accusant d'ignorer le sort des

citoyens touchés par ses politiques. Jeremy Corbyn a critiqué à plusieurs reprises l'UE qui, selon lui, n'élargit pas les droits des électeurs et favorise les politiques économiques néolibérales. Néanmoins, le leader travailliste a récemment annoncé dans un article du Financial Times du 18 septembre qu'il serait favorable au maintien du Royaume-Uni dans l'UE.

Les arguments secondaires pro UE, lorsqu'ils sont développés, évoquent essentiellement les avantages économiques de faire partie d'un marché de 500 millions d'habitants. Les partisans d'un maintien dans l'UE mentionnent le nombre d'emplois directement ou indirectement liés à l'Union européenne (5 à 6 millions), ainsi que l'importance du commerce avec les autres Etats membres – environ 50% du commerce extérieur total du Royaume-Uni. L'aile gauche du Parti travailliste ajoute à ces arguments les avantages liés aux lois sociales européennes qui, bien que réduites, garantissent l'existence de congés payés et de congés de maternité, et limitent le temps de travail légal. Dans les deux cas, la question de la solidarité entre les Etats membres est rarement évoquée.

Le début de la campagne

Le débat sur l'UE a commencé à se structurer après l'annonce de l'organisation d'un référendum qui se tiendra probablement au printemps ou à l'automne 2016. En théorie, les prises de position devraient beaucoup dépendre de ce que David Cameron parviendra à négocier avec Bruxelles et de la quantité de concessions ou de clauses d'exemption qu'il réussira à obtenir de ses partenaires européens. Mais, à part quelques députés du Parlement britannique susceptibles d'être influencés par le résultat de ces négociations, la majorité de la classe politique, des médias, tout comme les milieux d'affaires et d'autres acteurs influents, ont déjà pris parti pour ou contre le maintien du Royaume-Uni dans l'UE.

La campagne « anti »

Les principaux acteurs ont déjà constitué des organisations « pro » et « anti » UE. Dans le camp anti UE plusieurs organisations se disputent la place de leader officiel de la campagne, parmi elles : UKIP (TheKnow.eu

devenu Leave.eu), Business for Britain et Vote Leave. Le parti UKIP a lancé sa propre campagne. Nigel Farage, son leader, avait promis de renoncer à cette charge s'il n'était pas élu député lors des législatives de mai 2015, mais il est revenu sur sa décision afin de pouvoir participer pleinement à la campagne. L'UKIP est épaulé par de puissants sympathisants, tels que Richard Desmond, propriétaire du Daily Express et du Morning Star. Toutefois, Nigel Farage est une personnalité controversée et populiste, de telle sorte que les députés conservateurs et travaillistes anti UE ne veulent pas faire campagne à ses côtés. Il a donc fait savoir qu'il ne souhaitait pas diriger la campagne, mais qu'il serait heureux de fournir l'essentiel des militants sur le terrain.

Des chefs d'entreprise anti UE ont rejoint Business for Britain, organisation dirigée par Matthew Elliott, leader de la campagne victorieuse contre la réforme électorale, en 2011. Leur objectif déclaré est d'obtenir une « réforme fondamentale » de l'UE comprenant une « restitution de compétences aux Etats membres ». La campagne de Business for Britain dispose de fonds importants et elle est médiatiquement très active. L'un de leurs satellites dans le milieu universitaire est Historians for Britain, un groupe de quelque quarante historiens, dont certains, comme David Starkey, sont très médiatiques. Ils prônent une renégociation du statut du Royaume-Uni dans l'UE, et justifient par des raisons historiques¹ une position de semi-détachement britannique à l'égard de l'UE.

Plusieurs dizaines de députés conservateurs devraient faire campagne pour le Brexit, à moins que David Cameron ne parvienne à imposer des changements radicaux lors des négociations avec l'UE, ce qui semble très peu probable. Plus de 50 députés ont déjà rejoint les rangs d'une nouvelle organisation nommée Conservatives for Britain, créée durant l'été 2015 et dirigée par Steve Baker, qui peut certainement compter sur le soutien d'autres députés. Officiellement, les membres de Conservatives for Britain approuvent l'intention de David Cameron de renégocier les termes de l'adhésion du Royaume-Uni à l'UE, mais ils reconnaissent qu'ils « envisagent de se préparer à faire campagne pour le « non » si, malheureusement, les institutions de l'Union européenne ne permettraient pas au Royaume-Uni d'obtenir de nouvelles relations de commerce et de coopération².

Un nombre très inférieur de députés travaillistes devrait faire campagne en faveur du Brexit. Une quinzaine d'entre eux a rejoint le nouveau groupe Labour for Britain. Kate Hoey, Graham Stringer et Kelvin Hopkins en font partie, mais aucun d'entre eux ne compte parmi les personnalités travaillistes de premier plan. Cependant, il existe au sein de la gauche du Parti travailliste une montée de l'euroscepticisme anti-austérité, incarnée par un nouveau leader inattendu, Jeremy Corbyn. Ce dernier, qui avait voté « non » lors du référendum de 1975, s'oppose à toute tentative de réduire la participation britannique à la politique sociale européenne. Il a également commencé par refuser d'exclure un éventuel appel à voter en faveur du Brexit, provoquant ainsi la consternation chez bon nombre de travaillistes, avant de revenir dessus. Certains syndicats actuellement favorables au maintien dans l'UE, comme UNITE, attendront l'issue des négociations entre le gouvernement britannique et l'UE avant de prendre position³. Un autre syndicat, le RMT (transports) a déjà rejoint le camp du « non ». Les divisions du Parti travailliste et des syndicats au sujet du maintien dans l'UE peuvent provoquer un affaiblissement de la campagne en faveur du « oui ».

L'autre organisation non-partisane, en concurrence avec Business for Britain, est encore embryonnaire par rapport à cette dernière. Présidée par Liz Bilney, TheKnow.eu a pu compter sur la contribution financière d'Arron Banks, également donateur de l'UKIP, et d'autres hommes d'affaires liés à des organisations eurosceptiques. Mais, pour TheKnow.eu, devenu Leave.eu, diriger la campagne officielle en faveur du Brexit risque d'être un objectif hors de portée.

La campagne « pro »

Face aux anti-Européens, le camp du « oui » a des forces et des faiblesses. En ce qui concerne les organisations, British Influence, créée en 2013 par d'anciens ministres – Kenneth Clarke (conservateur), Peter Mandelson (travailliste) et Danny Alexander (libéral-démocrate) et présidée par Peter Wilding –, a été active dans les médias traditionnels et sur Internet. Cette organisation pourrait constituer le noyau dur de la campagne officielle pro-UE. Elle est financée, entre autres, par Lord Sainsbury, ancien ministre de Tony

1. Voir <http://www.historytoday.com/david-abulafia/britain-apart-or-part-europe>

2. Steve Baker, député du Parlement britannique : « Conservatives will stand up for Britain if the EU lets us down », *The Daily Telegraph*, 6 juin 2015.

3. « Britain's biggest union Unite weighs up campaigning for Brexit », *Financial Times*, 16 juillet 2015.

Blair et propriétaire d'une chaîne de supermarchés. Business for New Europe, fondée en 2006 par Roland Rudd, peut être considérée comme l'adversaire direct de Business for Britain. Cette organisation défend le maintien dans l'UE et attire bon nombre d'anciens diplomates. Sa directrice de campagne est Lucy Thomas, une ancienne journaliste. Business for New Europe, qui a pris le nom de The IN campaign, a engagé deux stratèges de la communication ayant contribué au succès de la campagne des Conservateurs lors des élections législatives de 2015. Ces différentes organisations se sont fondues dans Britain Stronger in Europe, qui aspire à devenir la campagne officielle et a été lancée le 12 octobre sous l'autorité de l'ancien PDG de Marks & Spencer, Stuart Rose.

Tous les partis de l'opposition, excepté l'UKIP, sont officiellement favorables au maintien dans l'UE. Trois des quatre prétendants au poste de leader du Parti travailliste avaient exprimé sans équivoque qu'ils feraient campagne pour le « oui », toute comme une large majorité de ses députés. L'expérience des travaillistes lors du référendum sur l'indépendance de l'Ecosse, en 2014, leur a appris que le fait de mener une campagne électorale aux côtés d'autres partis peut s'avérer contreproductif. Le parti travailliste sera donc tenté de faire campagne isolément. Labour Yes est dirigée par Alan Johnson, un ancien ministre fort respecté de Tony Blair et de Gordon Brown. Le nouveau leader du parti, Jeremy Corbyn, depuis longtemps légèrement eurosceptique, devra se montrer très prudent pour éviter des scissions au sein du parti durant la campagne.

Les Libéraux-démocrates sont de fervents pro-européens – mais leur nombre d'élus à la Chambre des communes s'est réduit à seulement huit députés depuis les élections législatives de 2015. Une majorité de députés conservateurs devrait soutenir David Cameron, à moins que ce dernier ne parvienne à obtenir aucune concession de ses partenaires de l'UE.

Enfin, les nationalistes écossais (SNP) sont fortement en faveur du maintien dans l'UE, au point d'exiger un comptage séparé des votes en Ecosse et en Angleterre, et refusant de sortir de l'UE contre leur volonté. Mais ils devraient faire campagne surtout en Ecosse, ce qui limitera leur influence sur le débat.

La position des médias est encore incertaine, sauf

pour le groupe Express. Rupert Murdoch, le puissant propriétaire de The Times, The Sun et Sky TV, n'a jamais fait mystère de son euroscepticisme radical, mais il semble estimer que ses intérêts commerciaux seraient mieux servis si le Royaume-Uni restait dans l'UE. Les autres médias traditionnels n'ont pas encore pris position, mais, vraisemblablement, la plupart soutiendront le statu quo. Toutefois, leur influence sur l'électorat dans ce domaine est incertaine. En effet, non seulement Internet, avec ses blogs politiques et ses réseaux sociaux, a complètement bousculé le journalisme classique, mais, de plus, le niveau de confiance à l'égard des médias en général est faible au Royaume-Uni, et se situe autour de 40%.

Une majorité d'organisations patronales est favorable au « oui ». La Confédération de l'industrie britannique (CBI), qui représente les grandes entreprises, The City UK, qui est la voix du secteur financier, et l'Institute of Directors, qui représente la plupart des petites et moyennes entreprises, sont très critiques à l'égard de la bureaucratie européenne et des formalités administratives, mais elles ont adopté la même ligne que David Cameron : renégocier et de rester dans l'UE. D'autres petites organisations et groupes de pression pro-UE existent déjà, et d'autres les rejoindront sans doute, comme Universities for Europe, créée en juillet 2015 par Universities UK, qui représente plus de 100 établissements d'enseignement supérieur.

Le référendum

La campagne référendaire vient à peine de débiter et la Commission électorale doit encore désigner officiellement les deux représentants qui seront financés par l'Etat et auront accès aux médias publics. La Commission électorale a déjà recommandé un changement dans la formulation de la question du projet de référendum présenté au Parlement en juin 2015. Au lieu de : "Le Royaume-Uni doit-il rester un membre de l'Union européenne?", formule proposée par le gouvernement, la question est devenue : "Le Royaume-Uni doit-il rester un membre de l'Union européenne ou doit-il quitter l'Union européenne?", formulation jugée plus impartiale. Selon la première option, voter « oui » équivaldrait à choisir le statu quo,

qui l'a emporté lors des deux derniers référendums britanniques – le référendum sur le mode de scrutin, en 2011, et le référendum sur l'indépendance de l'Ecosse. Au lieu de cela, les électeurs auront à choisir entre « in » et « out ».

D'autres questions doivent encore être réglées. Par exemple, celle de savoir si les ministres et les ministères seront autorisés à exprimer leurs points de vue et à utiliser des fonds publics durant la période pré-électorale. David Cameron avait prévu de limiter le devoir de réserve (« *purdah rule*⁴»), mais il s'est heurté à une forte opposition de la part des députés conservateurs anti UE. Le projet a été soumis au vote le 6 septembre 2015 et, à cette occasion, le Premier ministre a été mis en échec pour la première fois devant la Chambre des communes. La question de savoir si les ministres auront le droit de faire campagne contre le Premier ministre, et d'être ainsi libérés du principe de responsabilité collective au sein du gouvernement, demeure en suspens.

Depuis 2012, les sondages ont révélé d'importants revirements de l'opinion au sujet de l'appartenance à l'UE. Une majorité (51% contre 28% durant l'été 2012) était favorable au Brexit avant le discours prononcé au siège londonien de Bloomberg⁵, puis la tendance s'est inversée. Au début de l'année 2014, d'après les enquêtes, une majorité favorable à l'UE s'est dessinée et s'est maintenue quasiment jusqu'à présent. D'après les données du YouGov, en 2015, 45% des personnes sondées étaient pour le maintien dans l'UE et 33% pour le Brexit. Au moment où nous rédigeons cet article, une enquête publiée le 5 septembre par le Daily Mail indique une légère majorité, 51%, favorable au Brexit. Ces évolutions prouvent que la position des Britanniques au sujet de l'UE est très changeante et susceptible de connaître encore de nombreux revirements d'ici la tenue du référendum. Nous savons également que les enquêtes d'opinion ne sont pas toujours fiables, comme l'ont prouvé les résultats des législatives de mai 2015. En outre, l'expérience démontre que les électeurs, dans ce type de scrutin, ne répondent pas toujours à la question posée et qu'ils en profitent pour exprimer, plus généralement, leur avis sur le gouvernement. Le rejet des partis traditionnels, réputés pro-européens, s'est traduit par un important soutien pour le UKIP et

par l'élection de Jeremy Corbyn comme leader du Parti travailliste, et peut également influencer sur les résultats du scrutin. Tout ceci révèle un degré d'incertitude supérieur à celui que nous pourrions déduire des chiffres des sondages concernant les résultats du référendum. Dans un tel contexte, les campagnes dans les médias et sur le terrain seront déterminantes.

La campagne du référendum sur l'UE ne bat pas encore son plein, d'autant que la date du scrutin n'a pas encore été fixée, mais il est déjà clair que les principaux partis – et pas seulement le parti Conservateur – connaîtront des divisions internes, et que les deux camps, celui des « pro-UE » et celui des « anti-UE », seront eux-mêmes divisés, avec des partis et des personnalités qui refuseront de faire campagne ensemble. Cela risque de ne pas favoriser la qualité et la clarté du débat sur les avantages et les inconvénients de l'appartenance à l'UE. D'autres facteurs internes, tels que la popularité du gouvernement et des différents partis, le mécontentement et le désenchantement des électeurs à l'égard du système politique dans son ensemble, vont jouer un grand rôle quant au résultat du référendum, qui reste donc ouvert.

4. Note du traducteur : l'application du « *purdah rule* » concerne la période qui va de l'annonce officielle d'une élection jusqu'aux résultats finaux (soit environ 6 semaines). Durant cette période, le gouvernement et ses membres doivent s'abstenir de toute annonce ou action qui pourrait avantager une des parties.

5. Note du traducteur : Bloomberg est une agence d'informations financières.

2. ESSENTIEL MAIS INUTILE : RENÉGOCIER LES TERMES DE L'ADHÉSION BRITANNIQUE À L'UE

Louise BORJES et Anand MENON

Dans son discours sur Bloomberg en 2013¹, David Cameron promettait, s'il remportait les élections législatives de 2015, de commencer les « négociations pour un changement fondamental » des termes et conditions de l'adhésion britannique à l'UE. Sur la base du « nouvel accord » et à partir de ces négociations, il a promis aux Britanniques qu'ils voteraient pour rester dans l'UE ou en sortir. Par conséquent, le gouvernement s'est lancé dans cette renégociation. Le Premier ministre et le chancelier de l'Echiquier ont visité de nombreuses capitales européennes au cours de l'été, exposant leur vision d'un nouvel « accord » britannique.

Pour les raisons examinées ci-dessous, il est trop tôt pour affirmer avec certitude le succès des renégociations ou même ce que le Premier ministre demandera précisément à ses partenaires. Il y a toutefois certainement des indices qui peuvent être discernés, tant dans la phase initiale des négociations que dans les déclarations faites par les dirigeants politiques britanniques depuis 2013.

En nous basant sur ce que nous savons, nous en arrivons à la conclusion que David Cameron obtiendra relativement peu de sa renégociation tant vantée et certainement pas la « modification fondamentale » promise des termes et conditions de l'adhésion britanniques à l'UE. D'une part, ceci reflète la nature relativement limitée de ce qu'il est susceptible de demander. D'autre part, ceci résultera du refus ou de l'impossibilité de ses partenaires de lui accorder tout ce qu'il veut.

Néanmoins, les renégociations joueront un rôle crucial pour le Premier ministre. De façon générale, il a deux objectifs : d'une part, gagner le référendum et garder le Royaume-Uni dans l'UE ; de l'autre, David Cameron est soucieux de préserver son parti et son gouvernement majoritaire à la Chambre des communes. Le problème fondamental auquel il est désormais confronté est d'arriver à un programme de réformes qui serait acceptable pour les partenaires du Royaume-Uni, tout en convainquant un nombre suffisant de ses députés de lui offrir leur appui.

Ce que veut le gouvernement

Il y a encore beaucoup d'interrogations concernant la nature de l'agenda de renégociation britannique. Toutefois, en tenant compte des divers discours et déclarations faites par les Britanniques et leurs hauts fonctionnaires, il est possible d'identifier les cinq principaux sujets qui figureront probablement dans les discussions avec les partenaires de l'UE.

Le premier comprend les sujets liés à la compétitivité, à la croissance et au marché unique. Le gouvernement a exprimé son désir de voir l'UE réduire sa bureaucratie qui, prétend-il, pèse trop, en particulier sur les petites entreprises (PME). Dans le même temps, les ministres ont souligné la nécessité d'achever le marché unique, notamment dans des domaines comme les services et l'économie numérique. Enfin, David Cameron a parlé de la nécessité de fixer des objectifs ambitieux pour la finalisation des accords de libre-échange avec des partenaires clés, y compris les États-Unis, le Japon et l'Inde.

Deuxièmement, le gouvernement a évoqué à maintes reprises la nécessité de fournir aux parlements nationaux un rôle plus important dans le processus de décision de l'UE. En vertu de la procédure nommée « carton jaune » introduite par le traité de Lisbonne, un tiers, ou plus, des parlements nationaux pourrait bloquer temporairement le projet de législation de l'UE. Bien des débats au Royaume-Uni ont porté sur l'achèvement de celui-ci en introduisant éventuellement des systèmes de cartons « rouges » et « verts » en vertu desquels des groupes parlementaires nationaux pourraient opposer leur veto ou proposer des lois au niveau de l'UE.

Le troisième domaine de mesures se rapporte à la place, largement satisfaite, du Royaume-Uni en tant que membre favorable au statu quo de l'UE et opposé à plus d'intégration. Le gouvernement britannique a souligné à maintes reprises sa détermination à assurer un droit de retrait de l'engagement dans les traités de l'UE d'« une union sans cesse plus étroite ».

Quatrièmement, le Premier ministre est impatient d'obtenir un accord pour s'assurer que les pays membres de la zone euro respectent les intérêts des Etats membres n'appartenant pas à la zone euro, même si le premier groupe a procédé à plus d'intégration pour

1. <http://www.bloomberg.com/news/videos/b/d3c09fe3-0212-4f2d-9088-11eb2293c658>

sauvegarder la monnaie unique. Les craintes qui sous-tendent cette demande ont été résumées par Lord Lawson : « Non seulement nos intérêts diffèrent de plus en plus de ceux des membres de la zone euro mais, alors que nous n'avons jamais été "au cœur de l'Europe " (...) nous sommes maintenant de plus en plus marginalisés puisque nous sommes condamnés à être constamment mis en minorité par le bloc de la zone euro ».²

Deux journalistes respectés du Financial Times ont en effet affirmé que la recherche de garanties de George Osborne pour les Etats membres n'appartenant pas à la zone euro - plus précisément, sa détermination à protéger la City de Londres contre une discrimination des Etats membres de la monnaie unique — est devenue sa « mission principale » dans les négociations.³

Enfin, le gouvernement a souligné son désir d'aborder ce qu'il considère comme le « problème » des migrations intra-UE et particulièrement les droits des émigrants de l'Union européenne de prétendre aux prestations de sécurité sociale au Royaume-Uni. En fait, le Premier ministre n'a mentionné ni les émigrants ni les avantages dans son discours de Bloomberg. Cependant, par la suite, les pressions des députés conservateurs et la prépondérance de l'immigration de plus en plus politisée au Royaume-Uni ont conduit le gouvernement à réviser ses exigences dans ce domaine.

Dans un article paru dans *le Daily Telegraph* en mars 2014, David Cameron a fait référence à la nécessité de construire l'UE autour « du droit de travailler et non du droit de réclamer, » tout en soulignant la nécessité d'empêcher les « vastes migrations » lorsque de nouveaux pays adhèrent à l'UE.⁴ Toutefois, au moment de son important discours sur l'immigration en novembre de la même année, le Premier ministre a considérablement intensifié ses exigences, plus précisément quant au droit des émigrants de l'Union européenne de réclamer des prestations au Royaume-Uni.⁵ Il a plaidé pour des restrictions du droit des travailleurs émigrants à réclamer des prestations telles que la Job Seekers Allowance, tout en exposant sa volonté de limiter la capacité de ces migrants européens *en activité* à bénéficier d'avantages comme le crédit d'impôt à l'emploi. Le manifeste électoral

des Conservateurs propose une période d'attente de quatre ans avant que les émigrants européens ne puissent demander ces prestations,⁶ augmentant ainsi la pression sur David Cameron.

Que pourrait obtenir le Royaume-Uni ?

Il est intéressant de noter que, des six « changements spécifiques » qu'il voulait voir dans l'UE (le septième concernait la CEDH), le Premier ministre a indiqué, dans l'article du *Daily Telegraph* de mars 2014, que des progrès significatifs avaient été réalisés. En novembre 2014, un jugement de la Cour de justice européenne a réaffirmé le droit des Etats membres de ne pas verser de prestations aux émigrants européens qui ne cherchaient pas de travail, répondant effectivement aux préoccupations de David Cameron à ce sujet. Les parlements nationaux, agissant de concert, bénéficient déjà du droit de bloquer les propositions législatives de la Commission européenne, tandis que le vice-président de la Commission, Frans Timmermans, a promis de travailler plus étroitement que ces prédécesseurs avec ces parlements.

Quant au désir de David Cameron de voir un monde des affaires libre de bureaucratie et la fin d'une « ingérence excessive » de Bruxelles, il est évident que la production législative de l'UE a considérablement ralenti depuis le traité de Lisbonne. Jusqu'à présent, le programme REFIT (programme de la Commission européenne pour une réglementation affûtée et performante) a entraîné le retrait de près de 300 propositions législatives et a commencé à inculquer une nouvelle philosophie de la déréglementation, au sein de cette institution. Et le Commissaire Timmermans a lui-même affirmé que l'UE avait besoin d'un « changement de culture » dans sa façon de réguler. Plus précisément, toute réglementation inutile doit être mise au rebut, procurant un « allègement immédiat. »

En outre, un récent rapport du think tank ECFR a souligné qu'il existait, parmi d'autres Etats membres, un important soutien à l'achèvement du marché unique et à la rapide conclusion d'ententes commerciales avec des partenaires clés.⁷ De toute évidence, ceci n'est pas une garantie de bons résultats, mais le Premier ministre peut, de façon crédible, prétendre avoir le soutien résolu de l'UE pour ses objectifs.

2. Nigel Lawson, "I'll be Voting to Quit the EU", *The Times*, 7 mai 2013, <http://www.thetimes.co.uk/tto/opinion/columnists/article3757562.ece>.

3. Alex Barker et George Parker, "George Osborne makes Shielding City Priority in EU Talks", *Financial Times*, 9 septembre 2015.

4. Tim Ross, "David Cameron: my seven targets for a new EU", *The Daily Telegraph*, 15 mars 2014, <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopping/eureferendum/10700610/David-Cameron-my-seven-targets-for-a-new-EU.html>.

5. <http://blogs.spectator.co.uk/coffeehouse/2014/11/david-camersons-immigration-speech-full-text/>

6. *The Conservative Party Manifesto*, <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/manifesto2015/ConservativeManifesto2015.pdf>, 2015,

7. ECFR, "Britain in the EU Renegotiation Scorecard", Londres, ECFR, septembre 2015

Quant à l'intérêt du Premier ministre sur l'objectif inscrit dans les traités européens de poursuivre une « union sans cesse plus étroite », la phrase incriminée reste peut-être en place, mais il est intéressant de noter que le texte continue de reconnaître la nécessité du respect de « l'égalité des Etats membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale ». Dans une concession supplémentaire, les conclusions du Conseil européen des 26 et 27 juin 2014 citent que : « le Royaume-Uni a soulevé certaines préoccupations liées au développement futur de l'UE. Ces préoccupations devront être abordées. Dans ce contexte, le Conseil européen a noté que « la notion d'union toujours plus étroite permet aux différents pays d'emprunter différentes voies d'intégration, en laissant aller de l'avant ceux qui souhaitent approfondir l'intégration, tout en respectant la volonté de ceux qui ne souhaitent pas poursuivre l'approfondissement ».⁸

Quant à la possibilité d'obtenir de nouvelles concessions sur ce sujet, les perspectives sont relativement limitées. La raison en est simple : la modification des traités n'est tout simplement pas réalisable dans le délai fixé par le Premier ministre car de nombreux Etats membres sont opposés à l'idée d'entreprendre un tel processus. Par conséquent, il peut au mieux espérer une sorte de déclaration indiquant l'intention d'autres Etats membres de modifier les traités à une date ultérieure afin de limiter l'applicabilité de la clause de « l'union sans cesse plus étroite » au Royaume-Uni. Étant donné qu'aucun gouvernement européen ne peut lier son successeur ou - encore moins - ses électeurs, une telle transaction ne pourrait pas représenter un engagement fort.⁹

Le même dilemme caractérise le gouvernement britannique lorsqu'il s'agit de rechercher des garanties pour les pays n'appartenant pas à la zone euro, et d'éviter toute discrimination à leur encontre. Là encore, la solution évidente serait un changement de traité - et là encore, ce n'est tout simplement pas possible. Lorsqu'il s'agit de garantir la consultation avec les Etats membres n'appartenant pas à la zone euro, ceci pourrait vraisemblablement être obtenu par de simples accords sur ces normes au Conseil. Certes,

cela permettrait d'éviter des situations comme celle qui a eu lieu en juillet 2015, lorsque les pays membres de la zone euro ont discuté de l'utilisation du fonds européen de stabilité financière pour offrir des prêts à la Grèce alors que les pays n'appartenant pas à la zone euro étaient absents.

Toutefois, lorsqu'il s'agit de protéger les Etats membres n'appartenant pas à la zone euro des effets de caucus au sein de la zone euro (et, par conséquent de courir le risque d'être mis en minorité sur des questions liées au marché unique), la situation est beaucoup moins rassurante. D'une part, certains Etats membres sont intrinsèquement méfiants par rapport à ce qu'ils considèrent comme des tentatives du Royaume-Uni de tout simplement acquérir un droit de veto sur les lois touchant la City. D'autre part, les Etats membres n'appartenant pas à la zone euro ne sont pas unis derrière les demandes de David Cameron, ce qui rend plus difficile l'obtention d'un résultat souhaitable. Enfin, sur les migrations, nombre des exigences évoquées par le gouvernement ont déjà été abordées. Une décision récente de la Cour européenne de justice a réaffirmé le droit des Etats membres de ne pas octroyer des aides à des étrangers ne cherchant pas de travail. Sans élargissement à l'ordre du jour, il n'y aura pas de nouvelle vague de migrants de pays candidats à l'adhésion. Cependant, le véritable problème auquel David Cameron doit faire face est de tenter d'imposer des limites à ceux qui travaillent et réclament des prestations comme le crédit d'impôt. Procéder ainsi irait directement à l'encontre du principe de la libre circulation de la main-d'œuvre puisque cela équivaldrait à une discrimination entre les ressortissants britanniques et ceux des autres Etats membres de l'UE. Plusieurs Etats membres - notamment l'Allemagne et de nombreux Etats d'Europe centrale et orientale - ont fait clairement savoir qu'ils ne toléreraient tout simplement pas une dilution de ce principe.

Enjeux politiques internes au Royaume-Uni

Alors que le Premier ministre pourrait réaliser certains de ses objectifs, il est difficile de l'imaginer réussir à tous les obtenir, y compris le plus symbolique en termes d'opinion publique au Royaume-Uni - une

8. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf, p.11.

9. John Kerr, "Britain's renegotiation: "Advice to Mr. Cameron," Londres, CER, juin 2015

restriction sur le nombre de migrants de l'Union européenne. Malgré ses promesses, il semble certain qu'il n'atteindra pas le niveau des « changements fondamentaux » des relations du Royaume-Uni avec l'UE qu'il a promis.

Malgré tout cela, la renégociation est politiquement indispensable. Un nombre important de députés conservateurs ont indiqué qu'ils se feraient une opinion sur la façon de voter au référendum une fois qu'ils auront vu les résultats des efforts du Premier ministre. Boris Johnson a ainsi déclaré qu'il allait voter pour quitter l'UE sauf si « nous obtenons les réformes dont nous avons besoin ». ¹⁰ La campagne eurosceptique soutenue par les entreprises, « Business for Britain » a récemment publié le rapport « Changer ou partir », exigeant soit des réformes fondamentales, soit une sortie britannique. ¹¹

Un indicateur éloquent de la division du groupe parlementaire conservateur au sujet de l'Europe, le *Financial Times* (1er septembre 2015) a signalé que la campagne du Non avait approché huit ministres pour en savoir davantage sur leur adhésion à la campagne en faveur d'une sortie de l'Union européenne. Au Conseil des ministres, les moins convaincus sont sans doute Iain Duncan Smith, Secrétaire d'état au travail et aux retraites et Chris Grayling, leader de la Chambre des communes. Michael Gove, Elizabeth Truss et Philip Hammond ont tous exprimé des opinions eurosceptiques plus ou moins marquées.

Il est essentiel que le Premier ministre - et peut-être encore plus George Osborne, qui joue un rôle important dans les négociations et a l'espoir de succéder à David Cameron à la direction du parti - obtienne suffisamment, grâce aux renégociations, pour convaincre autant de sceptiques que possible afin de maintenir l'adhésion britannique. Le problème de David Cameron en matière de politique intérieure n'est plus de gagner une élection face à l'UKIP, mais la gestion d'un gouvernement qui n'a que 12 voix de majorité dans un contexte où le parti au pouvoir tiendra probablement une élection afin de se choisir un nouveau leader à l'automne 2018 (susceptible donc d'intervenir dans les deux ans du référendum sur l'adhésion à l'UE).

Comme beaucoup d'autres choses, cela serait susceptible d'influer sur le *style* de la renégociation.

Toutefois, ici encore, le Premier ministre affronte un dilemme.

D'une part, de nombreux observateurs ont souligné la nécessité pour le Royaume-Uni de s'engager positivement et de clarifier que ses propositions ne soient pas une simple liste de souhaits pour lui-même, mais visant bien à rendre l'UE plus efficace et prospère. En d'autres termes, plutôt que de plaider en faveur de moins d'Europe pour le Royaume-Uni, il faudrait que l'action du gouvernement soit perçue comme une manière de promouvoir une meilleure Europe pour tous. ¹² En effet, à la veille d'une visite à Helsinki, à Stockholm et à Copenhague en août 2015, George Osborne a fait valoir que le Royaume-Uni voulait un « nouvel accord pour l'Europe qui fonctionne pour tous ses membres. » ¹³

D'autre part, la logique de la politique intérieure pourrait favoriser une démarche plus conflictuelle. Tout d'abord, le Premier ministre doit persuader les eurosceptiques qu'il a obtenu autant que possible de ses partenaires. En outre, il semble que les Britanniques aimeraient que leur Premier ministre gagne contre ses partenaires européens. Le refus de David Cameron de signer le traité budgétaire (TSCG) et son discours de Bloomberg a abouti à un essor du soutien à l'adhésion à l'UE dans l'opinion publique. Le Premier ministre aurait tout intérêt à véhiculer le fait d'avoir mené - et naturellement gagné - une bataille au sein de « l'Europe ». Ceci pourrait l'aider à gagner le référendum tout en conservant son parti uni.

L'autre dilemme auquel Cameron doit faire face est le fait que la réconciliation avec les députés conservateurs exige le genre d'action qui pourrait désabuser les partisans « mous » de l'intégration européenne appartenant à la gauche. La question clé à cet égard est la politique sociale de l'UE. En tant que leader de l'opposition en 2007, David Cameron a juré de tirer le Royaume-Uni hors du chapitre social s'il devenait Premier ministre. Cependant, il a récemment été signalé (*Financial Times*, 31 août 2015) qu'il avait décidé de ne pas exiger une exclusion totale de la législation de l'UE en matière d'emploi, compte tenu du risque d'une vive opposition de la part du Parlement européen ¹⁴.

Cela a rendu furieux certains de ses partisans. Boris Johnson est parmi ceux qui ont exprimé le désir de

10. M. Holehouse et S. Swinford, 'George Osborne tells EU: Do not underestimate our determination', *The Telegraph*, 13 mai 2015, <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopping/eureferendum/11600910/George-Osborne-tells-EU-Do-not-underestimate-our-determination.html> (consulté le 12 août 2015).

11. *Business for Britain, Change, or go - How Britain would gain influence and prosper outside an unreformed EU*, Business for Britain, Londres, 2015, <http://forbritain.org/cogwholebook.pdf> (consulté le 9 août 2015).

12. ECFR, 'Britain in the EU Renegotiation Scorecard', Londres, ECFR, septembre 2014, p. 4

13. BBC News, 'EU referendum: UK settlement will benefit other nations - Osborne', 24 août 2015, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-34036593>.

14. George Parker et Jim Pickard, 'Cameron waters down employment demands ahead of EU poll', *Financial Times*, 31 août 2015, <http://www.ft.com/cms/s/0/d146c4bc-4fc6-11e5-8642-453585f2cfd.html#axzz3m0RkVEQC>.

voir le gouvernement faire reculer la législation sociale de l'UE. Bernard Jenkins a déclaré qu'il voulait, avant tout vote sur l'adhésion à l'UE, un changement de traité pour rapatrier les pouvoirs liés à l'emploi. Toutefois, le leader nouvellement élu du Parti travailliste, Jeremy Corbyn, a insinué au cours de sa campagne électorale, de concert avec plusieurs dirigeants syndicaux, qu'il pourrait soutenir le Brexit si le Premier ministre négociait des exceptions aux règles sociales et de l'UE pour le Royaume-Uni. Jeremy Corbyn a déclaré, dans un débat télévisé sur Sky TV qu'il était « préoccupé par la façon dont l'Union européenne fonctionne de plus en plus comme un marché libre dans toute l'Europe, détruisant le chapitre social et endommageant les intérêts des travailleurs. » Toujours prompt à se saisir d'une opportunité, Nigel Farage a lancé un appel explicite à la gauche pour rejoindre une vaste alliance pro Brexit lors du lancement de la campagne de l'UKIP pour le référendum.¹⁵

En outre, les sondages semblent s'accorder sur le fait que le manque d'appui de la gauche à la poursuite de l'adhésion à l'UE pourrait s'avérer fatal pour ceux qui espèrent que le Royaume-Uni demeure au sein de l'UE. Le Premier ministre doit donc effectuer un difficile exercice d'acrobate : obtenir suffisamment pour conserver son parti uni et garantir sa faible majorité au parlement (les eurosceptiques lui ont déjà infligé des défaites parlementaires sur des sujets de procédure comme le *purdah*) tout en ne s'aliénant pas le centre gauche.

Le Premier ministre se trouve pris en étau entre les exigences contradictoires - et à certains égards incompatibles - de l'UE, du parti conservateur et du centre gauche. Ainsi qu'une analyse l'a exprimé dans ce qui pourrait être la description la plus éloquente de son dilemme, la renégociation conserve un « aspect confus et éthéré ». Désireux d'éviter les choix difficiles nécessaires afin de calmer ses différents intérêts, le Premier ministre a hésité à publier une déclaration claire des buts et objectifs de ses renégociations.¹⁶

Par conséquent, la campagne référendaire naissante semble être une drôle de guerre. La promesse d'une nouvelle entente avec l'Union a fait en

sorte que ceux enclins à vouloir que le Royaume-Uni quitte l'UE patientent jusqu'à ce que le Premier ministre obtienne ce qu'il peut. De même, le gouvernement aurait fait pression sur les chefs d'entreprise afin qu'ils n'expriment pas de soutien public en faveur de l'adhésion, jusqu'à ce que l'issue de la renégociation soit connue, probablement pour encourager ceux qui soutiennent l'adhésion, qu'elle soit renégociée ou non, à s'engager en faveur de tout accord qu'il pourrait éventuellement obtenir.¹⁷

Il y a donc un indubitable dilemme de type "l'œuf ou la poule" au sujet de la renégociation. Les partenaires européens du Royaume-Uni hésitent à juste titre à conclure une entente à moins que le Premier ministre lui-même ne se montre disposé à se battre en faveur de l'adhésion. Quant à lui, il rechigne à s'engager à moins qu'un accord réconcilie ses soutiens. Certes, il est difficile d'imaginer de quelle façon le Premier ministre pourrait obtenir des concessions de ses partenaires qui satisferaient les éléments les plus eurosceptiques de son parti. Néanmoins, sa volonté de préserver l'unité du parti autant qu'il le peut n'est que trop compréhensible. Au milieu de toute cette incertitude, nous pouvons être certains que le processus de renégociation continuera à être hautement imprévisible.

15. Jim Pickard, 'Farage woos the IUK left for No vote in Europe referendum,' *Financial Times* 4 septembre 2015.

16. ECFR, 'Britain in the EU Renegotiation Scorecard,' Londres, ECFR, septembre 2015, p. 2

17. Sarah Gordon, George Parker et Jim Ickard, 'UK business told to "shut up" over Brexit poll,' *Financial Times*, 6 septembre 2015.

L'ÉCOSSE ET LE RÉFÉRENDUM SUR L'APPARTENANCE DU ROYAUME-UNI À L'UNION EUROPEENNE

Andrew SCOTT

La victoire des Conservateurs lors des élections législatives de mai 2015 a rendu inévitable l'organisation d'un référendum avant la fin de l'année 2017 sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne. D'ici la tenue du référendum, le gouvernement britannique négociera avec les 27 autres Etats membres certains aspects de l'adhésion du Royaume-Uni à l'Union européenne. Jusqu'à présent, les réformes demandées par le Royaume-Uni n'ont pas été clairement détaillées. Toutefois, si certaines réformes exigeaient une modification des Traités, il serait fort peu probable que l'indispensable processus de ratification puisse être mené à terme avant la tenue du référendum. Dans ce cas, le gouvernement britannique demanderait aux autres Etats membres de s'engager à ce que les modifications des Traités – vraisemblablement formulées dans un nouveau protocole – soient ratifiées et mises en œuvre par la suite. Le problème, bien sûr, réside dans le fait que ce sont les Parlements nationaux qui doivent ratifier les révisions des Traités, et que nul gouvernement ne peut garantir l'issue de ce processus. Tout cela engendre un degré d'incertitude qui peut être exploité par le camp des eurosceptiques au cours du débat qui s'engage.

Indubitablement, ce référendum constituera un événement critique pour l'histoire des politiques étrangère et économique du Royaume-Uni ; politiques qui, depuis 1973, ont été influencées – voire déterminées – par l'adhésion du pays à l'Union européenne. Or, ce référendum peut également constituer un tournant décisif pour le Royaume-Uni lui-même. Pour cette raison, Nicola Sturgeon, Première ministre d'Ecosse et leader du Parti national écossais (SNP) au pouvoir actuellement, a déclaré qu'une sortie du Royaume-Uni (Brexit) pourrait provoquer la tenue d'un deuxième référendum sur l'indépendance de l'Ecosse si une majorité d'électeurs écossais votait pour le maintien du Royaume-Uni au sein de l'UE. Dans l'état actuel des choses, cette éventualité ne peut être écartée. En effet, depuis des années, les sondages révèlent qu'une majorité d'électeurs écossais

préfère que le Royaume-Uni demeure dans l'UE (66%, selon un sondage récent de Panelbase). Tandis que, en Angleterre, les sondages indiquent que la volonté d'un maintien dans l'UE est nettement moins forte ; certains sondages révèlent même que les partisans d'un Brexit y seraient majoritaires. En outre, la classe politique écossaise (majoritairement socio-démocrate), est plus nettement favorable au maintien dans l'UE que l'opinion publique générale. De fait, le gouvernement écossais désapprouve la tenue du référendum sur l'UE, et il estime que, même si certaines réformes des politiques de l'UE sont nécessaires, celles-ci peuvent (et doivent) être adoptées sans que l'on modifie les Traités européens existants (ni les conditions d'adhésion du Royaume-Uni).

L'inquiétude principale réside dans l'idée que, à travers ce référendum, le gouvernement britannique remet inutilement en question le maintien de l'Ecosse dans l'UE, en même temps qu'il crée un climat d'incertitude susceptible de porter préjudice à l'investissement et à l'emploi en Ecosse – qui dépendent en bonne partie de l'accès au marché unique de l'UE. De plus, il existe une inquiétude plus générale, imputable à la volonté du gouvernement britannique qui cherche à prendre plus de distance à l'égard des objectifs cruciaux de l'UE et demande un statut toujours plus « exceptionnel » pour le Royaume-Uni, ce qui risque de réduire encore son influence sur certaines politiques cruciales de l'UE.

Dans le système de gouvernance quasi fédéral du Royaume-Uni, certaines compétences ont été transférées aux gouvernements de l'Ecosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord, et nombre d'entre elles sont affectées par la législation européenne. Bien que l'ensemble de la politique européenne du Royaume-Uni demeure sous l'autorité du gouvernement britannique, il a été convenu que les administrations décentralisées pourront contribuer à la formulation de la position de négociation que le Royaume-Uni adoptera au sujet des questions législatives et politiques de l'UE qui affecteraient les compétences transférées. Il est clair que les révisions du Traité et leurs répercussions constitutionnelles nationales doivent être négociées par les gouvernements des Etats membres. Toutefois,

comme certaines réformes du Traité sont susceptibles d'affecter les compétences transférées aux administrations décentralisées (et, par conséquent, les intérêts économiques et sociaux essentiels de l'Ecosse), le gouvernement écossais a tenté d'influer sur l'avenir de la politique européenne du Royaume-Uni à travers deux propositions. La première suggère que les administrations décentralisées participent au processus de négociation, la seconde demande que le résultat du scrutin sur le Brexit soit calculé à la « double majorité », ce qui signifie que la sortie du Royaume-Uni ne pourrait avoir lieu que si une majorité d'électeurs votait pour le Brexit dans l'ensemble du pays *ainsi que* dans chacune des quatre nations (l'Angleterre, l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord). Ces deux propositions ont été rejetées par le gouvernement britannique.

Le gouvernement écossais est opposé à une modification du Traité et à la tenue d'un référendum. Il fera campagne en faveur du maintien du Royaume-Uni dans l'UE, mais il reconnaît que des réformes de la gouvernance et des politiques de l'UE sont nécessaires si cette dernière veut regagner la confiance des citoyens et relever les défis qui l'attendent – par exemple, dans les domaines du changement climatique et de la sécurité énergétique. Tout en se félicitant des efforts déployés par la Commission européenne en vue de simplifier et de réduire les règlements de l'UE qui ont une incidence disproportionnée sur les petites entreprises et entravent la compétitivité, le gouvernement écossais demande que les principes de subsidiarité et de proportionnalité soient mieux respectés lors de la conception et de la mise en œuvre de la législation européenne. A cet égard, le gouvernement écossais soutiendrait probablement toute réaffirmation de la nécessité de veiller à ce que la réglementation de l'UE ne porte pas préjudice à la compétitivité des entreprises écossaises. De même, l'achèvement du marché unique de l'UE – autre question soulevée par le Premier ministre britannique – est considéré comme bénéfique, même si, de toute évidence, il ne nécessite aucune modification des conditions de l'adhésion du Royaume-Uni à l'Union européenne.

D'autres aspects des réformes évoquées par le Premier ministre David Cameron sont source de

sérieuses inquiétudes. En particulier, le gouvernement écossais – ainsi que de nombreux Etats membres – s'oppose à un changement des Traités qui provoquerait, directement ou indirectement, une restriction de la libre circulation des personnes. On estime que l'Ecosse accueille quelque 160 000 citoyens provenant d'autres Etats membres qui apportent une contribution significative à l'économie et à la société écossaise. Une restriction de leur liberté de circulation produirait certainement des effets négatifs sur le marché du travail écossais et aurait des conséquences néfastes sur la croissance économique à long terme. En outre, comme c'est le cas dans de nombreux Etats membres, y compris le Royaume-Uni, l'Ecosse doit faire face à d'importants défis démographiques à moyen terme, or la libre circulation des personnes est considérée comme un mécanisme clé permettant de relever ces défis. Parallèlement, le gouvernement écossais, comme d'autres gouvernements de l'Union européenne, est favorable à des mesures garantissant que les systèmes de sécurité sociale ne sont pas l'objet d'abus engendrés par le principe de libre circulation des personnes. Toutefois, il existe peu de preuves démontrant que de tels abus soient fréquents.

Dispenser le Royaume-Uni d'adhérer à l'« union sans cesse plus étroite » que préconise le Traité constitue une mesure généralement considérée comme symbolique, sans conséquences substantielles sur le statut du pays dans l'UE, bien qu'elle puisse, à terme, réduire l'influence britannique sur les processus législatifs et décisionnels. Cette éventuelle perte d'influence fait naître des inquiétudes au sujet de la protection des intérêts écossais lors de négociations avec l'UE. Elle risquerait également de dissuader les entreprises internationales d'investir en Ecosse, à cause d'une perte d'influence du gouvernement britannique sur les lois et les politiques ayant une incidence sur ces entreprises. En ce qui concerne le marché intérieur des services financiers, le gouvernement britannique cherche à faire adopter des réformes (dont, possiblement, un droit de veto « frein de secours ») du vote à la majorité qualifiée (VMQ) des mesures destinées à protéger les Etats membres hors zone euro risquant d'être mis en minorité par les pays de la zone euro qui, eux, disposent d'une majorité absolue. La

position du Royaume-Uni sur cette question est sans doute mieux comprise que d'autres éléments du paquet de réformes proposé par le gouvernement britannique, bien que le gouvernement écossais n'approuve pas pour autant l'abandon du VMQ au sujet des questions concernant le marché unique des services financiers.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, la position du gouvernement écossais à propos de la renégociation de l'adhésion du Royaume-Uni – qui risque inutilement de compromettre l'avenir de l'Ecosse au sein de l'UE – reflète l'opinion majoritaire dans le pays. En effet, l'opinion publique écossaise a été façonnée, au moins en partie, par des arguments évoqués lors de la campagne du référendum sur l'indépendance de l'Ecosse. Le maintien de l'Ecosse dans l'UE en tant qu'Etat membre « à part entière » a été présenté par le lobby indépendantiste comme l'un des avantages qui découleraient de l'indépendance. Cet argument a été critiqué par le camp adverse mais ce dernier ne l'a *pas* réfuté en affirmant qu'il était préférable que le Royaume-Uni sorte de l'UE – le débat s'est plutôt centré sur les problèmes liés au processus de transition permettant à l'Ecosse d'accéder au statut d'Etat membre. Ainsi, l'évocation des dangers d'une éventuelle « exclusion » de l'UE provoquée l'accession de l'Ecosse à l'indépendance – argument brandi systématiquement par les anti-indépendantistes – a permis aux électeurs écossais d'acquiescer une assez bonne appréciation des conséquences d'un Brexit. Ce qui peut expliquer, du moins en partie, que l'Ecosse soit plus favorable au maintien dans l'UE que le reste du Royaume-Uni.

En Ecosse, le débat au sujet de l'UE fait partie d'un débat plus vaste, concernant l'avenir constitutionnel de cette nation. En septembre 2014, les électeurs écossais ont rejeté l'indépendance à 55% contre 45% des votants. A l'issue de ce référendum, revenir sur cette question semblait impossible, du moins dans un avenir prévisible. Toutefois, la perspective d'un Brexit a ravivé le mouvement indépendantiste. La Première ministre d'Ecosse Nicola Sturgeon a clairement fait savoir qu'elle considérerait l'éventuelle sortie du Royaume-Uni de l'UE comme un changement à ce point important qu'il justifierait la tenue d'un deuxième référendum sur

l'indépendance. En outre, il est facile d'imaginer que le risque d'un Brexit pourrait faire pencher la balance en faveur de l'indépendance. De nombreux électeurs ayant voté contre l'indépendance en 2014 ont mentionné leur peur d'être exclus de l'UE comme une des raisons de leur choix. Si le Royaume-Uni dans son ensemble votait pour le Brexit, mais qu'une majorité d'Ecossais votait contre, il ne serait pas surprenant que le SNP, au pouvoir, en déduise la nécessité de convoquer un deuxième référendum sur l'indépendance.

En conclusion, les classes politiques et l'opinion publique écossaises sont très sceptiques quant aux besoins – et aux raisons – qui motivent une renégociation des termes de l'adhésion du Royaume-Uni à l'UE. La plupart des Ecossais considèrent que cette initiative est dictée par les calculs du Parti conservateur et non par la volonté du Royaume-Uni dans son ensemble. Le sentiment général est que le Premier ministre remet ainsi en question inutilement, et peut-être dangereusement, la position de l'Ecosse au sein de l'UE. Une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne – quel que soit le statut de non-membre finalement retenu – est majoritairement considérée comme néfaste pour les intérêts économiques et sociaux de l'Ecosse. Telle est en effet la seule conclusion que l'on peut raisonnablement tirer du rapport du gouvernement britannique sur les coûts et les avantages de l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE. Le gouvernement écossais s'est engagé à faire campagne pour le maintien du Royaume-Uni dans l'UE – position en accord avec l'opinion publique actuelle. Bien sûr, l'opinion publique peut évoluer. La crise des réfugiés qui affecte en ce moment l'Europe entière, de même que les changements politiques intérieurs, peuvent avoir des répercussions sur l'opinion au sujet de l'avenir du Royaume-Uni dans l'UE. Toutefois, ni la crise des réfugiés, ni la politique intérieure britannique ne semblent être en mesure d'exercer une influence directe sur la question de savoir si les termes de l'adhésion du Royaume-Uni à l'UE doivent être renégociés ou pas. En Ecosse, rien n'indique jusqu'à présent que l'opinion publique majoritaire soit en train d'évoluer en faveur d'une sortie de l'UE.

4. LE BREXIT VU PAR LES ETATS MEMBRES DE L'UE

- ALLEMAGNE : INTÉRÊTS COMMUNS, RÉPONSES DIFFÉRENTES

Martin KOOPMANN

- FRANCE : LE ROYAUME-UNI DOIT RESTER MAIS PAS À N'IMPORTE QUELLE CONDITION

Christian LEQUESNE

- ITALIE : DES MARGES DE NÉGOCIATION LIMITÉES

Sergio FABBRINI

- ESPAGNE : ÉVITER UN BREXIT

Luis BOUZA GARCIA

- POLOGNE : RENFORCER L'UE DANS SON ENSEMBLE

Piotr BURAS

- FINLANDE : « SANS LE ROYAUME-UNI IL N'Y A PAS D'UNION EUROPÉENNE »

Juha JOKELA

**ALLEMAGNE : INTERETS COMMUNS,
REPONSES DIFFERENTES****Martin KOOPMANN**

L'option selon laquelle le Royaume-Uni pourrait quitter l'Union européenne est un thème qui préoccupe les décideurs et les observateurs de la politique européenne en Allemagne depuis l'annonce d'un référendum sur le "Brexit" par le Premier ministre David Cameron en 2013. A de nombreux égards, l'Allemagne et le Royaume-Uni partagent des valeurs et des règles communes. Elles sont si étroitement liées politiquement et économiquement que, pour de nombreux Allemands, le scénario d'un Brexit est difficile à imaginer. Du début des années 60, en passant par l'adhésion à l'UE en 1973, jusqu'à l'actuel débat sur le Brexit, l'Allemagne a toujours soutenu l'adhésion britannique : « Vos camarades sur le continent veulent que vous restiez et vous devriez prendre ceci en considération si vous parlez de solidarité. [...] Bien souvent nous avons également nos propres doutes au sujet de la Commission européenne. [Mais] nous estimons que [la Communauté] nous fournit les moyens nécessaires à une coopération dont nous avons besoin afin de résoudre les problèmes de la crise actuelle... »¹. Les mots choisis par le chancelier Helmut Schmidt dans son discours à la convention du Parti travailliste, en novembre 1974, quelques mois avant le référendum britannique sur la question du choix de rester ou de quitter la Communauté européenne renvoient d'une certaine façon à la situation actuelle.

L'Allemagne et le Royaume-Uni partagent des intérêts communs concernant la politique européenne mais actuellement ils divergent quant au rôle de l'UE : celle-ci contribue-t-elle à résoudre les problèmes ou fait-elle partie du problème ? Enfin, de manière générale, l'Allemagne estime encore que l'UE est le cadre et l'instrument indispensables pour défendre ses intérêts nationaux et elle n'est pas disposée à soutenir une politique tendant à réduire l'intégration européenne aux principes du libre-échange et de la coopération intergouvernementale. Compte tenu des différentes crises européennes ces dernières années, la crise économique et monétaire, les conflits en Ukraine, en Syrie/Irak et la crise actuelle des réfugiés, la réponse du gouvernement allemand à tous ces défis est toujours - généralement - encore plus d'Europe (dans le sens d'une intégration et d'une communauté accrues) et non moins d'Europe. Certes, ceci est une façon un peu simpliste de

décrire la politique européenne de Berlin. Mais en cherchant à savoir jusqu'où l'Allemagne peut aller pour empêcher un Brexit, il est important de garder à l'esprit cette conviction fondamentale.

Des intérêts communs : marché unique, commerce et sécurité

Néanmoins, les priorités ainsi que les intérêts britanniques et allemands convergent sur un certain nombre de sujets. Tout d'abord, les deux pays partagent une vision commune des défis de la mondialisation. L'économie allemande, orientée vers l'exportation, avec de nombreuses petites et moyennes entreprises agissant au niveau mondial, dépend de règles fiables basées sur des normes occidentales au sein du système de commerce international. Même pour l'Allemagne, l'appui de l'Union européenne dans les négociations avec les autres grandes puissances économiques du monde est un instrument indispensable pour maintenir et imposer des normes européennes. Il peut y avoir certaines différences idéologiques entre le Royaume-Uni et l'Allemagne concernant les principes fondamentaux du meilleur système économique imaginable. Le Royaume-Uni est certainement loin d'approuver l'économie sociale de marché allemande, mais il existe cependant une alliance presque naturelle entre les deux pays dans le domaine du commerce mondial. D'autre part, ce partenariat économique se reflète dans le soutien au marché unique considéré comme l'un des piliers de l'intégration européenne. Pour l'Allemagne comme pour le Royaume-Uni, il ne s'agit pas seulement d'une question philosophique. En 2014, le Royaume-Uni a dépassé la France en tant que deuxième économie de l'Union européenne, un fait qui souligne l'importance économique croissante du Royaume-Uni pour l'Allemagne. Et malgré les différences germano-britanniques susmentionnées, les divergences entre, d'une part, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la plupart des États membres d'Europe centrale et orientale et, d'autre part, les États membres du sud sont bien plus importantes, puisqu'elles concernent des différends cruciaux en matière de politique européenne tels que les réformes structurelles et la consolidation budgétaire.

En matière de sécurité et de défense, l'Allemagne a réalisé un certain nombre de changements importants au

1. Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1974, Munich 2005, p. 1538.

cours des 20 dernières années. Elle a participé et continue de participer activement à un certain nombre d'opérations militaires (et civiles) dans le monde entier et a réalisé une importante réforme de la Bundeswehr. Elle a participé aux négociations avec Téhéran portant sur le programme nucléaire de l'Iran et assume un rôle de premier plan dans les négociations en cours avec la Russie à propos du conflit ukrainien. Les discours du président allemand Joachim Gauck, du ministre des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier et de la ministre de la Défense Ursula von der Leyen lors de la Conférence sur la sécurité à Munich en 2013 ont souligné le fait que l'Allemagne est en passe de jouer un rôle plus actif et d'assumer ses responsabilités en matière de sécurité internationale. Ce sont d'importantes modifications en matière de sécurité et dans la politique étrangère allemande, mais elles n'ont de sens que si elles sont soutenues et accompagnées par les deux principaux partenaires européens, la France et le Royaume-Uni, qui ont les ressources et les capacités nécessaires pour construire une politique européenne de défense et de sécurité digne de ce nom. Le soutien britannique à une véritable politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne (PESC) est essentiel pour l'Allemagne. Les réformes militaires allemandes et les changements politiques qui ont été réalisés, ou sont encore en cours de l'être, sont la base nécessaire pour une coopération plus étroite entre le Royaume-Uni et l'Allemagne. Enfin, Londres et Berlin sont tous deux conscients que les administrations américaines à venir seront moins engagées en Europe et que les Européens sont eux-mêmes responsables de la sécurité et de la stabilité de l'Europe et de son voisinage. Mais ils partagent également la conviction qu'il peut y avoir, à l'avenir, des situations - et la crise de l'Ukraine est tout simplement le meilleur exemple pour le démontrer - où il faudra faire appel à l'OTAN comme alliance de défense. Plusieurs acteurs politiques en Allemagne soutiennent qu'un engagement allemand plus fort en faveur du développement d'une politique européenne de défense doit également être considéré comme un moyen de garder les États-Unis engagés dans l'OTAN. Londres et Berlin sont tous deux convaincus que l'OTAN a encore sa place en matière de défense européenne. Donc, dans l'ensemble, l'Allemagne et le Royaume-Uni partagent d'importants intérêts qui doivent être pris en compte en ce qui concerne le débat sur le Brexit, surtout l'année prochaine.

L'UEM comme priorité allemande : les limites d'une renégociation avec le Royaume-Uni

Actuellement, en Allemagne, une large majorité d'acteurs en matière de politique, d'économie et de société civile ont une vision du Royaume-Uni en tant que membre à part entière de l'UE, y compris dans le futur. Toutefois, plusieurs questions caractérisent le débat politique sur le problème du Brexit. La première concerne le difficile problème de savoir comment concilier les deux objectifs principaux de la politique européenne allemande : l'approfondissement de l'intégration de la zone euro pour la rendre plus résistante et capable d'agir en temps de crise et le renforcement des liens qui existent entre la zone euro et l'UE. À la lumière des discussions sur le Brexit, ces deux objectifs semblent presque incompatibles. Le maintien de la priorité de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire - qui constitue un point important de l'accord de coalition de 2013 entre la CDU/CSU et le SPD - limiterait fortement la marge de manœuvre dans les négociations avec le Royaume-Uni. D'autre part, permettre aux "out" de rejoindre la zone euro a toujours été une pierre angulaire de la politique européenne allemande depuis l'élargissement de 2004-2007. Mais l'objectif britannique de renégocier son adhésion à l'UE n'est pas censé rapprocher le Royaume-Uni de la zone euro - il vise à desserrer les liens d'intégration. Certaines idées britanniques pour moderniser l'UE, telles qu'achever le marché unique ou réduire la bureaucratie de l'UE, pourraient bien être partagées par le gouvernement allemand et une partie de l'opposition (Verts). Néanmoins, la priorité allemande concernant la zone euro semble être un obstacle important, ou en d'autres termes, constituer les limites de la renégociation de l'adhésion britannique.

Dans le même temps, la chancelière Angela Merkel et un certain nombre d'autres acteurs politiques importants, tous partis politiques confondus, partagent la critique britannique d'une trop grande orientation bruxelloise de l'Union européenne. L'Allemagne n'est plus seulement le "moteur de l'intégration européenne" au sens où l'entendait Jean Monnet. Il n'y a jamais eu de référendum sur l'un des traités de l'UE en Allemagne. Mais la classe politique est consciente de la sensibilité qui caractérise l'attitude d'une partie de l'opinion publique allemande envers la politique européenne faite à Bruxelles, mais également envers les autres États membres. Il y a dans l'opinion publique allemande une perception croissante que dans les moments de crise, c'est

aux Allemands de déminer la situation européenne et, qui plus est, qu'on les critique tout de même de l'avoir fait. Pour une partie de l'opinion publique allemande, la zone euro, la crise de la dette et le drame actuel des réfugiés ont montré que les États membres de l'UE de l'est et du sud ne sont pas des partenaires fiables quant à l'idée de solidarité. Certains acteurs politiques de la CSU ou du parti populiste AfD (Alternative für Deutschland) expriment déjà leur sympathie au discours du gouvernement Cameron contre ce qui est présenté comme étant des abus du principe de libre circulation : la volonté des migrants de bénéficier du système de protection sociale des grands États membres de l'UE comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne. Le Président de la CSU, Horst Seehofer, prenant le relais du Premier ministre hongrois Victor Orban, saisit chaque occasion pour blâmer la chancelière allemande, pourtant de sa propre famille politique, pour avoir ouvert les frontières à des centaines de milliers d'immigrants. Cela semble de nature à réconcilier l'Allemagne et le Royaume-Uni quant à la demande de David Cameron de réduire la libre circulation des personnes, paradoxalement l'un des piliers du marché commun, qu'il veut, en revanche, réaliser dans le secteur des services. Mais il ne faut pas se tromper, ceci est toujours une position minoritaire en Allemagne, l'avenir du parti anti-européen AfD étant incertain à la lumière de sa récente division et du départ de son fondateur. Enfin, l'Allemagne, membre fondateur de l'espace Schengen, ne remettrait pas en question l'acquis communautaire dans un secteur aussi important.

Dans ce contexte, il devient évident que ni la volonté politique ni les pressions publiques existantes en Allemagne ne sont assez fortes pour que Berlin entre en négociation avec des idées concrètes sur de profondes réformes de l'UE. Outre le fait que Londres n'a toujours pas présenté de demandes concrètes, la divergence entre les positions allemandes et britanniques en matière de politique européenne concerne des domaines cruciaux de l'intégration européenne. Par conséquent, le gouvernement allemand adopte une attitude plus ou moins passive et est « dans l'expectative ». La priorité allemande est la réforme de la zone euro, et, de plus, Berlin hésitera à s'« embarquer » dans une discussion sur un nouveau traité de l'UE. La procédure longue, difficile et risquée d'adoption d'un nouveau traité interférerait avec la campagne des élections législatives en septembre 2017. Dans le passé, les partis politiques allemands, en dehors de l'AfD, ont tout fait pour exclure l'Europe des enjeux de campagne.

Du point de vue économique, l'industrie allemande et les entreprises du secteur tertiaire témoignent des

liens économiques étroits entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Les faits sont clairs et impressionnants : en 2050, aucun pays européen ne fera plus partie des neuf plus grandes économies mondiales. C'est un truisme de dire que la taille du marché est le critère décisif pour les décisions des investisseurs potentiels quant à la question de savoir où placer leurs investissements. Mais, dans une déclaration de mai 2015, le directeur général de l'association industrielle allemande BDI a demandé au gouvernement britannique de tout faire pour garder le Royaume-Uni dans l'UE - et non au gouvernement allemand de penser à des concessions².

Empêcher la désintégration

Que ferait l'Allemagne pour garder le Royaume-Uni dans l'Union européenne ? La chancelière Angela Merkel a déjà indiqué l'attitude fondamentale du gouvernement fédéral lorsqu'elle a déclaré dans un discours prononcé en février 2014 à Westminster que l'Allemagne n'ouvrira pas « la voie à une réforme fondamentale de l'architecture européenne qui satisferait toutes sortes de désirs britanniques présumés ou réels ». Depuis, cette attitude n'a pas fondamentalement changé. L'ouverture de l'Allemagne envers certaines idées britanniques de réforme de l'intégration européenne ne signifie pas que Berlin partage l'idée de base du gouvernement Cameron. Pour l'Allemagne, rééquilibrer le pouvoir dans le contexte institutionnel de l'UE n'équivaut pas à une simple renationalisation du processus de prise de décision. Cela signifie tout d'abord une application claire et conséquente de l'actuel principe de subsidiarité.

Au cours des derniers mois et des dernières années, l'Allemagne commence à craindre que l'exemple des négociations du Royaume-Uni quant à son appartenance à l'UE pourrait servir de modèle, en endommageant les réalisations de base de l'intégration européenne. D'autres États membres, qui connaissent des partis politiques fortement anti-européens, pourraient être tentés de suivre l'exemple britannique - le début de la fin du processus d'intégration européenne. Il semble être clair qu'après un référendum en faveur de la sortie de l'UE au Royaume-Uni, l'Allemagne aura le choix entre deux maux : accepter le Brexit avec toutes ses conséquences pour l'avenir des politiques de l'UE et pour la cohésion de l'Union européenne, ou négocier une future adhésion du Royaume-Uni et faire des concessions qui mettraient irrémédiablement en question la tradition allemande d'un pouvoir pro-intégration dans le sens des traités de Rome.

2. « Brexit führt uns alle in die Sackgasse », Communiqué de presse BDI, 29 mai 2015.

**FRANCE : LE ROYAUME-UNI DOIT RESTER
MAIS PAS À N'IMPORTE QUELLE CONDITION****Christian LEQUESNE**

Personne n'a oublié que la demande d'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté européenne suscita, dans les années soixante, une grande résistance du président français Charles de Gaulle. A deux reprises, en 1963 et en 1967, il opposa son veto à la candidature britannique, considérant surtout que la « relation spéciale » de Londres avec Washington ne faisait pas de ce pays un partenaire suffisamment indépendant pour nourrir le projet européen d'inspiration continentale. La situation change avec l'élection en 1969 de Georges Pompidou qui se laisse convaincre par l'adhésion du Royaume-Uni pour des raisons d'équilibre de puissance. Les succès économiques allemands et le lancement par Bonn de l'*Ostpolitik* avec les pays du bloc socialiste commencent en effet à interroger la diplomatie française sur la montée en puissance de l'Allemagne. On se dit alors à Paris que l'adhésion des Britanniques à la Communauté européenne serait un moyen utile d'équilibrer la montée de l'Allemagne.

Depuis le 1^{er} janvier 1973, date d'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté européenne, la raison d'être d'une bonne relation avec Londres a toujours été pour Paris davantage politique qu'économique. Les deux pays sont membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU. Ils sont les seuls à posséder une défense nationale capable de mobiliser environ deux pour cent de leur dépense publique. Ils ont une tradition d'intervention militaire et une industrie d'armements. La France a longtemps vu dans le bilatéralisme avec le Royaume-Uni d'abord et avant tout un moyen pragmatique de consolider la politique européenne de défense. La négociation sur ce sujet n'a pas toujours été aisée car Londres a toujours entendu rappeler la priorité donnée à l'OTAN, dont la France a quitté l'organisation militaire intégrée de 1966 à 2009. Les « Accords de Saint Malo » signés en 1998 par Jacques Chirac et Tony Blair ont néanmoins permis de relancer l'institutionnalisation de la politique européenne de défense, un engagement que Londres aurait beaucoup plus de mal à tenir en 2015 en raison du débat sur le Brexit.

Trois raisons de garder le Royaume-Uni

Il ne fait pas de doute que le gouvernement français, actuellement de gauche mais sans que cela soit très différent s'il était de droite, souhaite que le Royaume-Uni ne quitte pas définitivement l'Union européenne pour au moins trois raisons.

La première raison est que Paris, en tant que membre fondateur de la Communauté européenne, reste convaincu que l'Union européenne est une expérience politique qui sortirait meurtrie de toute désintégration. Bien que les traités en prévoient le principe, le départ d'un Etat membre serait perçu comme un clair mouvement de recul politique risquant d'alimenter un débat européen déjà bien morose en France. Tout gouvernement français aurait en effet à craindre qu'une désintégration officialisée renforce la rhétorique eurosceptique des partis d'extrême-droite et d'extrême gauche, mais aussi d'une partie du Parti socialiste et des Républicains. En 2015, il n'existe pas encore de parti politique français qui fasse ouvertement campagne pour une sortie complète de la France de l'Union européenne, à l'instar de l'UKIP ou d'une partie des Conservateurs au Royaume-Uni. Le Front National prône une sortie de la France de la zone euro. Mais un départ du Royaume-Uni de l'Union européenne pourrait tenter les responsables du Front National de faire passer leur revendication à une vitesse supérieure : la sortie pure et simple de l'Union européenne, au motif que cela a maintenant été expérimentée par les Britanniques.

La deuxième raison qui contraint tout gouvernement français à empêcher une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne est la convergence objective sur la diplomatie et la défense, mais aussi sur d'autres questions comme le nucléaire civil. En matière de défense, Paris a parfaitement intégré le fait que la participation de l'Europe à la sécurité du monde, de plus en plus aux côtés des Américains, implique de travailler avec les Britanniques sous la forme de coalitions ad hoc. C'est avec le Royaume-Uni et les Etats-Unis que Paris a décidé d'intervenir en Lybie en 2011 pour en finir avec le régime du colonel Kadhafi. Concernant les conflits au Moyen-Orient et la lutte contre le terrorisme, les échanges avec la diplomatie et les services de renseignement britanniques au titre de la PESC restent

des ressources très utiles pour Paris. Dans une Union européenne où le partenaire allemand est fondamental dans beaucoup de domaines, mais moins dans celui de la défense en raison de son histoire, Londres constitue un avantage dont il ne faudrait pas se défaire trop vite. Il en va de même pour la promotion du nucléaire comme source d'énergie civile. La politique britannique visant à construire de nouveaux réacteurs est considérée comme un point d'appui à la politique nucléaire française, alors que Berlin a décidé l'arrêt complet de ses centrales nucléaires à l'horizon 2022.

La troisième raison est géopolitique, c'est-à-dire qu'elle concerne l'équilibre de la puissance au sein de l'Union européenne. La crise économique et financière qui s'est amorcée à partir de 2008 a creusé le différentiel de puissance entre la France et l'Allemagne. En 2015, Paris souffre politiquement de ne pas avoir réussi, malgré les efforts du gouvernement Valls, à mener aussi vite que l'Allemagne des réformes structurelles lui permettant de réduire son chômage et de relancer sa croissance. La capacité de l'Allemagne à remplir les critères de convergence macroéconomique fixés par les traités, alors que la France peine à le faire, renforce la crédibilité et donc la suprématie politique de l'Allemagne. A l'instar des années soixante-dix, Paris souhaite que Londres puisse rester au sein de l'Union européenne une puissance capable d'équilibrer le rôle central qu'y joue l'Allemagne.

Les lignes rouges françaises

En octobre 2015, les positions françaises sur le Brexit ne sont pas clairement arrêtées. La situation est cependant compliquée du fait que le Premier ministre britannique n'a aucun intérêt à se découvrir trop rapidement vis-à-vis de ses partenaires, car cela conduirait la frange eurosceptique de son parti à exiger trop de choses précises de sa part. On reste donc pour l'instant à des échanges discrets entre Paris et Londres portant sur les têtes de chapitres. Le gouvernement français est prêt à faire des concessions destinées à rallier les Britanniques à un « oui » lors du référendum, mais certainement pas à n'importe quelle condition. Il existe à Paris des lignes rouges à toute renégociation qui renforcent le statut particulier du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne.

La première est que la renégociation britannique ne saurait servir de prétexte à une nouvelle réforme des traités européens. Les responsables gouvernementaux français partent du principe que la plupart des dysfonctionnements actuels de l'Union (et notamment ceux de la zone euro) peuvent être améliorés sans qu'il soit utile de toucher aux traités. Il n'y a à Paris aucune volonté de nouvelle réforme constitutionnelle de l'Union avant 2017, car ce serait courir un très grand risque de devoir recourir à un référendum pour la ratification. Le résultat négatif du référendum sur le traité constitutionnel européen, en 2005, a mis la classe politique française dans une posture d'extrême prudence à l'égard de la démocratie directe. C'est particulièrement vrai pour François Hollande. Dans le système français de la V^{ème} République, un président qui doit assumer un référendum négatif est en effet totalement délégitimé. En outre, les clivages sur l'Europe s'expriment en France à l'intérieur des partis politiques plutôt qu'entre la gauche et la droite, François Hollande n'a aucun intérêt à prendre le risque de cliver davantage le Parti socialiste sur la question européenne.

Deuxièmement, la France est fermement opposée à ce que le principe des quatre libertés de circulation, considéré comme un fondement des traités, soit affecté par une quelconque renégociation avec le Royaume-Uni. David Cameron met parfois en avant la nécessité de revoir le principe des droits sociaux pour les travailleurs des pays de l'Union européenne immigrés au Royaume-Uni. Paris y est totalement opposé, considérant que les Britanniques peuvent légitimement lutter contre la fraude aux droits sociaux mais sans remettre en cause les acquis du droit européen. Bien que les flux soient moins importants que pour la Pologne, le nombre de citoyens français employés au Royaume-Uni n'est pas négligeable. A Londres, leur nombre est estimé à 300 000 faisant de la capitale britannique la 7^{ème} ville de France.

Troisièmement, Paris soutient l'idée britannique d'un pouvoir accru aux parlements nationaux pour contrôler les principes de subsidiarité et de proportionnalité du droit européen. Une utilisation plus systématique des mécanismes de contrôle prévus par le Traité de Lisbonne (système dit du « carton jaune » et du « carton orange »), qui amènent les

institutions européennes à revoir leur copie, y est vue comme tout à fait acceptable. En revanche, Paris refuse que les parlements nationaux puissent se voir dotés du droit d'annuler une proposition de la Commission, comme certains le prônent à Londres, car cela reviendrait à modifier un acquis fondamental de l'intégration européenne: le pouvoir d'initiative de la Commission européenne.

Enfin, Paris est prêt à considérer les demandes de Londres visant à mieux impliquer les non membres de la zone euro dans les décisions engageant l'avenir économique de l'Union européenne. D'ores et déjà, la France s'est montrée ouverte à l'association des non membres de la zone euro au Mécanisme européen de stabilité financière ou encore à l'Union Bancaire. En revanche, Paris n'acceptera jamais que les non membres de la zone euro (et en particulier ceux, comme le Royaume-Uni, qui le sont en raison d'une exemption volontaire) puissent bénéficier d'un droit de veto sur les décisions de l'Eurogroupe.

vécue plus difficilement en France par les responsables gouvernementaux (ainsi que par les hommes d'affaires) que par la population française qui assimile souvent le Royaume-Uni dans son imaginaire à l'empêchement de tourner en rond de l'Union européenne.

L'opinion publique française et le Brexit

L'agenda de la négociation sur le Brexit devrait apparaître plus clair à Paris comme à l'ensemble des partenaires après le Conseil européen de décembre 2015. S'il n'existe donc pas, pour l'instant, de positions françaises définitives sur le Brexit, il y a bien en revanche un cadre général définissant ce qui peut être acceptable et ce qui ne peut pas l'être. L'opinion publique française, que les plans d'aide à la Grèce et la question de la répartition des réfugiés ont mobilisée, exprime pour l'instant peu d'opinions précises sur le Brexit. Il existe d'ailleurs peu de sondages d'opinion qui permettent de prendre la température de l'état de l'opinion française sur cette question. Un sondage du 2 juin 2015¹ montre toutefois que 43% des Français seraient favorables à un Brexit, ce qui est un chiffre élevé. Il est cependant intéressant de relever que 50,5% des personnes interrogées, âgés de 50 à 69 ans, s'expriment en faveur du Brexit alors que 68% des 15 à 29 ans sont contre. La perception par les jeunes Français du Royaume-Uni comme un marché du travail proche et attractif explique sans nul doute cette différence de perception générationnelle. Mais au final, une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne sera

1. <http://mingle-trend.respondi.com/fr/brexit-avis-des-francais-sondages/>

ITALIE : DES MARGES DE NÉGOCIATION LIMITÉES**Sergio FABBRINI**

Le gouvernement et les principaux partis politiques italiens sont clairement favorables au maintien du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne. Toutefois, il n'existe pas de déclaration officielle du gouvernement à ce sujet, et aucune enquête d'opinion n'a été réalisée pour connaître l'avis des Italiens à propos d'une éventuelle sortie du Royaume-Uni de l'Union (Brexit). En Italie, le débat sur le Brexit demeure confiné au milieu politique et son contenu reste assez vague. Ce fait est dû au caractère utilitaire de l'attitude italienne à l'égard du rôle du Royaume-Uni dans l'Union, ainsi qu'à la position ambiguë du gouvernement britannique vis-à-vis de l'Europe.

Royaume-Uni : une appartenance à l'UE pour des raisons pragmatiques

L'Italie ne s'est jamais sentie très proche du Royaume-Uni. Certes, une partie importante du ministère italien des Affaires étrangères est anglophile, mais au sein des services diplomatiques et des élites politiques le sentiment dominant relève plutôt de la suspicion à l'égard du Royaume-Uni et de sa politique européenne. Certains facteurs historiques peuvent nous aider à comprendre ce sentiment. En Italie, le Royaume-Uni a longtemps été considéré comme un pays situé en périphérie de la scène européenne ; pour les Romains, déjà, cette province éloignée constituait la limite septentrionale de l'empire. Pour le meilleur ou pour le pire, l'Italie a toujours eu plus de rapports avec la France et l'Allemagne qu'avec le Royaume-Uni. De fait, même après la Seconde Guerre mondiale, les diplomates italiens parlaient mieux le français et l'allemand que l'anglais, et ce, même lorsque ce dernier avait déjà acquis le statut de *lingua franca* de l'Occident (pour ne pas dire du monde). Il a fallu du temps pour que les dirigeants des principaux partis politiques de l'après-guerre (démocrates-chrétiens et communistes) soient capables d'établir des relations plus éclairées avec le Royaume-Uni et les Etats-Unis. Assurément, il existe un sentiment de reconnaissance vis-à-vis de ces deux pays qui ont aidé l'Italie à se libérer de la

dictature mussolinienne. Toutefois, le Royaume-Uni et les Etats-Unis ont été longtemps perçus comme des nations anglo-saxonnes dont la mentalité individualiste et protestante s'opposait à la culture catholique et collectiviste de l'Italie.

L'Italie a soutenu en 1973 l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté économique européenne (CEE), mais ce soutien était dû à des considérations utilitaires plus qu'à des raisons d'ordre culturel. L'adhésion du Royaume-Uni était perçue à Rome comme un moyen de limiter le leadership franco-allemand. L'Italie a grandement facilité le processus d'intégration en jouant un rôle crucial de « médiateur impartial » lorsque des tensions sont apparues entre la France et l'Allemagne. Mais ces deux pays n'ont pour autant jamais traité l'Italie d'égal à égal, à cause, entres autres, de son instabilité politique interne. L'entrée du Royaume-Uni laissait supposer que le rôle de l'Italie s'en trouverait renforcé. En effet, l'Italie et le Royaume-Uni, avec la France et l'Allemagne, constituent les quatre principales puissances de l'Union. Les interactions entre ces quatre pays ont déterminé la direction et le rythme du processus d'intégration. Assurément, la nouvelle génération de responsables politiques, incarnée par le chef du gouvernement actuel, Matteo Renzi, âgé de 40 ans, se montre bien plus anglophile que la précédente. La visite, pleine d'enthousiasme, rendue par Matteo Renzi à son homologue britannique David Cameron en octobre 2014 a été considérée comme révélatrice de l'attitude plus positive des élites politiques italiennes à l'égard du rôle du Royaume-Uni dans l'Union. A cette occasion, Matteo Renzi a exprimé avec force l'opinion de son gouvernement selon laquelle une Union européenne sans le Royaume-Uni était impensable, en ajoutant que l'Italie ferait tout son possible pour éviter le Brexit.

Néanmoins, au-delà de la rhétorique, cette visite n'a constitué qu'une étape de plus sur une voie classique. En effet, l'Italie veut toujours que le Royaume-Uni fasse partie de l'Union pour des raisons utilitaires et non par affinités culturelles. Contrairement aux pays scandinaves ou de l'Europe centrale, l'Italie ne défend pas la souveraineté nationale autant que le Royaume-Uni. La Constitution italienne affirme le principe selon lequel la souveraineté nationale doit s'exercer en accord avec les limitations découlant

des traités internationaux, chose impensable pour le Royaume-Uni, dont la Constitution est non écrite. Bien que l'Italie et le Royaume-Uni soient soumis tous deux à un régime parlementaire, leurs fonctionnements sont complètement différents. Le modèle italien est toujours celui du multipartisme avec un exécutif faible, ce qui est inconcevable pour les élites politiques britanniques. En outre, les partis politiques italiens et britanniques sont radicalement différents en termes d'idéologie et d'organisation. La droite italienne est traditionnellement basée sur la culture catholique, qui a survécu bien que Silvio Berlusconi ait tenté de la remplacer par une marque commerciale. Contrairement aux Conservateurs britanniques, Forza Italia continue d'être affilié au Parti populaire européen. De même, la gauche italienne est traditionnellement attachée à des valeurs issues du communisme, très éloignées de la tradition fabienne qui inspire les Travailleurs britanniques. De plus, contrairement aux britanniques, les partis politiques italiens ne possèdent pas d'organisations parlementaires puissantes. Les systèmes politiques des deux pays sont donc très différents, tout comme leurs systèmes économiques. En effet, l'économie italienne est largement contrôlée par l'Etat, et son processus de libéralisation n'a commencé que très récemment, sous la pression de l'Union européenne. Le Royaume-Uni, au contraire, possède une économie plus ouverte et concurrentielle, en particulier depuis la révolution thatchérienne des années 1980. De ce point de vue, l'Italie est plus proche de la France et de l'Allemagne, bien que ces trois pays possèdent chacun des conceptions différentes du rôle de l'Etat dans une économie de marché.

Ce ne sont donc pas des affinités historiques, politiques ou économiques qui poussent l'Italie à défendre le maintien du Royaume-Uni au sein de l'Union. En fait, l'Italie redoute de se retrouver isolée, en tant que seul grand pays devant jouer un rôle de médiation et de pondération entre la France et l'Allemagne. Pour les Italiens, il apparaît clairement que la France et l'Allemagne préfèrent assumer le leadership de l'Union sans contraintes provenant d'autres grands pays. Bien que l'axe franco-allemand ait été remis en question lors de la réunification de l'Allemagne, en octobre 1990, les élites politiques allemandes ont continué à insister sur le fait que la coopération avec la France devait

demeurer une priorité absolue pour leur pays. Or, la coopération franco-allemande ne laisse pas beaucoup d'espace à l'Italie, sauf si la France et l'Allemagne connaissent de graves différends à propos de questions cruciales liées à l'intégration (par exemple, au sujet du modèle de gouvernance de la zone euro). Dans ce type de cas seulement, l'Italie est à même de jouer un rôle de premier plan. Comme, par exemple, durant la crise grecque, quand les gouvernements français et italien se sont unis lors des réunions de l'Eurogroupe et du Conseil européen des 12 et 13 juillet 2015, et se sont opposés ensemble à la proposition allemande de pousser la Grèce vers une sortie de la zone euro (Grexit). Pour les Italiens, sans le Royaume-Uni, la coopération franco-allemande dans l'Union risque de subir des déséquilibres. Cette préoccupation se trouve justifiée par l'évolution de la zone euro, où, dans un contexte de crise existentielle, la coopération franco-allemande s'est transformée en leadership unilatéral de l'Allemagne. Une telle évolution indispose les responsables politiques italiens.

La position du Royaume-Uni ne bénéficie pas d'un réel soutien

Les incertitudes, voire les ambiguïtés, de la stratégie britannique concernant les questions européennes n'ont guère incité les responsables politiques italiens à faire évoluer leur position utilitaire vers une attitude plus engagée vis-à-vis du Royaume-Uni. Nous ne savons pas encore clairement si les intentions britanniques officielles sont de demander une révision complète du traité de Lisbonne, ou juste une révision des réglementations concernant certaines politiques spécifiques, ou encore d'approuver une déclaration à portée symbolique selon laquelle le Royaume-Uni ne serait pas tenu de poursuivre « *une union sans cesse plus étroite* », comme le préconise le traité de Lisbonne de 2009 (ainsi que tous les autres traités européens, à partir du traité de Rome de 1957).

Actuellement, l'Italie entend surtout les récriminations britanniques contre les pouvoirs prétendument excessifs de la « bureaucratie de Bruxelles ». Or, à Rome, ces reproches sont considérés comme illégitimes, voire irritants. D'ailleurs, comme le démontre l'étude d'impact de la réglementation

européenne sur le Royaume-Uni effectuée par le gouvernement britannique, de telles critiques ne semblent pas justifiées. En fait, au sujet du marché unique, les critiques britanniques concernent surtout la libre circulation des personnes, alors que, dans tous les autres secteurs, on peut affirmer que le Royaume-Uni a réussi à limiter l'approche réglementaire reprochée à la « bureaucratie de Bruxelles ». Etant donné que le Royaume-Uni apprécie les avantages du marché unique, il ne paraît pas judicieux de demander un démantèlement de la réglementation supranationale, comme le fait périodiquement le gouvernement britannique. Le retour à des systèmes réglementaires nationaux serait loin de garantir l'efficacité ou l'amélioration des normes réglementaires. Les entreprises ne peuvent prospérer dans un contexte de réglementations nationales multiples et discordantes. De plus, nul ne peut assurer qu'un système réglementaire national serait moins intrusif que celui de l'Union européenne. Il est peu probable que le gouvernement et le parlement italiens puissent accepter la requête exprimée par le Royaume-Uni et visant à limiter sur son territoire l'application de l'une des quatre libertés fondamentales du marché unique (la libre circulation des personnes). En effet, les quatre libertés sont considérées comme les piliers du marché unique (notons que ces libertés ont été institutionnalisées à travers l'Acte unique européen de 1986, grâce, principalement, à la pression politique du gouvernement de Margaret Thatcher au pouvoir à l'époque). En tant que telles, ces libertés fondamentales ne sont pas négociables.

De même, Rome trouve très injustes les critiques britanniques adressées à l'Union européenne au sujet de la mise au point d'une politique commune concernant le droit d'asile et les réfugiés. A propos du droit d'asile, le Royaume-Uni bénéficie déjà d'un régime spécial qui combine les options de retrait (*opt-out*) et les options de réintégration (*opt-back-in*). De fait, le Royaume-Uni exerce déjà un nombre impressionnant d'*opt-out* - plus que tout autre Etat-membre - concernant les projets les plus intégrateurs. Par exemple, dans les domaines cruciaux de la justice et de l'intérieur, le Royaume-Uni a exercé en 2014 son option de retrait sur quelque 130 instruments de coopération, et en a réintégré 35, dont l'important Mandat d'arrêt européen. Dans le domaine de la coopération judiciaire

civile, le Royaume-Uni dispose également d'une option de retrait lui offrant la possibilité de choisir uniquement les mesures que Westminster estime conformes au droit traditionnel britannique. Ceci peut expliquer les nombreuses critiques reprochant au Royaume-Uni de se comporter comme un « partenaire encombrant ». La ligne dure adoptée par le gouvernement actuel de David Cameron contre le système de quotas proposé par la Commission présidée par Jean-Claude Juncker à propos de la répartition des réfugiés politiques syriens entre les Etats membres selon des critères objectifs semble aberrante pour un pays tel que l'Italie, confrontée à l'arrivée de milliers de réfugiés sur ses côtes durant les trois dernières années. A Rome, l'opinion dominante est que l'immigration économique et politique constitue un enjeu électoral de taille, comme le démontre le succès spectaculaire du parti UKIP de Nigel Farage et du Mouvement cinq étoiles de Beppe Grillo lors des élections au Parlement européen de mai 2014. Il est probable que le gouvernement britannique finisse par accepter la proposition de la Commission sur la « base du volontariat », néanmoins le gouvernement italien a fortement insisté sur le fait que chaque Etat membre devait porter sa part du fardeau migratoire (ainsi que les risques politiques qui en découlent). A propos de ce problème crucial, l'Italie se sent plus proche de l'Allemagne, disposée à accueillir les réfugiés politiques, que du Royaume-Uni, qui semble cultiver une approche isolationniste. Enfin, les critiques britanniques à l'égard d'un budget européen considéré comme excessif sont perçues à Rome comme injustifiées. En effet, le Royaume-Uni bénéficie déjà d'un rabais spécial, et il a réussi à imposer, avec le soutien de l'Allemagne, des réductions significatives de sa participation au cadre financier pluriannuel 2014-2021.

Sans conteste, l'Italie partage le point de vue du président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker, exprimé à l'occasion de son discours sur l'état de l'Union du 9 septembre 2015 : « Je m'efforcerai de trouver un accord équitable pour le Royaume-Uni. Et je le ferai pour une seule et unique raison : parce que j'ai la conviction que l'UE se porte mieux avec le Royaume-Uni et que le Royaume-Uni se porte mieux

en étant dans l'UE ». Toutefois, vues depuis Rome, les marges de négociation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne avant le référendum de 2017 semblent assez réduites. Exempter formellement le Royaume-Uni de poursuivre le projet d'une « *union sans cesse plus étroite* » exigerait une révision des traités, irréalisable avant 2017. De plus, en 2017, des élections doivent avoir lieu en France et en Allemagne, or aucun des deux gouvernements ne se risquerait à ouvrir la boîte de Pandore d'une réforme institutionnelle. Il est néanmoins vraisemblable que, après ces élections, la révision des Traités figure de nouveau sur l'agenda européen, comme le suggère le « Rapport des cinq présidents » de juillet 2015. Avant 2017, le Royaume-Uni peut néanmoins obtenir une déclaration du Conseil confirmant un statut spécial accordé à cet Etat membre dans le processus d'intégration. Les autres requêtes du Royaume-Uni semblent peu convaincantes, à moins que le gouvernement britannique ne produise un effort pour identifier clairement les lourdeurs bureaucratiques incriminées afin que l'on puisse négocier sur des problèmes concrets. Si les exigences britanniques sont compatibles avec le processus d'intégration, l'Italie les appuiera. En revanche, si ces exigences risquent de compromettre le processus, il est peu probable que le gouvernement italien accepte de les soutenir. En effet, les intérêts nationaux italiens sont davantage liés à l'approfondissement de l'intégration qu'à la participation du Royaume-Uni au processus. Le gouvernement britannique doit être conscient du fait que, placé devant un tel dilemme, n'importe quel gouvernement italien choisira toujours l'approfondissement de l'intégration plutôt que la participation du Royaume-Uni.

ESPAGNE : EVITER UN « BREXIT »**Luis BOUZA GARCIA**

Malgré les changements liés à la crise de l'euro, l'opinion publique espagnole à propos de l'UE se caractérise encore par un « consensus permissif ». Par conséquent, il est peu probable que le gouvernement espagnol puisse subir une pression directe de l'opinion publique à ce sujet. En outre, la position de l'Espagne sur les négociations concernant les demandes britanniques et sur une éventuelle réforme des Traités présente une difficulté : jusqu'à présent, aucun programme de négociations n'a été arrêté, car le gouvernement britannique n'a pas encore fourni une liste de demandes précises. Néanmoins, cette question soulève déjà un paradoxe intéressant : en effet, l'Espagne semble disposée à faire des efforts pour que le Royaume-Uni demeure dans l'UE, alors que ces deux pays votent de manière très différente au sein du Conseil européen et que les élites politiques espagnoles restent très pro-européennes. De quelle façon le futur paysage politique espagnol – issu des élections générales qui doivent avoir lieu le 20 décembre 2015 – pourrait avoir des répercussions sur les négociations prévues ? Vraisemblablement, quel que soit le prochain gouvernement espagnol, ce dernier défendra un certain nombre de « lignes rouges » d'intérêt général. Toutefois, la politisation des affaires européennes risque de provoquer l'émergence de litiges liés à la volonté britannique d'aller vers une UE plus favorable à la libre entreprise.

Une renégociation de l'appartenance à l'UE

L'opinion publique espagnole ne constituera probablement pas un facteur susceptible d'influencer de manière décisive la position de l'Espagne lors des négociations entre le Royaume-Uni et l'UE. En effet, en Espagne, l'opinion générale à l'égard de l'UE présente plusieurs caractéristiques relevant du « consensus permissif », et les débats au sujet de l'Europe n'atteignent que très rarement un retentissement significatif. D'autant que l'opinion espagnole manifeste depuis longtemps un haut degré de confiance envers les institutions de l'UE, ainsi qu'un penchant favorable à une intégration plus poussée. Néanmoins, ces deux tendances

évoluent rapidement dans un contexte marqué par la crise de l'euro.

Nous ne disposons pas de données provenant d'enquêtes ou de sondages spécifiques sur l'opinion des Espagnols au sujet d'un éventuel Brexit. Néanmoins, nous pouvons tenter de déduire cette opinion à partir d'enquêtes plus spécialisées et de l'opinion générale à propos du Royaume-Uni. En premier lieu, il semble que les hommes d'affaires espagnols sont ceux qui se sentent le plus concernés par la perspective d'un Brexit¹. Par ailleurs, les enquêtes sur les stéréotypes et l'opinion du grand public indiquent que les Espagnols ont une attitude neutre à l'égard du Royaume-Uni².

Outre l'opinion du public, nous devons tenir compte de la position des partis politiques espagnols. Dans ce domaine, il est également difficile de se baser sur des données chiffrées précises, mais nous pouvons avancer une appréciation qualitative en nous basant sur le fait que, en Espagne, les élites politiques ont toujours exprimé un soutien marqué à certaines caractéristiques de la démocratie britannique capables d'inspirer d'éventuelles réformes du système politique espagnol³. Le Partido Popular, parti conservateur actuellement au pouvoir (membre du PPE) ainsi que le PSOE, principal parti d'opposition (membre du PSE), ont généralement adopté une attitude de soutien institutionnel au gouvernement espagnol, considérant ce dernier comme l'unique représentant des intérêts du pays lors des négociations avec les institutions de l'UE. Ce qui ne signifie pas pour autant qu'un changement de parti au gouvernement n'aurait pas de répercussions sur l'attitude de l'Espagne (voir la dernière partie de cet article). Toutefois, le principal parti de l'opposition actuelle (PSOE) est peu enclin à politiser la position du pays sur ce sujet. En revanche, des partis politiques tels qu'Izquierda Unida ou Podemos (tous deux membres de la Gauche européenne au sein du PE) interpréteront certainement le référendum britannique comme un signe de la nécessité d'ouvrir un débat national élargi au sujet de l'intégration de l'UE.

Tous ces éléments nous portent à croire que, lors d'un tel débat public, le Brexit serait considéré comme le signe d'une désintégration de l'UE, mais cette opinion ne produirait certainement pas d'effets significatifs. En effet, dans ce domaine, les Espagnols montrent encore un haut degré de « confiance passive » envers les élites politiques.

1. Grant Thornton *The future of Europe*. Grant Thornton International Business Report 2015

2. Pew Research Center (2013) *The New Sick Man of Europe: the European Union*, Pew Research – Global Attitudes Project, 13 May 2013, disponible en ligne : <http://www.pewglobal.org/files/2013/05/Pew-Research-Center-Global-Attitudes-Project-European-Union-Report-FINAL-FOR-PRINT-May-13-2013.pdf>

3. Une bonne synthèse de ce débat est proposée par Politikon, 2014. *La urna rota. La crisis política e institucional del modelo español*. Barcelona, Ed. Debate.

Les « lignes rouges » concernant toute modification des traités

Il n'est guère aisé de prévoir les réactions du gouvernement espagnol vis-à-vis des négociations entre le Royaume-Uni et l'UE sans connaître précisément les demandes britanniques. Néanmoins, si nous tenons compte de plusieurs discours prononcés par des hauts-fonctionnaires du gouvernement britannique⁴, nous pouvons distinguer trois types principaux de demandes : symboliques, institutionnelles et économiques. Les demandes les plus chargées, symboliquement, sont liées à une éventuelle dérogation (*opt-out*) britannique à l'égard d' « une union sans cesse plus étroite » entre les peuples de l'Europe, et à la souveraineté du Parlement britannique. Or, ces deux éléments peuvent avoir des conséquences importantes sur l'équilibre institutionnel, car, d'une part, la clause d'« union sans cesse plus étroite » a déjà permis à la Cour de justice européenne de produire des interprétations téléologiques du Traité, et, d'autre part, le renforcement du rôle des parlements nationaux risque de ralentir le processus d'adoption des politiques et d'augmenter le nombre de vetos. De plus, le Royaume-Uni veut sans doute avoir son mot à dire à propos de décisions sur l'euro susceptibles d'affecter les activités financières de la City. Concernant certaines politiques concrètes, le Royaume-Uni semble aujourd'hui moins critique à propos de la « forteresse Europe » et la Politique agricole commune ; les demandes britanniques se concentrent à présent sur une réduction de la liberté de circulation des personnes et, plus particulièrement, sur des limitations du principe de non-discrimination en raison de la nationalité pour les demandeurs d'emploi provenant d'autres Etats membres l'UE. Ces revendications sont accompagnées d'une demande plus générale exprimant le souhait de rendre l'UE plus favorable à la libre entreprise.

L'attitude du gouvernement espagnol risque d'être très négative à propos de certaines demandes, mais, dans l'ensemble, il devrait accepter des changements importants, même si ces derniers exigent une modification du Traité. Le processus de ratification des modifications du Traité est relativement plus facile pour l'exécutif espagnol que pour d'autres gouvernements des Etats membres car il n'exige

qu'une ratification de la part du Parlement, et il ne fera probablement pas l'objet d'un débat important malgré la fragmentation parlementaire qui résultera sans doute des prochaines élections. Très vraisemblablement, le gouvernement espagnol sera enclin à trouver un compromis permettant de garder le Royaume-Uni au sein l'UE. Le Premier ministre espagnol, Mariano Rajoy, a récemment déclaré que l'Espagne ferait montre d'une attitude « constructive » lors des négociations, et qu'il partageait la position du gouvernement britannique au sujet de la compétitivité des économies européennes, et à propos de la nécessité de conclure un traité de libre-échange avec les Etats-Unis⁵.

Du point de vue des intérêts espagnols, le soutien au Royaume-Uni pourrait sembler paradoxal étant donné que l'Espagne et le Royaume-Uni font partie des pays qui ont voté le plus souvent de manière divergente au sein du Conseil européen⁶. Toutefois, les gouvernements espagnols ont habituellement considéré le Royaume-Uni comme un allié naturel lorsque les choix du couple franco-allemand différaient des positions de l'Espagne, comme, par exemple, lors de la guerre d'Irak. De même, le Royaume-Uni défend généralement des choix géopolitiques chers à l'Espagne, tels que l'élargissement de l'UE ou la volonté de faciliter les contacts avec les pays des anciens empires coloniaux.

La demande britannique que l'Espagne rejettera sans doute le plus fermement concerne les restrictions de la libre circulation des personnes. En effet, un grand nombre d'Espagnols ont émigré au Royaume-Uni depuis le début de la crise économique, en 2008. En outre, l'Espagne accueille de nombreux ressortissants britanniques – principalement des retraités qui résident dans des régions touristiques – dont une bonne partie n'est pas recensée par les autorités locales, si bien que l'on peut raisonnablement multiplier par deux le chiffre officiel de 280 000 citoyens britanniques habitant en Espagne⁷. Cet état de fait est déjà ressenti comme source de pressions sur le système de santé espagnol, d'autant que les résidents non-enregistrés n'entrent pas dans le calcul du budget et que leurs dépenses de santé sont difficiles à récupérer⁸. Mais la situation deviendrait encore plus difficile si les accords européens d'assistance sanitaire s'appliquant à l'Espagne et au Royaume-Uni devaient

4. Euractiv (2015) "Osborne spells out Britain's key demands on EU reform" 11/06/2015 Euractiv.com, disponible en ligne sur <http://www.euractiv.com/sections/uk-europe/osborne-spells-out-britains-key-demands-eu-reform-315302>

5. Communiqué du gouvernement espagnol à propos de la visite de David Cameron à Madrid (04/09/2015) <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2015/040915-rajoycameron.aspx>

6. Van Aken, W. (2012). *Voting in the Council of the European Union*. Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS): p. 52

7. Selon les chiffres officiels de l'Instituto Nacional de Estadística (2015) <http://www.ine.es/prensa/np904.pdf>

8. Garrigós Simón, Fernando J. y Palacios Marqués, Daniel (2008) "El turismo residencial y las políticas públicas europeas", in *Estudios de Progreso*, 31

disparaître. A un niveau plus symbolique, l'Espagne n'accepterait sans doute pas l'annulation de la clause d' « une union sans cesse plus étroite entre les peuples », mais elle serait vraisemblablement prête à accepter un compromis sous la forme d'une déclaration indiquant que le Royaume-Uni ne partage pas cet objectif.

Le gouvernement espagnol serait probablement prêt à coopérer dans d'autres domaines. Un communiqué officiel récent du gouvernement espagnol sur la poursuite de l'intégration⁹ monétaire et fiscale, même s'il n'aborde pas la question des relations avec les Etats ne faisant pas partie de la zone euro, il affirme la nécessité d'approfondir le marché unique, ce qui pourrait favoriser la mise au point d'un accord acceptable par le Royaume-Uni. De plus, le fait que ce communiqué affirme le besoin d'une union politique accrue peut être interprété comme un signe révélant que le gouvernement espagnol serait prêt à soutenir une réforme dans le sens d'une gouvernance politique renforcée de la zone euro, favorisant ainsi une meilleure lisibilité de son impact sur le marché unique. Le gouvernement espagnol serait sans doute également prêt à reconsidérer sa position au sujet des parlements nationaux. Même si l'Espagne est peu encline à accepter un système qui conférerait au Parlement britannique des pouvoirs susceptibles de ralentir les processus décisionnels, le gouvernement espagnol pourrait accepter de renforcer la capacité d'intervention des parlements nationaux vis-à-vis de l'UE, par exemple, en demandant à la Commission de présenter des propositions.

L'impact des élections générales de 2015 sur la position espagnole

Toute analyse concernant la position de l'Espagne au sujet des négociations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne doit tenir compte du fait que les prochaines élections générales espagnoles se tiendront probablement le 20 décembre 2015. Depuis 2013, tous les sondages indiquent qu'aucun des deux partis qui se relaient au pouvoir depuis 1982 ne seraient en mesure de gouverner seul. En effet, deux nouveaux partis ont émergé depuis peu : le premier (Podemos), à gauche du parti socialiste, et le second

(Ciudadanos), de centre droit. En septembre 2015, les sondages sur les intentions de vote donnaient en moyenne les pourcentages suivants : PP (28%), PSOE (25%), Podemos (17%), Ciudadanos (12%), Izquierda Unida (4%) ; d'autres partis, nationaux ou régionaux se partagent les 14% qui restent¹⁰.

Les dernières élections municipales et régionales du 25 mai 2015 peuvent fournir des indices au sujet des alliances possibles. En effet, le Partido Popular a formé des majorités grâce au soutien de Ciudadanos, tandis que le PSOE bénéficie du soutien de Ciudadanos et de Podemos dans plusieurs villes et régions. Donc, même si, d'après les sondages, les socialistes sont légèrement distancés, ils se trouvent en meilleure position que le PP pour former le prochain gouvernement national. Il existe également une possibilité bien plus improbable que le PP conserve le pouvoir, si les socialistes acceptaient de s'abstenir en échange d'une réforme constitutionnelle de type fédéral visant à accommoder la Catalogne.

Dans tous les cas, il est certain que le prochain Parlement sera plus fragmenté et que les eurosceptiques y seront mieux représentés. De plus, la crise de l'euro a eu des répercussions sur le discours et le programme du Parti socialiste qui, à présent, se montre plus exigeant à l'égard de la Commission européenne et plus circonspect quant aux effets de l'intégration européenne sur la protection sociale et les conditions de travail. Bien que l'opinion publique semble peu disposée à se mobiliser à ce propos, et bien que le Parlement restera sans doute fortement pro-européen, le nouveau gouvernement, qu'il soit formé par un Partido Popular minoritaire ou par un gouvernement socialiste indirectement soutenu par Podemos, pourrait demander des compensations en échange de la poursuite d'une dérégulation du marché intérieur ou d'un programme de libéralisation.

9. Bureau du Premier ministre espagnol (2015) *Contribución de España al debate sobre la Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria* consultable en ligne: <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/mpr/Paginas/2015/270515-gobernanza.aspx>

10. Il ne s'agit pas ici des résultats d'un sondage unique, mais des moyennes calculées à partir de sondages publiés par divers médias. Cette méthode vise à corriger les biais éventuels induits par différents types d'enquêtes. Kiko Llaneras (2015) "Así votarían los españoles: suben PP y PSOE pero el bipartidismo sigue en mínimos históricos" *El Español* 4/09/15 <http://www.lespanol.com/actualidad/asi-votarían-los-espanoles-suben-pp-y-psoe-pero-el-bipartidismo-sigue-en-mínimos-historicos/>

POLOGNE : RENFORCER L'UE DANS SON ENSEMBLE

Piotr BURAS

Trois sujets déterminent la position de la Pologne sur le programme de renégociation du Royaume-Uni.

Tout d'abord, avec près de 700.000 citoyens polonais vivant et travaillant au Royaume-Uni, la Pologne constitue l'une des principales sources de main-d'œuvre immigrante. Plus important encore, les immigrants polonais sont l'une des principales cibles de la revendication britannique pour limiter l'immigration intra-européenne, pour réduire les prestations sociales pour les immigrants tout comme le programme des populistes de l'UKIP (en dépit du fait que les Polonais cotisent de façon importante au budget britannique).

Deuxièmement, le Royaume-Uni est un important allié de la Pologne dans de nombreux domaines politiques de l'UE allant de la sécurité et de la défense (orientation transatlantique y compris un plein appui au TTIP), en passant par la politique d'élargissement de l'UE (les deux pays sont partisans du principe d'ouverture de l'UE), jusqu'au soutien du marché unique.

Troisièmement, la Pologne et le Royaume-Uni ne sont pas membres de la zone euro et malgré leurs différentes approches (l'adhésion de la Pologne à la zone euro est obligatoire et a été un but déclaré, bien que lointain), les deux pays partageront encore ce statut dans un avenir proche.

Cette combinaison de facteurs mène à un résultat paradoxal : La Pologne fait partie de ces pays qui aimeraient vraiment que le Royaume-Uni reste dans l'UE mais qui ne comprend pas la stratégie britannique de renégociation des conditions de son adhésion, en particulier tant que les problèmes migratoires seront au centre des préoccupations du gouvernement de David Cameron et des électeurs britanniques. Ils sont susceptibles d'éclipser les points communs dans d'autres domaines moins importants. Le scepticisme de la Pologne au sujet des plans britanniques est également alimenté par la ferme opposition de Varsovie à l'idée d'une modification des traités qui pourrait être nécessaire pour répondre à la plupart des attentes britanniques.

La libre circulation des travailleurs : une ligne rouge

De toute évidence, du point de vue polonais, la question de l'émigration est l'obstacle le plus important - une ligne rouge, comme le soutiennent les représentants polonais. En particulier, ces revendications britanniques relatives à l'accès au marché du travail et à la protection sociale ont peu de chance d'être acceptées par un gouvernement polonais. Dans son discours sur l'immigration de novembre 2014, David Cameron a soutenu que le gouvernement britannique avait l'intention d'exiger que les citoyens de l'UE aient une offre d'emploi avant d'être autorisés à résider au Royaume-Uni. Ceci n'est pas conforme à la législation de l'UE. Pour que ceci soit modifié, il faudrait une modification des traités (que la Pologne rejette), mais la satisfaction de cette demande signifierait également une acceptation d'une discrimination formelle des citoyens non-britanniques de l'UE, ce dont il n'est pas question pour la Pologne. De plus les idées de David Cameron selon lesquelles « ceux qui veulent demander des crédits d'impôt et des prestations familiales doivent vivre ici et contribuer à notre pays un minimum de quatre ans », et selon lesquelles aucun avantage ne devrait être octroyé aux travailleurs immigrés pour les personnes à leur charge ne résidant pas au Royaume-Uni, ont rencontré une ferme opposition à Varsovie. Seules les modifications du droit national britannique (réduction des prestations) pourraient être acceptables, à condition qu'elles ne conduisent pas à une différence de traitement entre Britanniques et non-Britanniques. Faire marche arrière sur ce problème serait extrêmement difficile pour tout gouvernement polonais car le sujet est très important et sensible pour un nombre considérable de Polonais travaillant au Royaume-Uni ou bénéficiant de l'émigration de différentes façons. En outre, les limitations de la migration de main-d'œuvre sont considérées comme une entrave aux libertés fondamentales au sein de l'UE et - plus particulièrement - du fonctionnement du marché unique qui est le pivot des approches de l'intégration européenne polonaise et britannique.

Cependant, il y a deux points moins importants liés aux migrations sur lesquels la Pologne pourrait éventuellement faire preuve de plus de souplesse. Le Premier ministre David Cameron a suggéré que

la libre circulation ne devait pas « s'appliquer à ces nouveaux membres jusqu'à ce que leurs économies se soient rapprochées plus étroitement de celles des États membres existants » et qu'une telle clause devait faire partie des nouveaux traités d'adhésion. Puisqu'aucun élargissement de l'UE n'est en vue, ce serait une concession déclaratoire que la Pologne pourrait être disposée à accepter. Toutefois, le critère de « rapprochement économique » est considéré par les nouveaux États membres potentiels comme un obstacle trop important. La même chose s'applique, avec certaines restrictions, à la demande de règles plus strictes pour les criminels et ceux qui violent les règles de libre circulation. Ceci pourrait peut-être fonctionner comme une règle à l'échelle de l'UE et ne pas se limiter seulement au Royaume-Uni. Toutefois, selon la perspective de Varsovie, une nouvelle règle devrait être proportionnée et ne devrait pas être démesurée. Plus important encore, toute criminalisation des migrants doit être empêchée.

Une autre approche de la zone hors euro

Fait intéressant, l'autre grand problème du programme de renégociation britannique - la relation entre les pays de la zone euro et ceux n'appartenant pas à la zone euro - ne fournit pas beaucoup de points communs entre Londres et Varsovie. Malgré leur statut similaire (bien que sur différentes bases juridiques), les deux pays perçoivent les problèmes fondamentaux sous-jacents, ainsi que leur idées d'avenir, de façon différente. En bref, l'attitude britannique qui souligne les risques de l'intégration à la zone euro pour le marché commun et la nécessité d'un nouveau règlement entre la zone euro et le reste de l'UE, est perçue en grande partie dénuée de fondement et les préoccupations sous-jacentes sont perçues comme exagérées. Une fois de plus, en Pologne, le rejet général de l'idée d'une modification des traités joue un rôle important, mais il y a également d'autres raisons du point de vue de Varsovie.

Tout d'abord, la Pologne se méfie d'un nouveau règlement formel entre les pays de la zone euro et ceux qui n'y appartiennent pas car cela confirmerait sa position en marge de l'UE qui n'est pas considérée comme favorable (malgré la réticence à engager une stratégie d'adhésion

clairement définie). Deuxièmement, les autorités polonaises pensent qu'aucune grande réforme de traité n'est possible au cours des cinq prochaines années au moins, une hypothèse que le rapport des cinq présidents a confirmée. Troisièmement, la Pologne - contrairement au Royaume-Uni - ne perçoit pas la zone euro comme un bloc unifié et n'est donc pas autant préoccupée par la possibilité que les pays n'appartenant pas à la zone euro soient régulièrement mis en minorité, à leurs dépens, par les détenteurs de la monnaie unique sur les sujets du marché unique et des politiques économiques. Quatrièmement, jusqu'à présent, les réformes de la zone euro n'ont pas conduit à une division considérable entre les pays de la zone euro et ceux n'y appartenant pas, notamment en raison de l'engagement de la Pologne pour l'empêcher. Selon Varsovie, le principe d'ouverture (le droit des pays n'appartenant pas à la zone euro d'être présents à la table des négociations) a été assuré et aucune structure distincte ne doit être créée.

Certaines initiatives (comme les tentatives faites par la Présidence luxembourgeoise pour étendre le format de l'Eurogroupe à d'autres formations du Conseil) sont critiquées par la Pologne, mais aucun risque immédiat n'est identifié. Généralement, la Pologne estime qu'une réforme de la zone euro est nécessaire à long terme, mais qu'il n'est pas nécessaire de soulever la question maintenant. Sur un sujet en particulier, les positions britanniques et polonaises sont remarquablement différentes. Pour la Pologne, la question du budget de la zone euro est particulièrement controversée (car il pourrait peut-être limiter les ressources à la disposition des autres États membres de l'UE), alors que le Royaume-Uni est plus ouvert à cette idée, car elle peut réduire le niveau de ses contributions financières. La Pologne favorise l'idée que le plan Juncker soit également utilisé pour des besoins spécifiques de la zone euro car il est financé par différentes sources.

Les différences entre le Royaume-Uni et la Pologne en ce qui concerne les questions liées à la zone euro sont bien illustrées par deux exemples récents. L'un est lié à l'Union bancaire : La Pologne envisage de s'y joindre, alors que le Royaume-Uni exclut une telle option. En conséquence, les positions des deux pays se heurtent quant à la façon de préserver des conditions

de concurrence équitables pour les pays de la zone euro et ceux n'y appartenant pas, en ce qui concerne l'aide financière aux pays qui doivent faire face à des résolutions de défaillance bancaire et de restructuration. Dans la discussion sur le Fonds de résolution, le Royaume-Uni s'est opposé à l'idée de permettre aux pays n'appartenant pas à la zone euro de rejoindre l'Union bancaire pour tirer profit du Mécanisme des balances de paiements (ancré dans le budget de l'UE), au cas où ils auraient besoin d'un soutien financier supplémentaire pour la restructuration bancaire. Cette situation pourrait se produire si les ressources du FESF ne suffisaient pas (le fonds atteindra, étape par étape, une opérationnalité totale au cours d'une période de 10 ans). Alors que, dans de tels cas d'urgence, les pays de la zone euro peuvent accéder aux ressources du MES, la Pologne perçoit l'accès au Mécanisme des balances de paiements comme l'essence même de la solidarité entre les pays de la zone euro et ceux n'y appartenant pas, puisque cela créerait des règles du jeu équitables pour les deux groupes de pays. Cependant, le Royaume-Uni s'oppose à cette solution (un changement d'une directive de l'UE a été nécessaire) car il craint que le budget de l'UE ne devienne en catimini un garant de l'Union bancaire dont Londres ne veut pas.

La Pologne et le Royaume-Uni étaient également divisés l'été dernier quand la Commission européenne a proposé d'utiliser le MESF (également garanti par le budget de l'UE) pour soutenir la Grèce - en dépit de la décision du Conseil de 2011 qui déclarait qu'aucun pays de la zone euro n'obtiendrait plus d'aide financière provenant de ce mécanisme. Par principe, le gouvernement britannique s'est fermement opposé à la proposition de la Commission, alors que la Pologne a fait preuve d'une plus grande flexibilité: elle l'a bien accueilli car la proposition contribuait à stabiliser la situation en Grèce et donc au sein de la zone euro, à condition que les risques pour les pays hors de la zone euro soient évités.

D'autres sujets de moindre importance

Sur les autres sujets inscrits à l'ordre du jour des renégociations britanniques, la Pologne pourrait pencher en faveur de compromis. Toutefois, ces autres sujets concernent beaucoup moins l'issue du référendum britannique et donc une éventuelle campagne du « oui »

du gouvernement britannique. La Pologne souscrirait certainement à l'idée de réduire la « bureaucratie ». Toutefois, Varsovie pense que la Commission a déjà effectué un important progrès sur ce front et qu'aucun changement spectaculaire de stratégie n'est nécessaire. En ce qui concerne l'implication des parlements nationaux dans le processus législatif de l'UE, la Pologne préconise la pleine utilisation du mécanisme existant au lieu de l'introduction d'une procédure de « carton rouge » qui pourrait paralyser la prise de décision de l'UE.

En somme, la Pologne est prête à soutenir le Royaume-Uni essentiellement sur les questions contribuant à renforcer l'UE dans son ensemble et non pas constituant une option de retrait pour le Royaume-Uni. L'achèvement du marché unique est le domaine où les intérêts polonais et britanniques convergent le plus, mais ceci pourrait être éclipsé par les désaccords fondamentaux sur la question de la libre circulation. La portée des concessions de la Pologne est donc limitée. Les élections parlementaires en Pologne le 25 octobre entraîneront très probablement un changement de gouvernement en faveur du parti conservateur polonais, Droit et justice, un allié du parti conservateur britannique au Parlement européen, qui formera le gouvernement après les huit années de règne de la Plateforme civique. Malgré la proximité idéologique, aucun changement majeur dans la position polonaise sur le Brexit n'est à prévoir. Bien sûr, le parti Droit et justice pourrait être plus favorable à l'idée d'abandonner la clause d'« union sans cesse plus étroite » ou de renforcer le rôle des parlements nationaux, mais ces problèmes ne sont pas les plus importants pour le gouvernement britannique. Comme la protection des intérêts des citoyens polonais occupe un rang élevé dans la rhétorique du parti, il est hautement improbable que le parti Droit et justice ramollisse sa position sur la question controversée des migrations. Ainsi, du point de vue polonais, l'avenir du Royaume-Uni dans l'UE incombe d'abord et avant tout au Premier ministre britannique. Il correspond moins à l'issue de la renégociation et beaucoup plus à la question de savoir comment le gouvernement britannique va formuler sa campagne référendaire en dépit des prévisions de faibles résultats pour la renégociation.

**FINLANDE : « SANS LE ROYAUME-UNI IL N'Y
A PAS D'UNION EUROPÉENNE »****Juha JOKELA**

Au cours des dernières années, l'aspiration du Premier ministre David Cameron à renégocier les conditions de l'adhésion britannique à l'Union européenne, ainsi que l'incertitude quant à la poursuite de l'adhésion du Royaume-Uni, a acquis une certaine importance dans le débat finlandais sur l'UE. Bien que l'adhésion continue du Royaume-Uni à l'UE soit considérée comme une question essentielle pour l'Union européenne et la Finlande, la question britannique n'est toutefois pas devenue une caractéristique clé du débat finlandais sur l'UE. Les décideurs, médias et autres observateurs finlandais ainsi que le grand public ont d'abord et avant tout été préoccupés par la gestion et les implications de la crise de la zone euro, la détérioration des relations de l'Union européenne avec la Russie, et récemment la crise des réfugiés.

Les aspirations du Royaume-Uni vues de Finlande

En Finlande, les politiques et les experts ont mis en évidence l'importance pour le pays d'une participation britannique active au sein de l'UE. A Helsinki, le rôle du Royaume-Uni dans le développement du marché intérieur de l'UE et les relations commerciales avec des pays tiers est considéré comme essentiel pour promouvoir, en Europe et au-delà, les intérêts de la petite économie finlandaise profondément globalisée. En outre, en Finlande, l'importance du Royaume-Uni pour les politiques étrangères, de sécurité et de défense de l'UE a également été mise en évidence, et pourtant les réserves du Royaume-Uni quant à l'élaboration de ces politiques ont été remarquées à Bruxelles et à Helsinki. Parfois, dans les considérations générales sur l'évolution des développements dans la politique de l'UE, on peut discerner une préoccupation liée à l'équilibre du pouvoir entre les États membres. En particulier dans les discussions liées à l'approfondissement du marché intérieur et au développement du commerce extérieur par des accords de libre-échange, la Finlande perdrait un important et puissant allié au sein de l'UE, si le Brexit avait lieu.

D'autre part, au cours de ses 20 années d'adhésion à l'UE, la Finlande a observé la réticence du Royaume-Uni à faire progresser l'intégration européenne en général, par des moyens considérés comme servant les intérêts des plus petits États membres. Traditionnellement, la Finlande a été un partisan d'institutions fortes pour l'UE et de la méthode communautaire. Par exemple, elle a soutenu le rôle d'une Commission européenne forte, puisque ceci semblait fonctionner pour les intérêts des plus petits États membres de l'UE. Dans le même ordre d'idées, la Finlande a accepté les transferts des pouvoirs nationaux au niveau de l'UE lors des changements consécutifs des traités des années 1990 et 2000. Elle a également soutenu la rationalisation des relations extérieures de l'UE et le développement de la politique de sécurité et de défense commune. Bien qu'en Finlande l'importance de ces réformes pour le Royaume-Uni ait été bien comprise, l'hésitation du Royaume-Uni et ses positions vis-à-vis d'une réforme des traités (et également de sa mise en œuvre) ont parfois été perçues comme allant à l'encontre des aspirations finlandaises.

**La politique européenne de David Cameron,
passé et présente**

La participation du Parti libéral démocrate au premier gouvernement Cameron semblait initialement insister sur une continuité en termes d'engagements constructifs avec l'UE. Toutefois, cette perception a été modifiée par la soi-disant mainmise du référendum sur tout autre transfert de pouvoirs de Londres vers l'UE (introduit par la loi sur l'Union européenne en 2011), par le lancement du rapport sur le partage des compétences et par une vigilance envers ce qui a été appelé la « méthode du grignotage » menant à une représentation conjointe dans les relations extérieures européennes. La politique européenne du Royaume-Uni a été, au moins en partie, considérée comme un nouveau casse-tête pour l'Union européenne dans des périodes d'incertitude générale résultant de l'échec du traité constitutionnel et de la crise économique et financière.

La tentative de David Cameron d'obtenir des garanties pour l'industrie financière britannique lors

de la réunion du Conseil européen en 2011, qui visait à s'entendre sur un nombre limité de modifications des traités afin de consolider l'Union économique et monétaire (UEM), a d'avantage mis en doute sa vocation européenne.¹ Cette tentative infructueuse, qui a finalement mené à l'emploi d'un droit de veto, a mis en évidence une politique conçue pour servir d'abord et avant tout l'intérêt national et pour s'adresser à l'opinion publique britannique. Ainsi, l'annonce de David Cameron en 2013 – s'il remportait les élections en 2015 – de négocier un nouvel accord avec l'Union européenne et de demander la tenue d'un référendum offrant à l'électorat britannique le choix de rester sur de nouvelles bases ou de quitter l'Union européenne, a été accueillie de façon peu enthousiaste en Finlande. Elle a d'avantage été perçue comme étant en grande partie dictée par le renforcement de l'euroscpticisme dans et en dehors du Parti conservateur, plutôt que comme une véritable tentative de réformer au mieux l'UE.

L'écrasante victoire du parti ouvertement populiste et eurosceptique des Vrais Finlandais aux élections législatives de 2011, ainsi que le fait qu'il est le deuxième parti au parlement après les élections de 2015, ajoutent un élément intéressant au débat finlandais sur l'UE en général et au débat sur l'éventuelle sortie du Royaume-Uni.² Même si le parti a gagné des voix en critiquant la politique d'immigration finlandaise déjà très ferme, beaucoup s'accordent à penser que la posture ouvertement eurosceptique du parti a conduit à sa victoire historique en 2011. Le score du parti a augmenté rapidement au cours des premières phases de crise de la zone euro, et au cours du violent débat politique concernant les programmes impopulaires de prêt de sauvetage pour la Grèce, le Portugal et l'Irlande. En raison du « non » inconditionnel du parti à tout nouveau programme de prêt, il a été exclu de la coalition gouvernementale qui a suivi. Dans l'opposition, le parti a continué de critiquer la gestion de la crise de la zone euro. Pourtant une position quelque peu plus modérée a commencé à émerger lors de la campagne électorale de 2015, suggérant que le parti était disposé à participer au prochain gouvernement. Le changement d'orientation, de la crise de la zone euro à l'assombrissement des perspectives de l'économie finlandaise, a également

axé les campagnes sur l'économie nationale et la protection sociale.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que le parti des Vrais Finlandais ait chaleureusement accueilli les propos de 2013 de David Cameron portant sur l'obtention de nouveaux accords et la demande d'un référendum. Timo Soini, président du parti – régulièrement invité aux conférences du Parti conservateur – a soutenu la promesse de David Cameron pour un référendum sur l'UE, en déclarant que les peuples avaient le droit d'exprimer leurs vues quant à l'adhésion à l'UE. Il a ajouté que s'il devenait Premier ministre de Finlande, il demanderait le même type de vote populaire.³ En outre, après les élections au Parlement européen de 2014, son parti s'est joint au groupe parlementaire des Conservateurs et réformistes européens (CRE) sur la même ligne que le parti conservateur britannique. Pourtant, l'euroscpticisme de son parti semble être plutôt pragmatique, et semble également s'accommoder des réalités politiques finlandaises et européennes. Le soutien public à l'UE ainsi qu'à l'euro est resté particulièrement élevé en Finlande, même au cours des dernières années de crise de la zone euro. De plus, l'évolution de la sécurité européenne et de la politique étrangère russe plus autoritaire ont sans doute mis en évidence l'importance de l'adhésion finlandaise à l'UE en termes de stabilité et de sécurité, en partie parce que le pays n'est pas membre de l'OTAN.

L'agenda de David Cameron : qu'est-ce qui est acceptable pour la Finlande ?

Les orientations politiques européennes de l'actuel gouvernement finlandais sont d'une importance cruciale pour la position officielle finlandaise quant à l'actuel processus de renégociation du Royaume-Uni. Fait important, le gouvernement finlandais actuel est basé sur une coalition de trois partis: le Parti du centre, le Parti de la coalition nationale ainsi que les Vrais Finlandais.

Dans son rôle de ministre des Affaires étrangères, Timo Soini a déclaré à la presse britannique

1. Le veto du Royaume-Uni a entraîné ce qu'on appelle « le pacte budgétaire européen » (traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire) signé par 25 États membres de l'UE.

2. Le parti a ses racines dans la popularité du Parti rural de Finlande fondé en 1950, dont le but était de donner une voix aux « Finlandais ordinaires » – principalement les petits exploitants et la classe ouvrière. Le Parti rural de Finlande se positionnait ainsi comme un mouvement populiste de protestation contre les vieux partis et l'élite dirigeante. Le parti des Vrais Finlandais a été son héritier suite à la faillite financière et politique de ce parti lors des années 1990. Le parti des Vrais Finlandais a réussi à obtenir de un à cinq sièges au parlement finlandais jusqu'à sa remarquable victoire en 2011. En conséquence, il a gagné 39 sièges sur les 200 sièges au parlement.

3. Finnish Broadcasting Company, YLE (2013), Soini: EU referendum here, too, 23 janvier 2013. Disponible à : http://yle.fi/uutiset/soini_eu_referendum_here_too/6464294 (consulté le 18 septembre 2015)

que les renégociations européennes et le référendum de David Cameron étaient « une grande idée », mais que le Royaume-Uni ne pouvait pas s'attendre à ce que la Finlande soit un « supporter à 100% à chaque étape ». ⁴ Il a également mentionné qu'en tant que ministre, ses mains étaient liées par les positions du gouvernement sur le sujet du Brexit: « S'il y a de bonnes approches et propositions présentées alors évidemment nous [les Vrais Finlandais,] pouvons les soutenir mais, même si nous sommes le deuxième plus grand parti du gouvernement, je ne peux parler au nom de l'ensemble du gouvernement que jusqu'à une certaine limite ». ⁵

Une question relative à l'agenda de David Cameron au sujet duquel le gouvernement finlandais actuel est plutôt explicite concerne la révision des traités européens. Le programme de l'actuel gouvernement suggère que la Finlande ne soutiendra pas l'ouverture de renégociation des traités européens. La raison est double. D'une part, le(s) gouvernement(s) précédent(s) avait(ent) déjà eu quelques réticences par rapport à l'aspiration de David Cameron d'établir des liens entre son programme de renégociation et le sujet plus vaste de la réforme des traités de l'Union. Même si les modifications de traités ont été considérées comme une possibilité à la lumière des futures réformes de l'UEM, la Finlande a mis en évidence des réformes limitées et a considéré qu'un processus plus large serait politiquement trop difficile. Les aspirations de David Cameron ont également servi d'exemple pour démontrer la façon dont un processus visant à limiter les changements institutionnels concernant l'UEM pouvait facilement déborder sur d'autres domaines politiques et mener à un important processus de révision des traités. D'autre part, et comme le parti des Vrais Finlandais a clairement énoncé son objectif d'empêcher d'éventuelles réformes européennes qui pourraient aboutir à une intégration plus profonde au sein de l'UEM et accroître les responsabilités conjointes des membres de la zone euro, la position de l'actuel gouvernement finlandais sert également leurs intérêts puisque de nouvelles réformes substantielles sont nécessaires pour exiger une modification des traités.

Comme David Cameron semble maintenant avoir oublié son idée de réforme immédiate des traités européens, et recherche plutôt des garanties juridiquement contraignantes et irréversibles afin que les traités soient modifiés en fonction des aspirations du Royaume-Uni, s'accorder sur le délai et la forme de ces garanties pourraient s'avérer être un casse-tête pour la Finlande. Le gouvernement actuel pourrait trouver qu'il est plutôt difficile de signer un accord contraignant prévoyant une réforme des traités au cours de son mandat, c'est-à-dire jusqu'en 2018. En outre, les tentatives visant à donner des garanties juridiquement contraignantes et donc de lier les mains des futurs gouvernements finlandais pourraient s'avérer politiquement difficiles.

A ce jour, la seule proposition britannique clairement définie d'amender les traités de l'UE est la demande d'une clause de retrait de l'objectif d'« une union sans cesse plus étroite ». De manière générale, les possibilités de retrait déjà garanties du Royaume-Uni hors de l'étape finale de l'UEM et de certaines parties des programmes de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que sa non-participation aux dispositions de Schengen, ont déjà abouti à interpréter l'objectif de ce traité comme l'acceptation d'une certaine différenciation et la mise en évidence d'une certaine souplesse. Donc, en principe, les Finlandais, pragmatiques, pourraient facilement accepter cette proposition. Toutefois, comme le programme du gouvernement stipule que la Finlande n'encourage pas la révision des traités européens, il est utile de mentionner les difficultés ci-dessus. En outre, David Cameron pourrait avoir du mal à expliquer les raisons de sa demande.

En effet, plusieurs points clés des renégociations du Royaume-Uni semblent être déjà inscrits à l'ordre du jour politique de l'Union européenne et de la Finlande. En outre, la récente visite du ministre britannique des finances George Osborne à Helsinki a entraîné des déclarations positives sur le programme de renégociations du Royaume-Uni. Son homologue finlandais, Alexander Stubb, a noté que les exigences du Royaume-Uni - au sujet des réformes économiques, des restrictions sur les prestations d'aide sociale

4. Telegraph (2015), *Finland's new foreign minister: Cameron EU project 'absolutely a great idea'*, 3 juin 2015. Disponible à : <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/finland/11716311/Finlands-new-foreign-minister-Cameron-EU-project-absolutely-a-great-idea.html> (consulté le 18 septembre 2015)

5. Ibid.

pour les travailleurs migrants et d'un rôle accru des parlements nationaux dans le processus décisionnel de l'UE - sont justifiées. Pour le citer, il considère le programme de David Cameron comme « une approche très constructive, orientée vers les résultats, la résolution de problèmes » et « une voie qui va garantir l'adhésion du Royaume-Uni dans un avenir proche ».⁶

Tout d'abord, David Cameron souhaite rendre l'UE plus compétitive par exemple en réduisant les formalités administratives et en libéralisant le marché intérieur. En dépit de certaines divergences politiques entre les États membres de l'Union européenne quant aux moyens de renforcer la compétitivité, l'objectif est largement partagé et constitue l'un des principaux buts de l'actuelle Commission européenne et du gouvernement finlandais.

Deuxièmement, David Cameron souhaite accroître le rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel de l'UE - un objectif potentiellement partagé par le parlement finlandais concernant l'examen du fonctionnement des réformes introduites dans le traité de Lisbonne telles que la procédure des « cartons jaunes ». La Finlande a toutefois constamment souligné le besoin de déterminer avec clarté le système parlementaire à deux niveaux (c'est-à-dire national et européen) de l'UE. Dans le même ordre d'idées, la Finlande a souligné que son parlement occupait une solide position dans le processus décisionnel national de l'UE, et a suggéré que les autres États membres devraient d'abord examiner la façon dont ils pourraient améliorer les implications de leur parlement dans la prise de décisions nationale de l'UE.

Troisièmement, le Royaume-Uni a pour objectif de limiter l'accès des citoyens européens aux prestations chômage et aux avantages sociaux, et ceci pourrait trouver un certain soutien en Finlande, mais il faut rappeler que les règles actuelles peuvent être modifiées par les procédures législatives de l'Union européenne. La difficulté de ce dossier est que la liberté de circulation, l'égalité et la non-discrimination sont des principes fondamentaux de l'UE et sont hautement appréciés en Finlande. Ainsi les propositions suggérant

une inégalité de traitement des citoyens européens sont susceptibles d'être beaucoup moins bien accueillies.

Enfin, pour la Finlande, la question la plus difficile du programme de David Cameron pourrait potentiellement se rapporter à la zone euro. David Cameron souhaite obtenir des « garanties » contre les intérêts potentiellement convergents des pays de la zone euro, puisque leurs votes combinés au Conseil de l'UE peuvent apporter une « majorité qualifiée » et leur permettre de déterminer théoriquement (avec le Parlement européen) une grande partie des lois de l'UE. Les préoccupations les plus spécifiques du Royaume-Uni sont liées à la législation sur le marché intérieur en général et la réglementation des marchés financiers touchant la City en particulier. Même si les préoccupations du Royaume-Uni peuvent être perçues comme plausibles en Finlande, il existe actuellement très peu de preuves d'une potentielle convergence d'intérêts dans la zone euro. En outre, l'octroi au Royaume-Uni et à d'autres membres de l'UE n'appartenant pas à la zone euro de « garanties » substantielles pourrait entraîner d'autres complications dans le processus décisionnel européen, ce qui pourrait aller à l'encontre du soutien finlandais à un système rationalisé.

Le ministre finlandais des Finances Alexander Stubb a déclaré: « Je crois que sans le Royaume-Uni, il n'y a pas d'UE ».⁷ Cette déclaration dramatique et spectaculaire reflète très bien l'humeur à Helsinki vis-à-vis du Brexit. Les implications du Brexit sont difficiles à prévoir, et elles pourraient en effet s'avérer plutôt dramatiques pour l'Union européenne, étant donné les diverses crises qui l'occupent actuellement. Pour la Finlande, le programme de renégociation de David Cameron est également perçu comme un point de départ prometteur vers un accord acceptable. Ce programme a déjà été façonné grâce à des consultations entre le Royaume-Uni et les autres États membres de l'UE. Une étude plus poussée de certains des principaux points du programme indique toutefois certains défis à relever à l'avenir. Étant donné qu'un consensus européen émergera sur le sujet du Royaume-Uni, celui-ci sera susceptible d'être examiné en détail et de façon constructive en Finlande.

6. *Financial Times* (2015), *Osborne wins Nordic backing for EU reform*, 25 août 2015. Disponible à : <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b1d940a0-4a85-11e5-9b5d-89a026fda5c9.html#axzz3m6XmayPi> (consulté le 18 septembre 2015)

7. *Ibid.*

**BREXIT : UN « FAIR DEAL » ENTRE LONDRES
ET SES PARTENAIRES EUROPÉENS ?****Thierry CHOPIN**

Avec la victoire des Conservateurs et de David Cameron lors des récentes élections législatives au Royaume-Uni, l'organisation du référendum promis par le Premier ministre britannique dans son discours sur Bloomberg en janvier 2013 sur le maintien ou la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne n'est plus une hypothèse mais désormais une certitude¹. La question qui sera posée aux Britanniques est connue : « Le Royaume-Uni doit-il rester membre de l'Union européenne ou quitter l'Union européenne ? ». Le résultat du référendum est naturellement très difficile à prévoir aujourd'hui et beaucoup de choses peuvent arriver avant que ce référendum soit organisé. La situation politique intérieure ainsi que la crise migratoire auront également une influence importante sur l'issue du processus : en effet, l'afflux de réfugiés en Europe pourrait donner des arguments aux europhobes si aucune solution n'est trouvée à la crise migratoire actuelle, dans un contexte où la confusion est entretenue au Royaume-Uni par les partisans du « Brexit » entre la libre circulation interne, l'immigration externe et l'Europe. Autre inconnue : la date du référendum oscille entre l'automne 2016 et le printemps 2017 et dépendra des négociations qui s'engagent entre Londres et ses partenaires européens.

Or si, au Royaume-Uni, les rapports de force s'annoncent vifs entre David Cameron et les europhobes de son parti, il devra évaluer ce que les autres gouvernements nationaux sont prêts à accepter et adopter une attitude plus conciliante avec ses partenaires européens. Cette situation est non seulement inconfortable pour le Premier ministre britannique sur le plan interne mais elle pose également des problèmes sur le plan externe. D'une part, David Cameron risque de perdre la face et son référendum s'il obtient trop peu dans la renégociation des termes de l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE. Mais, d'autre part, les « demandes » (terme récusé à Londres) du gouvernement britannique pourraient être trop exigeantes pour être jugées acceptables par ses partenaires européens. Lorsque David Cameron

a demandé en décembre 2011 que l'on exempte les services financiers britanniques des règles communes en échange d'un soutien de son pays au Pacte budgétaire, ses partenaires européens ont perçu cela comme un simple chantage et ont refusé d'y prêter une quelconque attention. Par ailleurs, en 2014, l'isolement de Londres est devenu encore plus évident quand Berlin a finalement soutenu Jean-Claude Juncker pour le poste de Président de la Commission européenne puis en acceptant la nomination de Donald Tusk à la présidence du Conseil européen.

Que veut le gouvernement britannique ? La réforme voulue par Londres est-elle acceptable ? Quelles sont ses exigences ? Jusqu'où ses partenaires sont-ils prêts à aller pour garder le Royaume-Uni dans l'UE ? Un compromis est-il envisageable et acceptable par l'ensemble des acteurs concernés ? Le cas échéant, quelles en seraient les principales lignes possibles ?

Une réforme de l'UE acceptable ?

Les principaux axes de la réforme de l'UE souhaitée par Londres sont désormais connus, même si pour certains d'entre eux ils restent encore relativement flous².

- Sur le plan économique : importance accordée à l'objectif général d'approfondir le marché unique, réformes structurelles, compétitivité, libre-échange. Il est clair que ce programme converge avec les préférences économiques de la plupart des Etats membres et notamment de l'Allemagne ; cela n'empêchera pas d'autres Etats – comme la France – de considérer que les réformes de libéralisation ne peuvent constituer le cœur de l'agenda de réforme européen, sans contreparties, par exemple en termes de processus de convergence sur les plans fiscal et social.

- Sur un plan politique, volonté de renforcer le contrôle des décisions prises au niveau européen par des organes nationaux et notamment par un rôle accru des parlements nationaux en matière de contrôle du principe de subsidiarité³; cela vise essentiellement au renforcement du « mécanisme d'alerte précoce » introduit par le Traité de Lisbonne, déjà sous l'influence

1. Je tiens à remercier vivement Jean-François Jamet pour sa relecture attentive de la première version de ce texte et pour ses commentaires toujours précieux. Je reste naturellement seul responsable des opinions exprimées dans ce texte.

2. Cf. La tribune du Ministre britannique des Affaires étrangères, Philip Hammond, Le Figaro, 10 juin 2015 ; et aussi l'entretien accordé au Figaro par George Osborne, chancelier de l'Echiquier, 29 juillet 2015.

3. Articles 5 et 12 du traité sur l'Union européenne et protocole n°1 sur les parlements nationaux et n°2 sur l'application des principes de proportionnalité et de subsidiarité.

du Royaume-Uni⁴ qui n'a été utilisé que deux fois depuis 2010⁵. Ce dispositif pourrait sans doute être amélioré dans la pratique.

Néanmoins, si la démocratisation du fonctionnement de l'Union européenne réside, partiellement, dans le renforcement du contrôle des décisions européennes par les parlements nationaux, la valeur ajoutée que peuvent apporter les parlementaires nationaux ne réside pas tant dans un contrôle « limitatif » voire « négatif » des projets de normes communautaires que dans une approche constructive et positive des questions européennes, comme l'a montré l'exemple des Conventions. Ce serait là une voie à explorer davantage et qui permettrait d'échapper à la « démocratie du veto » ou du blocage. Le mécanisme du « carton vert » est une voie intéressante puisqu'il permettrait à un certain nombre (à définir) de parlements nationaux de demander à la Commission européenne de prendre l'initiative ; à titres d'exemples, le Royaume-Uni pourrait utiliser cet instrument pour lancer un projet de libéralisation des services plus ambitieux ou encore la France pourrait l'utiliser pour lancer un processus de convergence de la fiscalité des entreprises ou / et de définition de standards sociaux minimaux, le cas échéant dans le cadre d'une intégration différenciée (coopération renforcée par exemple).

Surtout, la crise économique et sociale en Europe a mis en lumière les carences d'une organisation politique à l'échelle de l'Union européenne qui n'a pas su évoluer au même rythme que l'interdépendance croissante des économies européennes et qui n'a pas su créer les conditions institutionnelles et politiques d'une véritable légitimité démocratique au niveau européen. Or, la fragmentation politique de l'Union européenne a un coût : elle a non seulement accentué les divergences économiques entre Etats membres au lieu de faciliter leur résorption ; par ailleurs, elle favorise les tensions politiques entre les Etats et entre les peuples de l'Union. La crise de légitimité démocratique ne pourra être résolue durablement sans remédier à cette contradiction et ce n'est pas le seul renforcement du pouvoir de contrôle des institutions nationales sur les décisions européennes qui pourra suffire à la surmonter⁶. C'est ce qui est en jeu dans le débat actuel sur l'« Union politique »⁷.

En outre, Londres demande d'être exempté de l'objectif historique d'« union toujours plus étroite » inscrit dans les traités, ce qui suppose une révision des Traités (notamment du Préambule et de la Charte des droits fondamentaux). De fait, le Royaume-Uni bénéficie d'ores et déjà d'un certain nombre de dérogations – notamment pour Schengen et la monnaie unique – qui montrent que cet objectif est à « géométrie variable » et n'a jamais empêché l'existence d'une « Europe à plusieurs vitesses » ainsi qu'une intégration différenciée. Le Conseil européen avait d'ailleurs noté, dans ses conclusions de juin 2014, que « Le Royaume-Uni a exprimé des préoccupations liées à l'évolution future de l'UE, auxquelles il faudra répondre. Dans ce contexte, le Conseil européen a noté que la notion d'union toujours plus étroite permet aux différents pays d'emprunter différentes voies d'intégration, en laissant aller de l'avant ceux qui souhaitent approfondir l'intégration, tout en respectant la volonté de ceux qui ne souhaitent pas poursuivre l'approfondissement ».

- Concernant les rapports entre la zone euro et l'UE, le gouvernement britannique veut protéger les intérêts des Etats qui ne sont pas membres de la zone euro en obtenant des garanties que les pays de l'UEM n'imposent pas aux autres des mesures jugées contraires à leurs intérêts. Dans un contexte où la question de la poursuite de l'intégration de la zone euro est de nouveau sur l'agenda⁸, celle de la protection des droits des Etats membres hors zone euro se pose également. Les Etats membres de l'UEM ainsi que les « pré-in » (les Etats membres de l'UE souhaitant adopter l'euro) pourraient ainsi préciser leurs obligations juridiques en vue d'un traitement équitable entre les Etats qui sont membres de la zone euro et ceux qui ne le sont pas⁹: respect de l'acquis communautaire ; respect de la primauté juridique des Traités de l'UE et du droit de l'Union ; garantie sur la transparence de leurs activités ; droit de participation aux réunions de la zone euro à ceux des Etats qui voudraient la rejoindre¹⁰.

Néanmoins, des limites claires doivent être posées à cette revendication. Il est clair, à titre d'exemple, que les propositions récentes – parfois surréalistes – visant à supprimer le caractère obligatoire de l'adoption de la monnaie unique ou

4. Rappelons les règles actuellement en vigueur : - au-delà d'1/3 ou d'1/4 selon le domaine concerné d'avis négatif, la Commission est tenue de réexaminer sa proposition mais elle est libre de la confirmer : c'est le « carton orange » ; - par ailleurs, au-delà de la moitié et si la Commission décide de maintenir son texte, le législateur européen, c'est-à-dire le Conseil et le Parlement, sont saisis et doivent se prononcer : c'est le « carton rouge ».

5. Le premier cas, en 2012, concerna la proposition législative « Monti II » de la Commission - Commission européenne, Proposition de règlement du Conseil relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services, COM(2012)130 final, 21 mars 2012 ; Le deuxième cas, du 2013, concerna la création du Parquet européen - Commission européenne, Proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen, COM(2013)534 final, 17 juillet 2013.

6. Cf. Thierry Chopin, « Renationalisation vs. Europeanisation of Democratic Legitimacy », Policy Network, London, October 2013.

7. Cf. Sylvie Goulard, Mario Monti, De la démocratie en Europe : voir plus loin, Paris, Flammarion, 2012.

8. A l'occasion du Conseil européen de juin 2015, Jean-Claude Juncker, Président de la Commission européenne, a présenté un rapport, « Compléter l'Union économique et monétaire européenne », préparé en étroite collaboration avec les présidents du Conseil européen, de l'Eurogroupe, de la Banque centrale européenne et du Parlement européen. Pour une contribution franco-allemande récente sur le sujet, voir la tribune d'Emmanuel Macron, Ministre français de l'Economie, et de Sigmar Gabriel, Vice-Chancelier allemand, « Europe : pour une Union solidaire et différenciée », Le Figaro, 3 juin 2015.

9. Voir la tribune de George Osborne et Wolfgang Schäuble, « Protect Britain's Interests in a Two-Speed Europe », Financial Times, 27 March 2014.

10. Cf. Jean-Claude Piris, « Should the UK withdraw from the EU. Legal aspect and effects of possible options », European Issue n°355, Robert Schuman Foundation, May 2015.

encore l'introduction de nouveaux droits de vote pour les Etats qui ne sont pas membres de la zone euro¹¹ sont inacceptables pour la plupart des Etats membres. Comme cela a été récemment souligné avec justesse, « si le Chancelier de l'Echiquier devait vraiment réclamer une double majorité dans le champ du marché unique, cela irait très loin (...)»¹². Il est parfaitement normal que le gouvernement britannique demande à faire l'objet d'un traitement équitable mais le refus de participer à la zone euro doit-il ouvrir une sorte de droit à obtenir en permanence un traitement spécial dans le décompte des votes ? Ce serait à la fois dangereux, vu les risques de blocages induits, et antidémocratique » ; en outre, « si l'on reconnaissait au Royaume-Uni, dans les sujets afférents à la finance, un droit de veto ou même un poids spécial, pourquoi demain l'Allemagne ne le demanderait-elle pas pour l'industrie automobile ou la France pour l'agriculture ? »¹³. Rappelons ici que 26 États membres se sont engagés à adopter la monnaie unique quand ils rempliront les conditions requises, en vertu de l'article 3.4 du traité – seuls deux Etats, le Danemark et le Royaume-Uni ont une dérogation mais ce sont deux exceptions et non la règle.

Last but not least, le gouvernement britannique veut obtenir des mesures visant à restreindre les aides sociales des migrants intra-européens, notamment centre et est-européens, ce qui implique une mise en cause du principe de libre circulation au sein de l'UE¹⁴. Les études les plus sérieuses montrent que la libre circulation a un impact limité sur les systèmes nationaux de sécurité sociale et que les bénéfices collectifs sont supérieurs aux coûts, les « travailleurs d'autres Etats membres (étant) en réalité des contributeurs nets aux finances publiques du pays hôte »¹⁵.

En outre, en ce qui concerne les prestations de sécurité sociale, les Etats membres fixent les règles applicables en fonction de leur propre situation et de leur propre législation¹⁶ ; et la Cour de justice a récemment rappelé dans l'affaire *Elisabeta Dano, Florin Dano vs. Jocenter Leipzig*, que les Etats membres conservent le pouvoir de restreindre l'accès aux prestations sociales notamment pour des migrants n'ayant pas d'emploi rémunéré¹⁷.

Enfin, s'il n'est pas possible de faire comme si des abus n'existaient pas et ne pas chercher

à les combattre ni à les prévenir – par exemple en révisant à nouveau la directive sur le détachement des travailleurs –, il y a un consensus au sein de l'UE pour affirmer que la reconnaissance de certains abus ne peut pas conduire à la mise en cause du principe de libre circulation¹⁸, qui est au fondement de la construction européenne – au même titre que le principe de non-discrimination. Ce principe est d'ailleurs largement identifié par les citoyens européens comme un de ses plus grands acquis¹⁹.

Dans ces conditions, il ne paraît pas envisageable que Londres obtienne satisfaction sur ce point sur ce qui est considéré comme une « ligne rouge » par maints gouvernements européens, notamment par Berlin ou Varsovie. Il semble que David Cameron en soit conscient²⁰. Néanmoins, si les chefs d'Etat et de gouvernement parvenaient à définir une stratégie commune de lutte crédible contre l'immigration clandestine, tout en répondant à la confusion entretenue par les conservateurs europhobes entre liberté de circulation interne, immigration externe et Europe, cela pourrait permettre de contrer plus efficacement le discours anti-immigration et anti-européen des partisans d'un « Brexit ».

Approfondissement du « marché unique » / intégration de la « zone euro » : Un « fair deal » ?

Un compromis de nature à permettre un accord entre Londres et ses partenaires européens – notamment ceux qui sont membres de la zone euro ou qui veulent le devenir – pourrait consister à combiner programme d'approfondissement du marché unique, notamment en matière financière – avec le projet d'Union des marchés de capitaux –, numérique, d'énergie voire de défense, d'un côté, et projet d'intégration au niveau de la zone euro, de l'autre, dans une logique générale qui reste celle de l'articulation cohérente entre les deux principaux niveaux d'intégration : le marché intérieur et l'UEM. Cet approfondissement du marché unique devrait être accompagné de contreparties et de garanties qui constituent les conditions nécessaires d'une concurrence saine et loyale au fondement de l'UE : tout d'abord, le respect du principe de réciprocité et de reconnaissance mutuelle ; ensuite, le respect des

11. Cf. « Safeguarding non-Eurozone states' rights is key to new EU settlement », *Open Europe*, 10 September 2015.

12. Certes le texte modifiant le règlement instituant une Autorité européenne de surveillance en charge des banques prévoit l'existence d'une double majorité – membres de l'Union bancaire et membres hors Union bancaire – mais cela ne porte que sur des normes techniques de réglementation, des normes d'exécution, des orientations et des recommandations. Cf. règlement (UE) n°1022/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (UE) n°1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne).

13. Voir Sylvie Goulard, "L'Europe au miroir de l'Angleterre", in *Commentaire*, n°151, automne 2015, p. 520.

14. Cf. David Cameron, « Free movement within Europe needs to be less free », *Financial Times*, 26 November 2013.

15. Voir le rapport de la Commission européenne, « Access of mobile EU citizens to Social Protection », *Research note* n° 10 / 2013.

16. Cf. Philippe Delivet, « The Free movement in the EU: Principle, Stakes and Challenges », *European Issue*, n°312, Robert Schuman Foundation, May 2014.

17. Cf. Arrêt C-333/13, 11 novembre 2014.

18. Cf. Conseil Justice Affaires intérieures du 5 décembre 2013.

19. Les Européens sont 57% à citer la liberté de circulation comme le résultat le plus positif de l'Union européenne avant même la paix entre les Etats membres (55%), in enquête Eurobaromètre, *Standard 83, TNS Opinion & Social*, juillet 2015.

20. Cf. Alberto Nardelli and Nicholas Watt, « David Cameron plans EU campaign focusing on « risky » impact of EU exit », *The Guardian*, 26 June 2015.

règles communes sur la base desquelles fonctionne le marché unique. A titre d'exemple, on peut être favorable dans une certaine mesure à la concurrence fiscale, mais à condition qu'elle respecte les principes et les règles que l'on applique à la concurrence dans tous les autres domaines : transparence, loyauté, équité. Dans cette perspective, le projet d'un approfondissement du marché unique ne doit pas conduire à une politique du « moins-disant » peu coopérative et au nivellement par le bas.

Par ailleurs, ce compromis devrait inclure un programme de démocratisation de l'UE qui permettrait de répondre au problème démocratique à la fois diagnostiqué à Londres et mis en évidence par la crise grecque qui a révélé une fois de plus les limites d'une gouvernance politique européenne n'ayant pas su encore s'adapter au degré d'interdépendance économique de la zone euro²¹. Cette démocratisation peut passer par le renforcement du rôle des parlements nationaux – qui ne doivent pas uniquement être cantonnés à un rôle négatif de censeur et qui pourraient jouer également un rôle constructif – mais aussi par le renforcement de la légitimité des institutions européennes²².

Ce compromis présenterait de nombreux avantages. Il permettrait au Royaume-Uni de pousser son agenda en exerçant une influence maintenue au sein d'un marché unique approfondi. De leur côté, les partenaires privilégiés du Royaume-Uni (Finlande, Irlande, Pays-Bas, etc.) seraient également intéressés à la perspective d'une relance du processus de libéralisation au sein du marché unique²³. Ce serait sans doute aussi le cas de l'Allemagne qui en a besoin pour écouler ses exportations en excédent, même si Berlin reste critique sur la question de la libéralisation des services. Par ailleurs, l'Union économique et monétaire doit poursuivre sa réforme et son approfondissement, intégration plus poussée de la zone euro²⁴ avec une solidarité financière, une véritable union bancaire, la définition d'une stratégie de convergence – notamment sur les plans fiscal et social – le tout fondé sur une légitimité démocratique accrue avec notamment une association plus forte des parlements nationaux et du Parlement européen – dont les prérogatives seraient renforcées – à la supervision économique et budgétaire.

David Cameron a d'ailleurs appelé de ses vœux un tel approfondissement de l'UEM qui est également dans l'intérêt de l'économie britannique²⁵. Ce compromis pourrait prendre la forme de deux protocoles :

1 - Un protocole sur la subsidiarité et le traitement équitable au sein du marché unique qui aurait pour objectif de :

- Affirmer la relance d'un programme d'approfondissement du marché unique pour la croissance et l'emploi et préciser les garanties qui constituent les conditions nécessaires d'une concurrence saine et loyale, au fondement de l'UE, notamment le respect du principe de réciprocité et de reconnaissance mutuelle ainsi que le respect des règles communes sur la base desquelles fonctionne le marché unique : transparence, loyauté, équité ;

- Reconnaître le principe d'intégration différenciée comme voie pour atteindre l'objectif d'une « union toujours plus étroite » et réaffirmer à cette occasion les dérogations dont bénéficie le Royaume-Uni respectant sa souveraineté nationale comme celle des autres Etats membres ;

- Préciser les modifications visant à améliorer la pratique du rôle des parlements nationaux en matière de contrôle du principe de subsidiarité ;

- Préciser les garanties juridiques des Etats membres de l'UEM ainsi que des « *pré-in* » (les Etats membres de l'UE souhaitant adopter l'euro) visant la protection des droits des Etats membres hors zone euro tout en réaffirmant le caractère obligatoire de l'adoption de la monnaie unique prévu par les traités ainsi que l'impossibilité de nouveaux droits de vote pour les Etats qui ne sont pas membres de la zone euro.

2 - Un protocole sur l'UEM qui viserait à :

- Préciser les principaux éléments de la réforme de l'Union économique et monétaire (UEM) qui aurait pour but de : consolider les

21. Voir l'entretien accordé au journal *Le Monde* par Benoît Coeuré, membre du directoire de la Banque Centrale Européenne, 27 juillet 2015 et le discours qu'il a prononcé à la Conférence des Ambassadeurs à Paris, le 27 août 2015, « Drawing lessons from the crisis for the future of the euro area » - <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2015/html/sp150827.en.html>

22. Pour plus de détails, cf. T. Chopin, J.-F. Jamet et F.-X. Priollaud, « Réformer le processus décisionnel européen: légitimité, efficacité, lisibilité », *Revue politique et parlementaire*, juillet-août 2013.

23. Voir « Britain in the EU Renegotiation Scorecard », European Council on Foreign Relations, 10 September 2015 - <http://www.ecfr.eu/page/-/RenegotiationScorecard-Final.pdf>

24. Cf. « Compléter l'Union économique et monétaire européenne », *op. cit.*

25. 40% des exportations du Royaume-Uni sont destinées à la zone euro.

traités intergouvernementaux créés hors du cadre communautaire (pacte budgétaire, traité sur le Mécanisme européen de stabilité – MES) ; préciser la base juridique pour le mécanisme de résolution bancaire et la recapitalisation directe des banques par le MES ;

- Préciser également le fonctionnement des institutions européennes en format zone euro (comité de la zone euro au sein du Parlement européen, création d'un ministre des finances de la zone euro combinant le rôle de président de l'Eurogroupe et de Commissaire à l'euro, responsabilité des institutions de la zone euro – y compris la Troïka, le ministre des finances et le MES – devant ce comité) ;

- Adopter une procédure de révision limitée des Traités européens par les Etats membres de l'UEM facilitant l'adoption de dispositions additionnelles spécifiques à l'UEM dès lors qu'elles restent compatibles avec les règles de l'UE. Les Etats non membres de la zone euro seraient libres de s'y joindre mais ne pourraient pas s'y opposer. Les dispositions additionnelles seraient inscrites dans le cadre du protocole sur l'UEM annexé au TFUE. La modification de ce protocole (et donc l'ajout de nouvelles dispositions spécifiques à la zone euro) ne nécessiterait ratification que dans les Etats de la zone euro (et dans les Etats décidant d'adopter l'acquis de la zone euro) ;

- Intégrer des modifications visant à renforcer la légitimité démocratique de l'UE non seulement par le renforcement du rôle des parlements nationaux mais aussi par la démocratisation du fonctionnement des institutions européennes.

Dans un premier temps, ces deux protocoles pourraient prendre la forme d'une déclaration politique des Chefs d'Etat et de gouvernement, déclaration qui pourrait être formalisée dans un second temps à l'occasion du prochain changement de traité.

David Cameron a promis le référendum aux anti-européens de son parti mais souhaite rester au

sein de l'Union européenne. Il veut simplement obtenir un certain nombre de réformes. Il va lui être difficile de maintenir un équilibre entre ce qu'on réclame de lui au Parlement et ce que ses partenaires européens seront prêts à lui accorder. Actuellement, les résultats des négociations et *a fortiori* les résultats du référendum sont impossibles à prévoir. La situation politique intérieure ainsi que la situation européenne (crise grecque, crise migratoire, etc.) auront une influence importante sur l'issue du processus. Il est donc primordial que l'UE arrive à sortir de la crise actuelle, tant sur le plan interne avec la crise de l'UEM que sur le plan externe avec la crise des réfugiés. Le « non » précipiterait le Royaume-Uni dans l'inconnu. Si le « Brexit » n'est pas forcément probable, il faut toutefois envisager sa possibilité et réfléchir aux différents scénarios qui pourraient découler de ces résultats. C'est la condition pour surmonter l'incertitude qui pèse sur l'issue du processus.

D'un côté, les lignes possibles du compromis présentées dans ce texte pourraient favoriser un vote positif lors du référendum et une sortie « par le haut » avec le maintien du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne combiné à un renforcement de la zone euro. De l'autre, si le « non » l'emportait, cela conduirait à repenser l'articulation entre les « deux Europe » que sont la zone euro et le marché unique. Si les options de l'Espace économique européen et du modèle suisse ne sont pas envisageables pour le Royaume-Uni dans l'état actuel des dispositifs existants, il pourrait être envisagé de réviser les règles de l'Espace Economique Européen (EEE) afin de conférer un droit de vote égal aux Etats membres de l'EEE non-membres de l'UE pour les politiques auxquelles ils participent, notamment celles ayant trait au marché unique²⁶. Cela permettrait de répondre à un certain nombre de questions et de permettre un approfondissement de la zone euro ainsi qu'un réaligement des deux grands niveaux d'intégration: la participation au marché unique et la participation à l'Union économique et monétaire.

26. Cf. Thierry Chopin and Jean-François Jamet, « David Cameron's European Dilemma », Project Syndicate, 18 January 2013 ; et aussi Thierry Chopin « Two Europes », in Europe in search of a new Settlement. EU-UK Relations and the Politics of Integration, Policy Network, London, 2013.

AUTEURS

Louise BORJES, assistante de recherche du think tank Institute for Government. Elle travaille actuellement sur le projet "UK parliamentary scrutiny of EU affairs"

Luis BOUZA GARCIA, coordinateur académique du Programme d'études européennes générales du Collège d'Europe à Bruges. Il a publié *Participatory Democracy Civil Society in the EU: Agenda-Setting and Institutionalisation* (Palgrave Macmillan, 2014).

Piotr BURAS, directeur du bureau du Conseil européen chargé des affaires étrangères à Varsovie. Avant d'intégrer l'ECFR il fut le correspondant du journal polonais *Gazeta Wyborcza* à Berlin.

Thierry CHOPIN, directeur des études de la Fondation Robert Schuman. Professeur au Collège d'Europe (Bruges). Expert associé au Centre de recherches internationales (CERI) de Sciences Po et *Visiting Fellow* à l'European Institute de la London School of Economics and Political Science (LSE).

Sergio FABBRINI, professeur de science politique et de relations internationales, et directeur de la School of Government Guido Carli de l'université LUISS (Libera Università Internazionale degli Studi Sociali) à Rome. Il a publié *Which European Union? Europe after the Euro Crisis* (Cambridge University Press, 2015).

Juha JOKELA, directeur du programme de recherche de l'Union européenne au Finnish Institute of International Affairs, à Helsinki.

Martin KOOPMANN, directeur exécutif de la Fondation Genshagen, en Allemagne.

Christian LEQUESNE, professeur de science politique à Sciences Po et directeur de recherche au CERI. Il est membre du Comité scientifique de la Fondation Robert Schuman

Anand MENON, professeur de politiques européennes et d'affaires étrangères au King's College de Londres. Il dirige également le Programme du Conseil de Recherche Économique et Sociale sur "UK in a Changing Europe".

Pauline SCHNAPPER, professeur de civilisation britannique à l'Université de la Sorbonne Nouvelle, Paris. Elle a publié avec David Baker: *Britain and the Crisis in the European Union* (Palgrave Macmillan, 2015).

Andrew SCOTT, professeur d'études européennes, Université d'Edimbourg, Edinburgh Law School. Il a publié, avec Simon Bulmer, Martin Burch et Patricia Hogwood, *British Devolution and European Policy-Making: Transforming Britain into Multi-Level Governance* (Basingstoke: Palgrave, 2002).

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.