



HAL
open science

L'État britannique recomposé par le Brexit

Patrick Le Galès

► **To cite this version:**

Patrick Le Galès. L'État britannique recomposé par le Brexit : Global Britain or Centralised England?. *Revue Française de Science Politique*, 2021, 71 (4), pp.575-598. 10.3917/rfsp.714.0575 . hal-03488404

HAL Id: hal-03488404

<https://sciencespo.hal.science/hal-03488404>

Submitted on 4 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NoDerivatives 4.0 International License

L'ÉTAT BRITANNIQUE RECOMPOSÉ PAR LE BREXIT

GLOBAL BRITAIN OR CENTRALISED ENGLAND ?

Patrick Le Galès

Au sein du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, l'importance historique du Brexit ne fait aucun doute. De riches donateurs « *brexiteurs* » se sont déjà mobilisés dans la bataille de la mémoire en engageant la réalisation d'un musée du Brexit¹ dont le siège serait installé dans une petite ville des Midlands ou du Nord acquise au « *Leave* ». Ce musée revisiterait l'histoire des relations entre les îles britanniques et l'Europe car, comme l'annonce fièrement le site Web :

« *The making of Brexit is more than just about what happened in a few months in 2016. It is about the deeper story of our country and its institutions, democratic traditions, and grassroots rebels – a saga going back two thousand years... The central spotlight of course falls on the history of the UK's membership in the evolving European Union. It is a story of political intrigue, grassroots activism, selfless service, and bold rebels – on both sides of the divide... But it also involves exploring important issues that underlie Sovereignty, Democracy, Good Governance, Trade, and continental power.* »

Cet article contribue à sa façon à cet ambitieux chantier en s'interrogeant sur les transformations de l'État communément appelé britannique à la suite du Brexit. Il s'inscrit donc dans le domaine de la sociologie de l'État, dans la filiation de l'ouvrage *Reconfiguring European States in Crisis*² dans lequel, avec Desmond King, nous avons caractérisé les États européens comme démocratiques, transnationaux, capitalistes, ainsi que membres de l'Union européenne (UE). Nous y soulignons les limites de la compréhension de l'État à partir d'institutions façonnées dans un cadre national et d'élites responsables devant des citoyens plus ou moins rationnels. Au contraire, nous mettons l'accent sur le fait que les élites des États devaient rendre des comptes à trois types de publics : les citoyens, les groupes d'intérêt et organisations économiques et financières, et les autres États et l'UE. Avec le Brexit, les élites britanniques n'auront plus (ou presque plus) à justifier leurs décisions auprès des autres États européens et à l'UE mais cela va-t-il renforcer la souveraineté nationale classique ou au contraire conduire à d'autres formes de dépendance ? La sortie de l'UE fera-t-elle émerger une « *Global Britain* », modèle imaginé par les *Brexiteurs*, ou une « *Little England* », comme le craignent les pro-Européens ? Quels mécanismes de construction ou de destruction de l'État vont être mis en action avec le Brexit ? Le processus risque-t-il de faire éclater cet État multinational ? Ce que Gianfranco Poggi a appelé l'« énergie unificatrice de l'État³ » va-t-elle

1. Voir www.museumofbrexit.org.

2. Desmond King, Patrick Le Galès, *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

3. Gianfranco Poggi, *Forms of Power*, Cambridge, Polity Press, 2001.

perdurer ou se dissiper¹ ? À la suite de nos travaux plus comparatifs², l'article vise à mettre en évidence, parfois à expliquer, les dynamiques de recomposition de l'État britannique liées au Brexit qui se combinent aussi avec une décennie d'austérité sévère et la récente crise de la Covid-19.

Depuis le début des années 1980, les transformations des États européens de l'Ouest étaient peu expliquées par les partis ou les mouvements sociaux, contrairement à la période des années 1970. La montée en puissance de mouvements populistes de différentes obédiences marque certainement un nouveau cycle. Dans le cas britannique, une partie des élites du Parti conservateur s'est ralliée au nationalisme anglais en pleine ascension³. Sous la pression d'un parti explicitement anti-européen (*UK Independence Party*, UKIP), elle a fait de la sortie de l'UE et de la remobilisation d'un imaginaire post-impérial, de *White settlers dominions* ou d'anglosphère, un projet politique⁴.

Dans le cadre de cette analyse, seules certaines dimensions de l'État seront prises en considération, notamment la résolution des conflits, l'appareil administratif et les interdépendances avec les autres États. En revanche, l'article laissera de côté la dimension territoriale très étudiée par la littérature qui s'interroge sur le risque de passer d'un État membre à un État démembré, menacé par les velléités indépendantistes des Écossais, la déstabilisation de l'Irlande du Nord qui pourrait conduire à la réunification irlandaise, la demande d'autonomie des Gallois ainsi que par le poids politique croissant des grands maires urbains de Londres et du nord de l'Angleterre⁵.

Le Brexit peut être considéré analytiquement comme un choc extérieur à l'État, au sens des néo-institutionnalistes. Un choc qui provoque des réajustements, des changements et des recompositions qui modifient les relations de pouvoir entre différents groupes et organisations, et permet à des entrepreneurs (les *skilled social actors*⁶), notamment des entrepreneurs politiques, de redéfinir certaines règles du jeu. Il est aussi un révélateur des transformations de l'État britannique, notamment de sa mue néolibérale accentuée par la crise économique et la cure d'austérité imposée par le gouvernement Cameron entre 2010 et 2015. Le Brexit peut accentuer certaines tendances ou déclencher certains mécanismes de destruction ou de création de l'État britannique. Dans tous les cas, la sortie de l'UE entraîne des conflits de rééchelonnement, facteur déterminant de la recomposition contemporaine de l'État⁷.

1. Desmond King, Patrick Le Galès, « The Three Constituencies of The State : Why The State Has Lost Unifying Energy », *The British Journal of Sociology*, 68 (S1), 2017, p. 11-33.

2. D. King, P. Le Galès (dir.), *The Reconfiguration of European States...*, *op. cit.*

3. Alisa Henderson et al., « How Brexit was Made in England », *The British Journal of Politics and International Relations*, 19 (4), 2017, p. 631-646.

4. Ben Wellings, « Rump Britain : Englishness and Britishness, 1992-2001 », *National Identities*, 9 (4), 2007, p. 395-412 ; *Id.*, « Brexit and English Identity », dans Patrick Diamond, Peter Nedergaard, Ben Rosamond (dir.), *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit*, Londres, Routledge, 2018, p. 147-156.

5. Jim Bulpitt, *Territory and Power in the United Kingdom. An Interpretation*, Manchester, Manchester University Press, 1983 ; *Id.*, « The European Question », dans David Marquand, Anthony Seldon (dir.), *The Ideas that Shaped Post-War Britain*, Londres, Fontana Press, 1996, p. 214-256 ; Michael Keating, *State and Nation in the United Kingdom. The Fractured Union*, Oxford, Oxford University Press, 2021 ; John Coakley, Jennifer Todd, *Negotiating a Settlement in Northern Ireland, 1969-2019*, Oxford, Oxford University Press, 2020 ; Oran Doyle, Aileen McHarg, Jo Murkens (dir.), *The Brexit Challenge for Ireland and the United Kingdom. Constitutions under Pressure*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021 ; Aileen McHarg, James Mitchell, « Brexit and Scotland », *The British Journal of Politics and International Relations*, 19 (3), 2017, p. 512-526.

6. Neil Fligstein, « Social Skill and the Theory of Fields », *Sociological Theory*, 19 (2), 2001, p. 105-125.

7. Patrick Le Galès, « States in Europe : Uncaging Societies and the Limits to the Infrastructural Power », *Socio-Economic Review*, 12 (1), 2014, p. 131-152 ; Neil Brenner, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

Certains historiens voient dans la monarchie du VII^e siècle l'origine de l'État anglais devenu britannique après le rattachement du Pays de Galles en 1536 et le traité d'Union de 1707 avec l'Écosse¹. L'État britannique apparaît au premier abord, du fait de son héritage historique, comme un bastion d'élitisme, de hiérarchie et de tradition s'adossant à la monarchie, l'Empire, l'Église anglicane, l'armée (surtout la marine), la Chambre des lords et la Chambre des communes. Il s'apparente à un État libéral pragmatique, industriel, garant de l'ordre et du marché². Cependant, le Royaume-Uni est aussi un État européen démocratique, multinational, façonné par la première révolution industrielle et une structuration par classes sociales et puissants groupes d'intérêt économiques. C'est encore un État-providence émergeant des deux guerres mondiales, marginalisant la religion dominante, marqué par le colonialisme et la crise industrielle des années 1970, puis par l'appartenance à l'UE. Le cas britannique et l'expérience à ce jour extraordinaire de sortie de l'UE soulèvent donc des questions centrales pour comprendre la recombinaison des États contemporains³.

L'historien Alan Milward⁴ a bien montré combien l'intégration à l'UE a consolidé l'État britannique plurinational. Si l'on accepte l'hypothèse de transformation de l'État par le jeu des trois groupes auxquels ses élites rendent des comptes, le Brexit devrait conduire à de profonds changements, voire à des formes de déstabilisation. D'autres transformations sont liées à un processus que, faute de mieux, on pourrait qualifier de dé-européanisation ou d'europanisation différente, sans, à côté de ou contre l'UE.

Le départ de l'UE pose, en effet, des questions existentielles. La guerre et l'État-providence (*warfare and welfare*) ont joué un rôle fondamental en Europe pour « mettre en cage » la société, la structurer dans le cadre national et renforcer les frontières⁵. Alors que l'armée n'est plus la colonne vertébrale des États européens, le changement d'échelle du capitalisme, de l'autorité politique et des sociétés sont l'explication majeure de recombinaison, contribuant à l'affaiblissement de la congruence entre société nationale et État⁶. L'appartenance à l'UE a consolidé l'État britannique et renforcé sa dimension transnationale⁷. Le Brexit semble déclencher des mécanismes de centralisation et de renforcement, d'une part, et de fragmentation et de dépendance à l'égard d'autres forces et acteurs transnationaux, politiques ou économiques, d'autre part.

Après avoir rappelé ce qui signifie l'europanisation de l'État britannique et le concept d'État membre, la première partie analyse les conséquences du Brexit sur l'organisation de l'État, ses institutions, son gouvernement et ses politiques. Elle souligne que ce processus conduit

-
1. Jacques Leruez, « L'Écosse vers l'autonomie politique », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 65, 2000, p. 109-123.
 2. Patrick Joyce, *The State of Freedom. A Social History of the British State since 1800*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013 ; Tom Nairn, *The Enchanted Glass. Britain and its Monarchy*, Londres, Verso, 2011.
 3. Parmi une vaste littérature, voir Stephan Leibfried, Michael Zürn (dir.), *Transformations of the State ?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005 ; Desmond King, Patrick Le Galès, « Sociologie de l'État en recombinaison », *Revue française de sociologie* 52 (3), 2011, p. 453-480 ; Miguel A. Centeno et al. (dir.), *States in the Developing World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
 4. Alan Milward, *The European Rescue of the Nation State*, Londres, Routledge, 1999.
 5. Michael Mann, *The Sources of Social Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 4 vol., 1988-2013 ; Michael Mann, « Has Globalization Ended the Rise and Rise of The Nation-State ? », *Review of International Political Economy*, 4 (3), 1997, p. 472-496. Ainsi, l'armée britannique a été réduite à un peu plus de 75 000 soldats permanents, autour de 120 000 en additionnant différentes forces ; les chiffres sont d'un peu plus de 200 000 sur 267 000 pour la France.
 6. Patrick Le Galès, « Le desserrement du verrou de l'État ? », *Revue internationale de politique comparée*, 6 (3), 1999, p. 627-653 ; Patrick Le Galès, Nadège Vezinat (dir.), *L'État recomposé*, Paris, PUF, 2014.
 7. A. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, op. cit.

à une renationalisation partielle de l'autorité politique au-delà de la rhétorique omniprésente du « *take back control* ». Privilégiant une lecture anglaise centrée sur le modèle de Westminster de la Constitution non-écrite et mobilisant la référence au nationalisme anglais, les gouvernements conservateurs ont utilisé le Brexit pour renforcer la centralisation de l'État soutenue par une rhétorique unioniste.

Considérant que l'État est aussi un récit, la deuxième partie montre comment le Brexit met à mal la conception britannique de l'État. Le départ de l'UE et les succès électoraux des *Brexiters*, héritiers de Margaret Thatcher, donnent aux conservateurs l'occasion de mettre en œuvre un projet d'État original, hybride d'États européen, américain, voire singapourien, à la fois plus capitaliste, plus globalisé, plus organisé par la finance et globalement plus néolibéral mais aussi plus corrompu.

Un tel argument soulève des questions de méthode. Il est toujours difficile d'enquêter sur un processus en cours. Classiquement, cet article s'appuie sur de nombreuses sources bibliographiques référencées, des données statistiques officielles britanniques et européennes, des analyses de presse menées depuis au moins 2016. Cet ensemble a été complété par la lecture de maints rapports produits par de nombreux *think tanks* britanniques et leurs blogs¹, des archives et productions du site de référence *UK in a Changing Europe*², des travaux de recherche en cours financés par l'*Economic and Social Research Council*. À ces données pléthoriques, on peut ajouter les innombrables échanges avec des collègues européens et britanniques à l'occasion de débats, séminaires, webinaires, etc.

L'État britannique après l'Union européenne : une sortie spectaculaire mais laborieuse

Le ralliement des élites britanniques au projet européen à la fin des années 1950 se fait par défaut, lorsque les autres options ont échoué. La guerre puis la création du *National Health Service* ont donné une nouvelle substance à la dimension britannique de l'État. De nombreux historiens ont mis en évidence les hésitations des élites³, leur méfiance à l'égard du projet européen et la contradiction entre ce projet et la préférence impériale au sein du *Commonwealth*. L'Empire disparaissant, la capacité militaire s'amenuisant, le *Commonwealth* ne s'est pas avéré une solution alternative viable. Ces élites se voient alors comme un partenaire privilégié des Américains mais déchantent cruellement lors de la désastreuse expédition de Suez : les États-Unis n'ont pas répondu à leurs attentes. Ayant épuisé toutes les solutions, et alors que, malgré le rebond des années 1950, l'écart se creuse avec les économies continentales bien plus dynamiques, le Premier ministre Harold Macmillan et ses équipes font le choix pragmatique d'adhérer à la Communauté économique européenne (CEE) créée par le traité de Rome en 1957. En ce sens, A. Millward n'a pas tort de considérer que la CEE a été un moyen de soutenir un État en grande difficulté⁴.

1. Par exemple, les blogs de *The Constitution Society*, *The Benett Institute*, *The House of Commons Library*, *The Institute of Government*, *LSE*, *The Constitution Unit*, *The Democratic Audit*.

2. <https://ukandeu.ac.uk/>.

3. Tous citent le discours de Winston Churchill, devenu un classique, sur les trois cercles, celui de l'empire et du *Commonwealth*, celui du monde de langue anglaise (anglosphère) et celui de l'Europe.

4. A. Millward, *The European Rescue of the Nation State*, *op. cit.*

L'eupéanisation de l'État britannique à bas bruit

Les théories de l'intégration européenne¹ ont mis en évidence les dynamiques d'eupéanisation. Celle-ci est considérée de différentes manières : comme une bouée de sauvetage ou un élément de renforcement de l'État central² ; comme un facteur de fragmentation des structures étatiques³ ou une perte de contrôle sur ses fonctions centrales⁴ et une dénationalisation de son autorité politique. D'autres enfin voient dans l'intégration européenne l'un des facteurs de la recomposition des États identifiant des mécanismes de destruction et de consolidation⁵ ou mettant au jour un type d'État original, l'État membre européen⁶ qui aurait remplacé l'État-nation. L'histoire de l'intégration chaotique du Royaume-Uni à la CEE puis l'UE a été maintes fois retracée⁷. Les termes d'*awkward partner* (partenaire maladroit, un peu bizarre et encombrant) et de *semi-detached* illustrent bien la situation. Les différentes étapes sont également connues : acception du Marché unique mais opposition radicale de Margaret Thatcher au projet de Jacques Delors et à l'Europe sociale ; stratégie de l'*opting out* ou du retrait de certaines dispositions par John Major à la suite du traité de Maastricht ; entrée puis sortie du Système monétaire européen (SME) lors de la crise de 1992 ; refus de l'euro confirmé par les néotravailleurs ; refus de Schengen et renégociation des accords, notamment au sujet du contrôle des migrations, par le gouvernement Cameron qui mènera au référendum sur le Brexit de juin 2016.

Parallèlement, les Britanniques, bons élèves, ont été parmi les Européens qui ont le plus systématiquement adapté leurs lois aux directives européennes. Ils sont un des deux piliers de la politique de défense et de sécurité. Ils ont influencé la réorganisation de la Commission européenne au début des années 2000. Ils ont joué un rôle majeur dans la stratégie de l'élargissement, contribué de manière décisive à la création du Marché unique, à l'élaboration d'un modèle de régulation/réglementation et à la définition de la politique de la concurrence⁸. Lors de la crise de 2008, le gouvernement Brown a promu une forte coopération européenne. Toutefois, au fil des ans, les Britanniques ne se sont jamais départis ni de leur conception de l'UE comme un grand marché, ni de leur hostilité à l'égard de l'intégration européenne, de la régulation de la zone euro et de la finance, des normes environnementales, de l'Europe sociale ou de la Politique agricole commune (PAC) unanimement honnie. À l'exception de la période Blair, ils n'ont jamais été des membres majeurs de l'UE.

1. Sabine Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020 [2010].

2. Jan Beyers, Peter Bursens, « The European Rescue of The Federal State : How Europeanisation Shapes the Belgian State », *West European Politics*, 29 (5), 2006, p.1057-1078.

3. Renaud Dehousse, « Les États et l'Union européenne : les effets de l'intégration », dans Vincent Wright, Sabino Cassese (dir.), *La recomposition des États en Europe*, Paris, La Découverte, 1996, p. 55-70.

4. Philipp Genschel, Markus Jachtenfuchs (dir.), *Beyond the Regulatory Polity ? The European Integration of Core State Powers*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

5. D. King, P. Le Galès (dir.), *The Reconfiguration of European States...*, op. cit.

6. Chris Bickerton, *European Integration. From Nation-States to Member States*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

7. Voir, par exemple, Stuart Wilks, « Britain and Europe : An Awkward Partner or an Awkward State ? », *Politics*, 16 (3), 1996, p. 159-165 ; Stephen George, *An Awkward Partner. Britain in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1998 ; Stephen George, « Britain : Anatomy of a Eurosceptic State », *Journal of European Integration*, 22 (1), 2000, p. 15-33 ; Jeremy Black, *Britain and Europe. A Short History*, Londres, Hurst, 2019 ; Vernon Bogdanor, *Britain and Europe in a Troubled World*, New Haven, Yale University Press, 2020 ; Andrew Geddes, *Britain and the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

8. Anand Menon, Luca Scazzieri, « The United Kingdom : Towards a Parting of the Ways », dans Simon Bulmer, Christian Lequesne, *The Member States of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 257-279.

Après la ratification par référendum en 1975, le Royaume-Uni devient donc un État membre dans un contexte difficile dans la mesure où son système politique se trouve éloigné des normes européennes, dépourvu, par exemple, de Constitution écrite. Les processus d'euro-péanisation impliquent :

- une adaptation discrète, incrémentale et systématique de l'organisation de la machine gouvernementale : créations d'agences et d'unités, incorporation des règles européennes dans le droit ; mise en place de normes, d'instruments, des règles européennes de la concurrence, de subventions agricoles ou de normes sociales et environnementales. L'ensemble a pu être caractérisé comme une « révolution tranquille¹ » et suppose des interactions incessantes conduisant à une co-évolution des normes et des règles comme dans le cas de la politique de concurrence.

- un renforcement des capacités de coordination (ministère des Finances, ministère des Affaires étrangères, centralisation autour du Premier ministre) du Royaume-Uni pour contrôler la mise en œuvre et la défense des intérêts de l'ensemble des entités gouvernementales.

- une transformation en État membre, au sens de Chris Bickerton, où l'autorité est exercée en concertation avec les autres États, en mobilisant ressources, contraintes et règles extérieures au cadre national².

Le Brexit : mise en scène spectaculaire et mise en œuvre laborieuse

Il ne fait guère de doute que le processus du Brexit est tout sauf une « révolution tranquille ». Le départ de l'UE puis la négociation ont provoqué de vifs débats largement médiatisés et ont fait l'objet d'une forme d'obsession collective. Dans les pourparlers difficiles³ qui commencent après le référendum de juin 2016, l'Europe est décrite par les *Brexiters* comme au bord de l'implosion. Ils suggèrent que l'excellence des hauts fonctionnaires britanniques va permettre une concertation rapide face à une Europe divisée.

Pourtant cette vision ne correspond pas à la réalité. Après des années d'austérité, le gouvernement britannique a perdu beaucoup de ressources et d'expertise⁴, les négociateurs sont

1. Edward C. Page, « The impact of European Legislation on British Public Policy Making : A Research Note », *Public Administration*, 76 (4), 1998, p. 803-809 ; Hussein Kassim, « Meeting the Demands of EU Membership : The Europeanization of National Administrative Systems », dans Kevin Featherstone, Claudio M. Radaelli (dir.), *The Politics of Europeanization*, 2003, p. 111-129 ; David Allen, « The United Kingdom : Towards Isolation and a Parting of the Ways ? », dans Simon Bulmer, Christian Lequesne (dir.), *The Member States of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2013, 2^e éd., p. 108-133 ; Ian Bache, Andrew Jordan, « Britain in Europe and Europe in Britain », dans I. Bache, A. Jordan (dir.), *The Europeanization of British Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, p. 3-16 ; Simon Bulmer, Martin Burch, « Organizing for Europe : Whitehall, the British State and European Union », *Public Administration*, 76 (4), 1998, p. 601-628 ; Simon Bulmer, Martin Burch, « The Europeanization of UK Government : From Quiet Revolution to Explicit Step-Change ? », *Public Administration*, 83 (4), 2005, p. 861-890 ; Simon Bulmer, « New Labour, New European Policy ? Blair, Brown and Utilitarian Supranationalism », *Parliamentary Affairs*, 61 (4), 2008, p. 597-620 ; Jim Buller, *National Statecraft and European Integration*, Londres, Pinter, 2000.

2. Chris Bickerton, « Nation State to Member State, Trajectories of State Reconfiguration and Recomposition in Europe », dans D. King, P. Le Galès (dir.), *Reconfiguring European States in Crisis...*, *op. cit.*, p. 45-61.

3. Michel Barnier, *La grande illusion. Journal secret du Brexit (2016-2020)*, Paris, Gallimard, 2021.

4. Catherine Haddon, « Developments in the Civil Service », dans Richard Heffernan *et al.* (dir.), *Developments in British Politics 10*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016, p. 161-182. Le *Civil Service* comprenait 485 000 personnes en 2010 lors de l'élection de la coalition conservatrice et libérale dirigée par David Cameron et 406 000 en 2015, soit une réduction de 15 % en cinq ans, ce qui est considérable et bien supérieur à ce qu'avait fait Margaret Thatcher.

rapidement dépassés et le ministère chargé de la négociation du Brexit ne produit pas d'estimations sur les effets et coûts de celui-ci. Comme toujours, le Royaume-Uni est cet *awkward partner* qui anticipe mal la négociation¹. La principale difficulté vient du gouvernement qui s'enferme dans ses priorités contradictoires ou néglige les problèmes majeurs². Au-delà de la formidable rhétorique et des discours enflammés des *Brexiters* avant et après le référendum, tous les enjeux de la séparation d'un État membre de l'UE apparaissent progressivement. Ils montrent avant tout l'extrême imbrication du Royaume-Uni avec l'UE ainsi que le décalage entre un État britannique très européanisé et inséré dans le fonctionnement de l'Union, d'une part, et les partis et l'opinion publique profondément divisés, d'autre part.

La négociation pour le Brexit a d'abord conduit à changer les structures gouvernementales. Après la démission de David Cameron faisant suite au référendum de 2016, la nouvelle leader conservatrice et Première ministre Theresa May nomme un Cabinet composé à parts égales de modérés et de plus radicaux. Son gouvernement comprend le co-leader de la campagne en faveur du Brexit, Boris Johnson, nommé *Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*, et David Davies, poids lourd du Parti conservateur, désigné *Secretary of State for Exiting the European Union*³ en juillet 2016⁴.

Trois éléments perturbent la marche triomphale du Brexit. Premièrement, l'UE ne se fragmente pas. Le président Jean-Claude Juncker nomme Michel Barnier comme négociateur pour la Commission européenne et le Conseil européen. Les Européens gardent une position commune pendant toute la longue durée des pourparlers. Deuxièmement, le Brexit apparaît clairement dans sa dimension processuelle : sortir de l'UE est un processus qui, quel que soit le traité signé ou pas, va durer au minimum une dizaine d'années. Au fil des mois, les Britanniques découvrent avec stupeur que le professionnalisme, les ressources, la robustesse sont du côté de l'UE. Troisièmement, apparaissent progressivement des fractures au sein du Parti conservateur qui vont profondément perturber l'organisation de l'État et la capacité de négociation.

La dimension juridique a constitué le second élément de changement car, comme l'a souligné G. Poggi à la suite de Max Weber, le droit est la langue de l'État⁵. Politiquement, « *taking back control* » était clairement un retour à la souveraineté juridique et le rejet des juridictions européennes. La sortie de l'UE s'accompagne donc de la mise en œuvre du principe selon lequel aucune obligation ou législation européenne ne peut se substituer aux lois du Royaume-Uni. Au-delà du principe, la question était de savoir ce qu'il fallait faire avec le stock de lois d'origine européenne qui avaient été progressivement et massivement intégrées dans le droit britannique. Remettre à plat l'ensemble de ces lois représentait une tâche herculéenne.

1. M. Barnier, *La grande illusion...*, *op. cit.*

2. Anand Menon cité par Daniel Wincott, « Brexit and the State of the United Kingdom », dans P. Diamond, P. Nedergaard, B. Rosamond (dir.), *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit*, *op. cit.*, 2018, p. 15-26. Pour rappel Theresa May s'engage sur deux lignes rouges : le maintien des accords de 1999 garantissant la paix et l'absence de frontières entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord (Ulster), et le contrôle des frontières britanniques, ce qui signifie le retrait de l'Irlande du Nord du marché intérieur et la création d'une frontière entre les deux parties de l'Irlande. Les deux ne sont pas compatibles... comme on peut le voir avec les tensions autour de l'application du protocole nord-irlandais finalement signé par Boris Johnson et qui prévoit bien une frontière entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni.

3. Qui sera de fait assez vite mis de côté dans la négociation au profit d'Olly Robins, le conseiller du Premier ministre pour les Affaires européennes.

4. Jusqu'à sa démission en juillet 2018 et son remplacement par Dominic Raab, lui-même remplacé par Steve Barclay en novembre 2018.

5. Gianfranco Poggi, *The State. Its Nature, Development and Prospects*, Cambridge, Polity Press, 1990.

Dans de nombreux secteurs, le gouvernement a choisi la continuité avec l'*European Withdrawal Act* de 2018 puis 2020, complété en 2019 par l'*Exit Day Amendment Regulations* de 2019 et le *UK Internal Market Act* en décembre 2020. Ces lois ont permis de supprimer toute forme de législation européenne directe. Elles ont également garanti une grande continuité juridique. Une partie des transformations a eu pour objet de remplacer dans la loi les termes « Union européenne » par celui de « Royaume-Uni ». C'est le cas par exemple pour les quelque 35 agences de régulation et de réglementation auxquelles participait le Royaume-Uni qui, comme dans les autres États membres, intervenaient dans l'élaboration des normes et règles européennes puis les mettaient en œuvre en tant que « *national branch of the EU regulator*¹ ». De nouvelles agences propres au Royaume-Uni ont donc été créées soulevant des questions de recrutement, d'expertise de compétence et de liens avec les régulateurs européens puisque ces agences sont désormais privées des échanges d'informations et des retours d'expériences mutualisés à l'échelle européenne. Le Brexit a également provoqué le départ des deux agences européennes localisées au Royaume-Uni : l'Agence européenne du médicament, qui a déménagé à Amsterdam, et l'Agence bancaire européenne, qui s'est installée à Paris. Dans la majorité des cas, la nationalisation des agences britanniques va de pair avec un simple transfert ou l'adoption des règles européennes, l'équivalence ou la reconnaissance mutuelle des standards et un engagement dans le sens d'un échange d'informations et de coopération².

Pour toutes les questions de normes, de standards, de régulations et de réglementations, les autorités britanniques ont été partagées entre le souhait de renforcer la compétitivité et l'attractivité de l'économie britannique par la concurrence par les normes et celui de limiter la divergence avec les Européens pour garantir les échanges tout en évitant les sanctions. Rappelons que les pays de l'UE représentent environ 50 % des échanges britanniques : 53 % de leurs importations et 47 % de leurs exportations contre 10 à 13 % pour les États-Unis et environ 7 % pour le *Commonwealth*. Le gouvernement Johnson et son négociateur le *lord* David Frost font clairement des choix qui séparent progressivement le Royaume-Uni de l'UE, provoquant de continuelles tensions, comme on le voit actuellement dans les domaines de la pêche, de l'alimentation ou de l'environnement.

À moyen terme et de manière incrémentale, le monde européen de la régulation/réglementation va évoluer sans que les Britanniques n'y interviennent, comme pendant la période de transition où ils devaient continuer à mettre en œuvre des règles, des normes, des lois sans pouvoir y contribuer (*rule takers, not rule makers*). Ainsi, l'UE a accepté la continuité des échanges d'informations en lien avec la protection des données, considérant que les standards britanniques étaient comparables aux standards européens. Pour certains Britanniques, cette reconnaissance est un soulagement qui va permettre la pérennité des échanges et des transactions. Pour d'autres, il faut au contraire revoir ces règles, les alléger, afin de favoriser l'installation des entreprises au Royaume-Uni. Dans ce cas, si les règles divergent, l'UE a prévu un mécanisme rapide de suppression de reconnaissance qui bloquerait les échanges d'informations. Dans ce domaine comme dans d'autres, les Britanniques ont le choix entre faire cavalier seul, avec des standards de protection des données beaucoup moins élevés, et

1. Sabino Cassese, « From the Nation-State to the Global Polity », dans D. King, P. Le Galès (dir.), *The Reconfiguration of European States...*, op. cit., p. 78-96 ; *Id.*, « Stato in trasformazione », *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2016, p. 331-345.

2. Hussein Kassim (dir.), « UK Regulation after Brexit », Londres, *UK in a Changing Europe*, 2021, en ligne : <https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2021/02/UK-regulation-after-Brexit.pdf>.

suivre les évolutions de la législation européenne. À l'inverse, l'accord négocié par le gouvernement Johnson et la Commission européenne ne comprend pas les secteurs financiers, ce qui a provoqué une vague de protestations de la part de la *City* de Londres. En perdant leur « passeport » européen, c'est-à-dire leur droit de proposer leurs services dans l'UE, les institutions financières ont vu immédiatement leur échapper certaines activités financières européennes qui ont migré à Amsterdam, Francfort, Dublin ou Paris, ce qui ne représente pour l'instant qu'une petite partie des activités de la *City*. Le ministère de l'Économie et des Finances britanniques a mis en place plusieurs comités de réflexion stratégique chargés de faire des propositions pour déréguler la place financière de Londres, pour sortir des règles du jeu imposées par l'UE et pour renforcer son attractivité afin d'attirer les capitaux du monde entier : le choix de la dérégulation pour renforcer la compétitivité a été fait.

Le processus de Brexit concerne aussi les accords commerciaux, auparavant domaine de compétence exclusive de l'UE. Il a donc fallu recréer un ministère du Commerce international (*Department of International Trade*) chargé de négocier de nouveaux accords. Les Britanniques se sont engagés dans une course aux accords commerciaux qui commencent à se matérialiser depuis l'entrée en vigueur de l'accord de commerce et de coopération signé le 30 décembre 2020 par B. Johnson et la Commission européenne.

Ceci nous ramène au choix de H. Macmillan à la fin des années 1950. Puisqu'ils ne sont plus dans l'UE, les Britanniques se cherchent des partenaires privilégiés. Leur premier réflexe a été de mobiliser, dans l'imaginaire des discours comme dans la recherche d'accords commerciaux, ce qu'on appelle parfois les *White Settlers Dominions*, les anciennes colonies américaines, australiennes notamment. Ils ont rapidement entamé des négociations pour un accord de libre-échange avec les États-Unis, sans grand succès pour l'instant. En revanche, le 15 juin 2021, les Britanniques et les Australiens ont signé le premier accord commercial de libre-échange bilatéral qui va faire à nouveau du Royaume-Uni un partenaire privilégié pour les exportations agricoles australiennes en échange d'un accès pour l'exportation des services financiers et juridiques, ressources majeures des exportations britanniques. Ces accords en cours de négociation risquent de conduire le pays à s'écarter fortement des normes européennes de sécurité, notamment sur les produits agricoles. Dans un deuxième temps, les autorités britanniques ont essayé de mobiliser les restes de l'Empire organisés au sein du *Commonwealth* avec des fortunes diverses. La presse britannique s'est gaussée de T. May se précipitant à New Delhi en avril 2018 pour convaincre le gouvernement Modi de signer un traité rapidement au nom des liens anciens – coloniaux – unissant les deux pays et se faisant poliment éconduire. Plus récemment, la ministre du Commerce international Elizabeth Truss¹ a engagé des démarches pour que les Britanniques rejoignent le bloc commercial transpacifique qui regroupe non seulement l'Australie, mais aussi le Canada, le Chili, le Mexique, le Japon, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, Singapour, Brunei et le Pérou.

Le changement sera incrémental et le diable va se loger dans les détails des règles applicables dans différents secteurs ou dans le mécanisme de résolution des conflits prévu par le traité dont personne ne sait encore comment il sera mis en œuvre. Une grande partie de la divergence ou pas du Royaume-Uni va se jouer sur le terrain de la résolution des conflits avec l'UE ou entre acteurs privés. Sur ce dernier point, le Royaume-Uni espérait adhérer rapidement à la Convention de Lugano qui organise une partie des relations économiques en définissant les règles de compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions

1. Elizabeth Truss est devenue *Foreign Secretary* lors du remaniement ministériel du 15 septembre 2021.

en matière civile et commerciale. Cette convention comprend l'UE et les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Elle a progressivement intégré les règles européennes et évolue en fonction de la dynamique européenne puisque la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) vérifie que les règles de la concurrence sont bien respectées. Le Royaume-Uni espérait rejoindre rapidement cette convention, ce qui lui permettait de garantir une partie des règles des échanges avec l'UE tout en sortant de l'espace de libre-échange. Or la Commission européenne a recommandé le 4 mai 2021 le rejet de sa demande d'adhésion parce qu'il ne fait pas partie de l'espace de libre-échange européen. Ceci entraîne de nouvelles incertitudes et des négociations de longue durée. Le Royaume-Uni après le Brexit est bien considéré comme un pays tiers, et non plus comme un État membre.

Dans d'autres domaines, enfin, le changement est en cours. Le gouvernement a déjà pris ses distances avec les normes de réduction des niveaux de pollution de l'air et de l'eau. B. Johnson a aussi mis en scène sa volonté de soutenir fortement certains secteurs industriels, à rebours de la politique de concurrence européenne limitant les aides d'État pour garantir une concurrence équitable. Pour ce qui est des normes sociales et du marché du travail, l'aile radicale du Parti conservateur appelle à se débarrasser des normes sociales européennes. Dans tous ces domaines, l'agriculture et la pêche par exemple, les négociations, les ajustements et les conflits vont durer pendant des années. L'UE est une superpuissance réglementaire. Le Royaume-Uni dispose de peu de marges de manœuvre et n'a pas choisi sa stratégie. Le débat est en cours entre ceux qui s'inquiètent des longues négociations à venir et ceux qui souhaitent se rapprocher de l'Asie, de la dérégulation afin de faire du Royaume-Uni, ou de l'Angleterre, un État qui se rapproche de Hong Kong (ancienne période) ou d'un « Singapour sur Tamise », une représentation régulièrement mobilisée par les élites du Parti conservateur hostiles à l'Europe.

L'érosion de la dimension britannique : un État anglais centralisé et globalisé ?

Dès 2016, Colin Hay¹ soulignait la crise existentielle que soulevait le Brexit pour le Royaume-Uni, d'où le néologisme *Brexistentialism*. Le processus du Brexit engendre des conflits majeurs qui menacent l'existence même de cet État. Personne n'en connaît l'issue² mais on imagine mal un *statu quo*. Le référendum sur le Brexit a rendu visible le développement du nationalisme britannique. Il a enclenché un processus de recentralisation, de réaffirmation de la souveraineté du Parlement et du gouvernement, soit des processus classiques de renforcement étatique. Ceci va de pair avec les tensions de la politique territoriale en Écosse et en Irlande du Nord. La dynamique de centralisation de l'État à dominante anglaise présuppose une réorientation des politiques publiques et la remise en cause du rôle des juges. Plus fondamentalement, elle nourrit une interrogation existentielle sur la dimension britannique de l'État³.

1. Colin Hay, « From Brexit Reflex to Brexistential Crisis », blog SPERI, 27 janvier 2016, en ligne : <http://speri.dept.shef.ac.uk/2016/06/27/from-brexit-reflex-to-brexistential-crisis/>.

2. Voir l'article de Cyril Benoît et Colin Hay dans ce numéro.

3. Gavin Esler, *How Britain Ends. Nationalism and The Rebirth of The Four Nations*, Londres, Head of Zeus, 2021 ; Geoffrey Evans, Anand Menon, *Brexit and British Politics*, Cambridge, Polity Press, 2017 ; David Edgerton, *The Rise and Fall of The British Nation. A Twentieth-Century History*, Londres, Penguin, 2019 ; P. Diamond, P. Nedergaard, B. Rosamond (dir.), *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit*, op. cit. ; Linda Colley, *Britons. Forging the Nation, 1707-1837*, Londres, Yale University Press, 1992 ; Linda Colley, *Acts of Union and Disunion*, Londres, Profile Books, 2014 ; Arthur Aughey, *The Politics of Englishness*, Manchester, Manchester University

L'Europe, les juges, le Parlement : la revanche du gouvernement

L'Europe a, de fait, contribué à profondément transformer l'État britannique en renforçant l'autonomie du système juridique à l'égard du Parlement, la constitutionnalisation de certaines lois et le rôle des juges pour arbitrer les conflits. Cet ensemble de contraintes juridiques et institutionnelles a profondément affecté le « modèle de Westminster¹ ». Celui-ci se caractérise, en effet, par la souveraineté pleine et entière du Parlement, la Constitution non-écrite, le système électoral, la centralisation autour du Premier ministre et un exécutif dont les membres sont collectivement et individuellement responsables devant le Parlement, l'héritage médiéval de la Chambre des lords, le bipartisme et l'affrontement à la Chambre, la fonction publique neutre, élitiste et professionnelle. Ce modèle a été complété par Michael Moran dans son formidable ouvrage *The British Regulatory State*² qui a mis en évidence l'uniformité et l'élitisme d'un Parlement peu représentatif, le fonctionnement des élites se régulant elles-mêmes à l'écart de la société et des pressions démocratiques, l'existence d'un système politique informel et peu organisé, peu judiciarisé, reposant sur des régulations informelles³.

Dans le domaine du droit et de la Constitution, l'intégration du Royaume-Uni dans la CEE puis l'UE a été interprétée en termes parfois grandiloquents par les politistes et constitutionnalistes conservateurs oxoniens, Nevil Johnson et Vernon Bogdanor⁴. Ce dernier a d'ailleurs intitulé son ouvrage *La nouvelle Constitution britannique* après l'adhésion à la CEE en 1973⁵. Ils y ont vu la plus grande rupture constitutionnelle depuis le XIX^e siècle, voire depuis Olivier Cromwell ! Pour V. Bogdanor :

« *The old British constitution, then, consists of a process, analysed by Bagehot – the evolutionary process – and a doctrine, analysed by Dicey – the sovereignty of Parliament. Both the process and the doctrine make it difficult to fashion instruments to limit the power of the state*⁶. »

Press, 2007 ; *Id.*, *The Conservative Party and the Nation. Union, England and Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2018 ; Jeremy Black, *English Nationalism. A Short History*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

1. Patrick Dunleavy, « The Westminster Model and the Distinctiveness of British Politics », dans P. Dunleavy *et al.* (dir.), *Developments in British Politics 8*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, p. 315-341 ; Matthew Flinders *et al.* (dir.), *The Oxford Handbook of British Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2009 ; David Richards, Martin J. Smith, « The Westminster Model and the “Indivisibility of The Political and Administrative Elite” : A Convenient Myth whose Time is up ? », *Governance*, 29 (4), 2016, p. 499-516 ; Paul Cairney, « Policy Styles in the United Kingdom : A Majoritarian UK vs. Devolved Consensus Democracies ? », dans Michael Howlett, Jale Tosun, *Policy Styles and Policy-Making*, Londres, Routledge, 2018, p. 25-44.

2. Michael Moran, *The British Regulatory State. High Modernism and Hyper-Innovation*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

3. Ce que David Marquand caractérisait comme un club : « *A club whose members trusted each other to observe the spirit of the club rules* » (D. Marquand, *The Unprincipled Society. New Demands and Old Politics*, Londres, Jonathan Cape, 1988, p. 178).

4. Nevil Johnson, *Reshaping the British Constitution. Essays in Political Interpretation*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004 ; Vernon Bogdanor, *The New British Constitution*, Londres, Bloomsbury Publishing, 2009 ; *Id.*, *Beyond Brexit. Towards a British Constitution*, Londres, Bloomsbury Publishing, 2019.

5. V. Bogdanor, *The New British Constitution*, *op. cit.*

6. *Ibid.*, p. 21. Journaliste (*The Economist*), banquier et essayiste, Walter Bagehot a cherché, dans son ouvrage *The English Constitution* (1887), à explorer la nature profonde du système politique britannique au-delà des institutions. Albert V. Dicey était un professeur de droit libéral dont le livre *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1885) a fait autorité pour des générations de chercheurs.

« *The legal doctrine of the sovereignty of Parliament has thus come to legitimize a political doctrine, the doctrine that a government enjoying an overall majority in the House of Commons should enjoy virtually unlimited power. What the governing party enacts thus becomes, ipso facto constitutional*¹. »

Classiquement, dans la Constitution britannique – politique et non-écrite ou plus exactement codifiée partiellement dans une myriade de textes et de jugements – aucune personne ou organisation ne peut exercer un contrôle sur le Parlement et le gouvernement qui en est issu². Or le traité d'adhésion de 1972 reconnaissait la supériorité du droit européen sur le droit britannique, c'est-à-dire la remise en cause de la doctrine de la souveraineté parlementaire, clé de voûte de la Constitution non-écrite. La mise en œuvre de cette supériorité européenne fait toujours l'objet de négociations dans les différents États car des interprétations différentes du droit sont toujours en débat et parfois les juges nationaux résistent. D'ailleurs, dès le référendum d'adhésion de 1975, premier référendum jamais organisé sur les îles britanniques, de nombreux commentateurs avaient jugé l'opération « anti-constitutionnelle » puisque le référendum est un corps étranger à la Constitution non-écrite britannique. En outre, la représentation proportionnelle a été adoptée aux élections européennes, une innovation majeure dans un système politique attaché au « *first past the post* », le scrutin uninominal majoritaire à un tour dans une circonscription donnée, renforçant le caractère innovant et étrange de l'UE pour les Britanniques.

Au-delà des dispositions des traités européens, qui n'ont eu d'effets qu'après avoir été incorporées dans le droit britannique par le Parlement, les marges d'appréciation existaient pour interpréter les directives européennes. Elles n'avaient pas le même statut juridique, ce qui a nourri des échanges intenses entre juges et parlementaires britanniques, Commission européenne et CJUE. Dans chaque pays, une décision a fait office de symbole de l'acceptation de la supériorité des lois européennes sur le droit national. Aux yeux des eurosceptiques, le cas *Factortame*³ jugé par la Chambre des lords en 1996, fit office, si l'on peut dire, de Waterloo de la souveraineté parlementaire britannique, en reconnaissant la supériorité du droit européen. Progressivement, le système de normes et règles issues de la politique européenne s'est considérablement développé, entraînant des échanges permanents et l'hybridation du droit britannique, avec notamment de vifs débats concernant l'importation de ce qui était vu comme une forme de droit public européen honni par certains tenants de la « *common law* ». À l'inverse, puisque le Royaume-Uni était devenu un État membre, les cours de justice britanniques ont aussi joué un rôle majeur dans l'élaboration des règles européennes⁴. Ce dialogue entre ces cours et la CJUE a été essentiel pour la transformation des États membres.

1. *Ibid.*, p. 21.

2. Rodney Brazier, *Constitutional Practice. The Foundations of British Government*, Oxford, Oxford University Press, 1999 [1988].

3. Un cas juridique aux multiples rebondissements. À la suite d'une loi britannique de 1988 interdisant l'enregistrement de bateaux étrangers (donc européens) en Grande-Bretagne leur permettant de vendre le produit de la pêche en Europe, ceci étant pris en compte sur le quota anglais, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé cette loi contraire à deux principes fondamentaux européens, notamment la libre circulation. Il s'en est suivi une bataille juridique qui a conduit la plus haute autorité juridique britannique (composée de cinq *lords*) de reconnaître la supériorité du droit européen sur le droit britannique marquant une prise de conscience des limites de Westminster... et enclenchant un début de mobilisation anti-européenne qui déboucha sur le Brexit.

4. D. Wincott, « Brexit and the State of the United Kingdom », art. cité.

Ainsi, au Royaume-Uni, la controverse a été vive lors de l'adoption de la convention européenne des droits de l'homme dans le *Human Rights Act* de 1998¹. Celle-ci a été interprétée, adaptée pour prendre en compte la souveraineté parlementaire. Lorsque le Parlement adoptait une loi qui contrevenait à la Convention européenne des droits de l'homme, les juges ne pouvaient pas statuer sur ce conflit. La loi avait prévu la création d'un comité parlementaire sur les droits de l'homme chargé d'examiner ces conflits potentiels ou réels et de suggérer des accommodements. Les juges ont été dans la pratique très soucieux de respecter les droits du Parlement. Parallèlement, les parlementaires ont toujours été constructifs pour trouver des solutions accommodantes². Il demeure que, par ce biais, le rôle des juges dans le domaine des politiques publiques s'était considérablement accru. La domestication de cette convention dans le droit britannique a suscité un immense débat et un dialogue incessant entre juristes et tribunaux britanniques, d'une part, entre Britanniques et Européens, d'autre part.

Les processus d'européanisation de l'État britannique ont été une ressource majeure mobilisée par les juges pour faire évoluer le système politique, la justice et l'appareil de sécurité. Ces tribunaux ont nourri le processus d'européanisation, l'institutionnalisation de normes, la multiplication de réseaux et d'interactions. Ils se sont appuyés sur l'UE et l'interprétation des règles pour affirmer une autonomie juridique à l'égard du politique parfois à l'égard du Parlement, mais aussi comme le montre l'article d'Olivier Rozenberg dans ce dossier, en s'appuyant sur le Parlement contre le gouvernement³.

Cet État a aussi été transformé par l'activisme constitutionnel des gouvernements néotravailleurs des années 2000 comprenant notamment la *devolution* pour les trois nations périphériques, l'indépendance de la Banque centrale, l'introduction de la proportionnelle pour les élections en Écosse, Irlande du Nord, au Pays de Galles et pour l'assemblée de Londres, la réforme de la Chambre des lords en 1999, la liberté d'information en 2000 ou la réforme constitutionnelle de 2005⁴. Le gouvernement Blair a créé un ministère des Affaires constitutionnelles. La réforme majeure de 2005 a mis en place une Cour suprême qui n'est plus composée des lords, comme dans la configuration précédente, mais de juges professionnels. La réforme retire au *Lord Chancellor* (ministre de la Justice) le rôle de *Speaker* de la Chambre des lords ainsi que la direction du système judiciaire et la présidence des tribunaux britanniques et gallois confiées désormais au *Lord Chief Justice*, nommé parmi les juges de la Cour d'appel ou de la Cour suprême. En termes néo-institutionnalistes, ces évolutions esquissaient des formes de complémentarité institutionnelle dynamiques visant à transformer l'État britannique en un État membre européen constitutionnel, moins centré sur le fait majoritaire.

Cette dynamique a été profondément altérée par le Brexit. Le renforcement du poids et de l'autonomie des juges combiné à l'européanisation de l'État britannique a été interrompu. À plusieurs reprises, les parlementaires conservateurs, majoritaires ou en coalition majoritaire depuis 2010 se sont mobilisés pour limiter l'autonomie des juges. Ainsi, les gouvernements

1. N. Johnson, *Reshaping the British Constitution*, op. cit.

2. Meg Russell, « Constitutions Politics », dans Philip Cowley, Colin Hay, Richard Heffernan (dir.), *Developments in British Politics* 9, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011, p. 8-28.

3. Voir l'article d'Olivier Rozenberg dans ce numéro ainsi que Jim McConalogue, « The British Constitution Reset-tled ? Parliamentary Sovereignty after the EU Referendum », *The British Journal of Politics and International Relations*, 21 (2), 2019, p. 439-458.

4. Florence Faucher, Patrick Le Galès, *Les gouvernements New Labour. Le bilan de Tony Blair et de Gordon Brown*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.

conservateurs post-référendum se sont heurtés à plusieurs reprises aux juges. Lors de la négociation sur le Brexit¹, le cas Miller² a conduit la Cour suprême à exiger du gouvernement de T. May un accord du Parlement avant de valider le déclenchement de l'article 50 qui lançait le compte à rebours précis, croyait-on, de la négociation du départ de l'UE³. Comme souhaité par les *Brexiters*, le retour à la souveraineté formelle du Parlement britannique, symbole de la démocratie britannique classique, a été entériné par une série de lois majeures sur la sortie de l'UE.

Lors de la négociation qui n'en finissait pas sur le Brexit à la fin de l'été 2019, B. Johnson a décidé d'ajourner le Parlement pour cinq semaines. Ceci provoqua de vives réactions dans le pays et en premier chef à la Chambre des communes : le *Speaker* tonna contre l'outrage fait à la Chambre. La Haute Cour d'Angleterre et du Pays de Galles entérina la décision du gouvernement par défaut en expliquant que ce conflit ne pouvait pas être résolu par voie judiciaire. À l'inverse, le même jour, la Cour écossaise équivalente, *The Session Court*, concluait que l'ajournement de la Chambre des communes répondait à des motifs « *improper* » et que cette question était du ressort de la justice. C'est à la Cour suprême du Royaume-Uni et d'Irlande du Nord que revint la tâche de résoudre ce conflit. La décision unanime des juges, rendue publique par la présidente, rappela l'existence de ce droit d'ajournement de la Chambre exercé par la reine sur recommandation du Premier ministre⁴. Mais elle ajouta que le contrôle juridique des décisions du gouvernement faisait bien partie des compétences de la Cour suprême. Elle rappela le rôle historique de la Cour en tant que protectrice de la souveraineté parlementaire :

« *The sovereignty of Parliament would, however, be undermined as the foundational principle of our constitution if the executive could, through the use of the prerogative, prevent Parliament from exercising its legislative authority for as long as it pleased.* »

Puisque l'ajournement de la Chambre des communes ne pouvait pas être décidé de manière totalement discrétionnaire par le gouvernement, il revenait à la Cour d'exercer une forme de contrôle. Après examen des motifs de l'ajournement, elle conclut que l'ajournement était illégal, infligeant ainsi un camouflet majeur au gouvernement. Les députés revinrent très rapidement siéger à Westminster. Le gouvernement britannique a dû se plier au jugement sans dissimuler sa profonde irritation face au rôle d'arbitres dont se sont saisis les juges dans la négociation du Brexit.

Dans le domaine des droits de l'homme, l'accord de retrait signé en 2018 précisait que le Royaume-Uni était tenu par la Convention européenne des droits de l'homme qui resterait la base pour les coopérations futures. Ceci a été confirmé par l'accord de commerce et de

1. Catherine Barnard « Brexit has Posed a Fundamental Challenge to the UK Courts and Legal System », *UK in a Changing Europe*, 13 février 2020, en ligne : <https://ukandeu.ac.uk/brexit-has-posed-a-fundamental-challenge-to-the-uk-courts-and-legal-system/>.

2. En 2016, Gina Miller a saisi la justice pour savoir si le pouvoir d'invoquer l'article 50 pour lancer le processus de sortie du Royaume-Uni de l'UE revenait à l'exécutif (c'est-à-dire au Premier ministre) ou au Parlement. La Haute Cour britannique a décidé le 3 novembre 2016 que, compte tenu de la perte de droits pour les individus qui résulterait du processus, le Parlement devrait décider du déclenchement de l'article 50, et non l'exécutif, verdict confirmé par la Cour suprême en janvier 2017. Le gouvernement a présenté une loi pour donner au Premier ministre le pouvoir de notifier.

3. À cette occasion, la presse pro-Brexit (*Daily Mail*, *Daily Telegraph*) a lancé des attaques sans précédents sur « les juges, ennemis du peuple », encouragée par certains ténors du Parti conservateur.

4. Décision de la Cour suprême, 24 septembre 2019.

coopération de décembre 2020¹. Cet accord engage le Royaume-Uni. Cependant, ceci n'empêche pas, comme le réclament à grands cris les députés conservateurs les plus hostiles à l'Europe, de limiter son application ou de remettre en cause, dans certains cas liés aux migrants par exemple, la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme ou bien de durcir encore les lois sur la détention ou les droits de certains groupes. C'est le mouvement mis en œuvre par la ministre de l'Intérieur Priti Patel qui a pris des mesures très dures à l'égard des migrants.

Sortie de l'Europe et centralisation

Le Brexit s'accompagne d'un rééquilibrage et d'un processus de centralisation qui n'est plus entravé par l'UE et de moins en moins par les juges. B. Johnson et son ministre clé Michael Gove ont mis en avant une conception du gouvernement légitimé par les élections mais agissant avec le minimum de contre-pouvoirs. Les réformes en cours et la réorganisation du travail gouvernemental, des institutions et de l'administration marginalisent les contrôles de l'activité gouvernementale de la part des juges, des autorités indépendantes, du Parlement. Dans la négociation sur le Brexit, les négociateurs britanniques et les deux Premiers ministres impliqués ont toujours mis en évidence le « *taking back control* » comme une manière de ne plus rendre de comptes à la CJUE et d'échapper à toute forme de contrôle. Les grandes lois qui accompagnent la mise en œuvre du Brexit vont dans le sens de la seule responsabilité politique du gouvernement devant les électeurs. O. Rozenberg montre justement dans son article à ce dossier de la revue le rôle extraordinaire du Parlement – Chambre des communes et Chambre des lords – pendant la longue négociation du Brexit. Aux Communes cependant, deux facteurs ont permis cette autonomie et ce rôle majeur : l'absence de majorité parlementaire claire et surtout la profonde scission au sein des grands partis, Parti travailliste mais surtout Parti conservateur, divisés entre partisans du maintien dans l'UE, soutiens à une sortie en douceur avec le maintien au sein du Marché unique, groupes favorables au Brexit « dur » avec un traité minimal garantissant certains échanges et enfin radicaux anti-européens souhaitant une sortie sans traité. Les conflits ont miné l'autorité du gouvernement et donné aux différents groupes au sein de la Chambre des communes l'occasion de votes répétés et parfois contradictoires. Ceci n'a pas duré. Lorsque B. Johnson est élu leader du Parti conservateur en juillet 2019 et donc Premier ministre après la démission de T. May, il dissout le Parlement et gagne largement les élections en décembre 2019 qui donnent aux conservateurs une majorité de 80 sièges. Pendant ces quelques mois, B. Johnson impose le principe d'un Brexit « dur » (pas de traité ou un traité minimaliste) et se débarrasse de la majorité de ses opposants au sein du parti, du gouvernement et du groupe parlementaire. Doté d'une forte majorité, le gouvernement a pu négocier et faire adopter le traité sans avoir à ménager le Parlement.

Fort de cette majorité retrouvée, le gouvernement Johnson engage alors une forte centralisation des activités gouvernementales justifiée par les multiples négociations imposées par le Brexit et par l'intense activité de l'administration pour en mettre en œuvre les différents éléments. Dans le programme présenté par les conservateurs pour l'élection de 2019², la centralisation – aux dépens notamment du système judiciaire – était clairement affichée.

1. Frederick Cowell, « The Brexit Deal Locks the UK into Continued Strasbourg Human Rights Court Membership », LSE, 17 janvier 2021, en ligne : <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2021/01/17/the-brexit-deal-locks-the-uk-into-continued-strasbourg-human-rights-court-membership/>.

2. Voir le manifeste du Parti conservateur de 2019, « Get Brexit Done and Unleash British Potential ».

Ainsi, le gouvernement Johnson a proposé un projet de loi visant à renforcer l'autorité du Premier ministre qui retrouverait son droit classique de dissolution du Parlement (et donc de convoquer les élections) quand bon lui semble, indépendamment de l'avis du Parlement. Surtout, il veut supprimer le droit des juges à intervenir dans le processus et réduire leur champ d'action dans la résolution des conflits entre différentes institutions. B. Johnson a également pris prétexte de la négociation du Brexit pour mettre de côté la responsabilité collective du Cabinet et organiser le travail gouvernemental dans une version plus présidentielle. Enfin, depuis la discussion des grandes lois sur la sortie du Brexit, le gouvernement introduit progressivement mais systématiquement des dispositions visant à élargir les droits du gouvernement à décider et modifier l'action publique sans passer par le Parlement.

Le Brexit donne également l'occasion à l'ensemble de la machinerie administrative connue sous le nom de *Whitehall*, soit le cœur de la fonction publique élitiste (50 000 personnes pour une fonction publique de 400 000 personnes), de retrouver des marges de manœuvre¹. Les enquêtes en cours réalisées sous l'égide de *UK in a Changing Europe* fournissent les premières preuves de cette recentralisation *via* des mécanismes juridiques introduits dans différentes lois. Ainsi, la loi sur le marché intérieur britannique, *The UK Internal Market Bill* (2020)², a été l'occasion pour le gouvernement de récupérer de nombreuses compétences aux dépens de l'Écosse, du Pays de Galles, de la métropole de Londres et des pouvoirs locaux. Au mépris des accords de *devolution* et des conventions, les gouvernements écossais et gallois ont été systématiquement écartés des négociations du Brexit, ou bien consultés à la marge sur les lois remplaçant les lois européennes. Les élites conservatrices ont montré que le choix du Brexit pouvait se faire en prenant le risque d'un départ à terme de l'Écosse ou de l'Irlande du Nord.

De fait, plus de 800 juristes reconnus ont signé une pétition pour dénoncer la centralisation organisée à l'occasion du Brexit, les atteintes au droit de l'homme et aux droits du Parlement. L'ancien président de la Cour suprême a évoqué le risque de dérive autoritaire. La pandémie de la Covid-19 a renforcé cette centralisation autour du gouvernement³. Cette évolution se voit enfin dans la désinvolture avec laquelle le gouvernement traite des questions juridiques. La loi sur le marché intérieur prévoyait des dispositions qui contrevenaient au protocole signé par le gouvernement avec l'UE, elles étaient donc illégales. Jadis réputé pour sa stabilité et sa rigueur juridique, le Royaume-Uni se trouve cloué au pilori pour cause de non-respect de ses engagements internationaux avec les Européens. La non-application du protocole nord-irlandais de l'accord de retrait du Brexit, la demande de renégociation soutenue par la menace de mise en œuvre de l'article 16 qui suspendrait ce protocole (à savoir les contrôles des marchandises entre Grande-Bretagne et Irlande du Nord) ont détruit toute forme de confiance européenne à l'égard des Britanniques dans l'interprétation des accords. Les crises risquent de se succéder.

1. Les travaux sur la gestion de la Covid-19 vont dans le même sens, à savoir une forte centralisation : voir notamment Janice Morphet, *The Impact of COVID-19 on Devolution. Recentralising the British State Beyond Brexit ?*, Bristol, Policy Press, 2021 ; David Torrance, « EU Powers after Brexit: "Power Grab" or "Power Surge" ? », *House of Commons Library*, 29 juillet 2020, en ligne : <https://commonslibrary.parliament.uk/eu-powers-after-brexite-power-grab-or-power-surge/>. Sur les transformations de l'administration britannique et sa mobilisation politique, voir Patrick Diamond, *The End of Whitehall ? Government by Permanent Campaign*, New York, Springer, 2018 ; et P. Diamond, P. Nedergaard, B. Rosamond (dir.), *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit*, *op. cit.*

2. Voir notamment les travaux de Daniel Wincott, en particulier D. Wincott, « Brexit and the State of the United Kingdom », art. cité.

3. J. Morphet, *The Impact of COVID-19...*, *op. cit.*

Enfin, l'État britannique entretient depuis longtemps des relations troubles avec la finance internationale. La *City* de Londres est aussi une machine à recycler de l'argent sale vigoureusement dénoncée par les ONG. Le Royaume-Uni qui dispose de ses propres paradis fiscaux à l'île de Man ou à Jersey entretient des relations étroites avec ceux des Caraïbes notamment. Il s'est longtemps opposé aux efforts de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou de l'UE pour contrôler les flux financiers et réduire l'importance des paradis fiscaux. Jusqu'à récemment, le Royaume-Uni était très généreux avec le statut de « *trust* » qui permettait à des individus, des familles ou des organisations de résider à Londres, d'acquérir des propriétés et de ne pas payer d'impôts¹. Jusqu'en 2017, les biens détenus par les compagnies *offshore* n'étaient pas soumis à l'impôt sur l'héritage pour le plus grand bonheur des grandes dynasties corrompues de par le monde. Le rapport officiel « *National Risk Assessment of Money Laundering and Terrorist Financing*² » de décembre 2020 montre l'inquiétude des autorités mais également combien le marché du luxe de l'immobilier londonien est l'objet d'investissements majeurs d'organisations criminelles. Depuis 2015, la *National Crime Agency* a même commencé à saisir certains biens.

La sortie de l'UE et le rejet de ses règles de contrôle financier pourraient renforcer la spécialisation financière internationale de la *City* de Londres mais aussi le recyclage de l'argent sale ou de fonds appartenant à des Britanniques résidant dans des paradis fiscaux qui ont largement financé le Parti conservateur. Le gouvernement Johnson est par ailleurs accusé d'un grand laxisme en matière de corruption. Les cas se multiplient : influence d'un ministre en faveur d'un promoteur immobilier, réfection de l'appartement du Premier ministre, corruption de parlementaires, remise en cause de la *Parliamentary Standard Commission* et surtout énormes contrats accordés aux entreprises proches du Parti conservateur dans le cadre de la crise de la Covid-19 dans des conditions ne respectant aucune des règles des marchés publics³. Ces différents éléments de manquement aux respects des engagements internationaux ou de soupçon de corruption au sein du gouvernement esquissent une évolution de l'État britannique. Il pourrait s'agir d'un modèle flexible, adapté aux processus de mondialisation, à la circulation rapide des fonds financiers et soumis à des risques majeurs de corruption et d'arrangements, voire de capture potentielle de l'État par une coalition d'élites du Parti conservateur et d'intérêts financiers.

Un État dans la globalisation au-delà de l'Europe peut-il encore être un État britannique ?

Historiquement, l'imagination, l'histoire que se racontent des groupes ou qu'inventent des élites, les mythes, les récits ont été de puissants moteurs de création ou de recomposition des États, souvent en lien avec des mouvements nationalistes. En Europe, dans la période récente, ce moteur, resté puissant, a contribué à disloquer des États, tels que la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie, ou à créer des conflits de long terme en Belgique, en Espagne ou au Royaume-Uni. Le renouveau des partis nationalistes et populistes de gauche et de

1. « *Corruption at your Doorstep : How Corrupt Capital is Used to Buy Property in the UK* », Transparency international, Londres, mars 2015, en ligne : <https://www.transparency.org.uk/sites/default/files/pdf/publications/2016CorruptionOnYourDoorstepWeb.pdf>.

2. « *National Risk Assessment of Money Laundering and Terrorist Financing* », Londres, *HM Treasury, Home Office*, 2020, en ligne : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/945411/NRA_2020_v1.2_FOR_PUBLICATION.pdf.

3. « *Investigation into Government Procurement during the COVID-19 Pandemic* », National Audit Office, 26 novembre 2020, en ligne : <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2020/11/Investigation-into-government-procurement-during-the-COVID-19-pandemic.pdf>.

droite devient en effet un des facteurs de recomposition des États. Au Royaume-Uni, la pression du nationalisme anglais contribue donc au déclin de la dimension britannique de l'État¹. Le Brexit a révélé de profondes transformations de l'imaginaire de l'État britannique en réactualisant des débats des années 1950. Le Parti conservateur, historiquement le garant de l'union du royaume, est devenu le parti de l'Angleterre et ses élites ont peu d'intérêt pour les trois autres nations où ils sont électoralement minoritaires. Le vote en faveur du Brexit ne se comprend qu'en portant l'attention sur le renouvellement des élites du Parti conservateur. Le tournant anti-européen date de la fin du mandat de Margaret Thatcher, suivi par l'adoption du traité de Maastricht et le mercredi noir de 1992² qui vit la livre sterling dévisser sous les assauts du fonds de Georges Soros, entraînant sa sortie du SME. Après des années de conflits au sein du Parti conservateur, la minorité anti-européenne, nationaliste anglaise et radicale est progressivement devenue la majorité aux dépens de la tradition plus libérale³.

Il faut garder en mémoire l'extraordinaire stabilité de plus de 300 ans de cet État multinational et multiculturel qui a évité invasion et révolution, sous la houlette d'un gouvernement de club, d'élites très intégrées, organisées pour éviter les désagréments de la démocratie⁴. La dimension britannique a été inventée pour intégrer l'Écosse, le Pays de Galles et l'Angleterre (personne n'envisageait l'intégration des Irlandais) sous domination subtile des derniers⁵. La monarchie a joué un rôle essentiel avec la création d'une longue liste d'institutions – *Royal Opera, British Museum, Royal Post Office* – qui donnent une certaine cohérence symbolique et politique à cet État multinational.

Les historiens ont mis en évidence la longue durée de cette identité britannique⁶, parfois messianiste, combinant protestantisme et opposition aux papistes, succès militaires et Empire, puissance économique liée à la révolution industrielle et permanence de l'intégration entre aristocratie, bourgeoisie, élites de l'armée et du *Civil Service*, éduquées dans les *public schools* et Oxbridge⁷. Cette identité se réinvente après 1945 à partir du nouveau grand mythe mobilisateur, le *National Health Service*, héritage héroïque de la Deuxième Guerre mondiale, autour de la relation privilégiée avec les États-Unis contre les Soviétiques, toujours du *Commonwealth* (les vestiges de l'Empire) ainsi que de la permanence de l'ordre social symbolisé par la monarchie⁸. Malgré le choix fait par les conservateurs puis les travaillistes de rallier la construction européenne, celle-ci n'a jamais fait partie du récit de l'État britannique.

Le Brexit crée sans doute les conditions d'une réinvention ou d'une marginalisation de cette dimension britannique de l'État au profit de sa composante anglaise. La représentation d'un

1. D. Edgerton, *The Rise and Fall of The British Nation*, *op. cit.*

2. Les conservateurs les plus opposés à l'Union européenne ont au contraire souligné le « *white Wednesday* » qui a marqué la sortie de la livre sterling et le début de la mobilisation anti-européenne.

3. A. Aughey, *The Politics of Englishness*, *op. cit.* ; *Id.*, *The Conservative Party and the Nation...*, *op. cit.*

4. Voir l'analyse que fait Michael Moran du « *Victorian Club State* » dans son ouvrage *The British Regulatory State...*, *op. cit.*

5. Andrew Gamble, « What is British in British Politics », dans R. Heffernan *et al.* (dir.), *Developments in British Politics 10*, *op. cit.*, p. 1-19.

6. Michael Moran synthétise l'imaginaire idéologique de l'État britannique dans les termes suivants : « *A Protestant people with a mission to resist European Papal ambitions and to civilise the globe* » (*The British Regulatory State...*, *op. cit.*, p. 3). De manière originale, il insiste sur la dimension de « peuple élu », de destin providentiel des Britanniques, promue par les élites victoriennes, et que l'on retrouve tout au long du xx^e siècle progressivement déconnectée de la religion... et pendant le débat sur le Brexit.

7. L. Colley, *Acts of Union and Disunion*, *op. cit.* ; Michael Moran, *The End of British Politics ?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016.

8. A. Gamble, « What is British in British Politics », art. cité.

État britannique différent a notamment pour origine le travail doctrinaire opéré par une partie du Parti conservateur pendant les années 1970¹. Les conservateurs eurosceptiques ont largement mobilisé la figure héroïque de M. Thatcher et sa célèbre formule citée par le *Guardian* en 1979 : « *In my lifetime all our problems have come from mainland Europe and all the solutions have come from the English speaking nations across the world* »². » Plus que tout autre Premier ministre de l'après-guerre, M. Thatcher a contribué à la transformation majeure de l'État britannique réhabilitant le marché imposé par un État fort, dans une conception néolibérale. La mise en œuvre s'est faite par l'adoption d'une version néolibérale du *new public management*, par l'institutionnalisation d'innombrables agences pour gérer des services aux dépens des ministères, par des privatisations de grande ampleur – notamment du logement, de l'énergie, de l'eau –, par la création de marchés internes pour tous les services publics et par un régime permanent de contrôle *via* des indicateurs de performance, soit « la société de l'audit »³.

À partir de 2010, le leadership apparemment plus libéral et modernisateur de D. Cameron et Georges Osborne⁴ a été à l'origine d'une décennie de coupures budgétaires de grande ampleur⁵ avec une réduction de 40 % de l'investissement public. La santé et les services sociaux ont été drastiquement réduits et les autorités locales, notamment les métropoles urbaines du Nord, ont perdu jusqu'à 50 % de leur revenu. Cette cure d'austérité a été mise en forme en termes de « *Big Society* »⁶, une rhétorique développée pendant la campagne de 2010 et les premières années du gouvernement Cameron, rapidement abandonnée ensuite. Cette rhétorique modernise le projet thatcherien en célébrant l'exemple américain, les vertus des individus, des familles et des communautés efficaces et productives, appelant à un retrait significatif de l'État dans les domaines sociaux⁷. Il s'accompagnait d'une mobilisation de l'appareil d'État pour changer les comportements (mobilisation des *nudges*) et d'un accroissement des dispositifs de surveillance et de contrôle de la population.

L'Europe a fait office de repoussoir. Un discours anti-européen féroce a été élaboré par Nigel Farage et son parti *UK Independence Party* qui a obtenu des succès électoraux pendant la période du gouvernement Cameron (2010-2016). Il a exercé une forte pression sur le Parti conservateur, y compris par le biais des donateurs. Le courant anti-européen du Parti conservateur a renforcé ses réseaux et sa rhétorique après la crise de 2008⁸. La décennie de crise et

1. Desmond King, *The New Right. Politics, Markets and Citizenship*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1987 ; Ivor Crewe, Donald D. Searing, « Ideological Change in the British Conservative Party », *American Political Science Review* 82 (2), 1988, p. 361-384 ; Tim Bale, *The Conservative Party. From Thatcher to Cameron*, Cambridge, Polity Press, 2010.

2. Cité par Charles Dannreuther, Simon Lightfoot, « A Crisis of Europe », dans David Richards, Martin Smith, Colin Hay, *Institutional Crisis in 21st-Century Britain*, Londres, Palgrave Macmillan, 2014, p. 166-180.

3. Michael Power, *The Audit Society. Rituals of Verification*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

4. Agnès Alexandre-Collier, *Les habits neufs de David Cameron. Les conservateurs britanniques (1990-2010)*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.

5. John Van Reenen, « Austerity in the UK: Past, Present, Future », 11 mars 2015, en ligne : <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/austerity-past-present-and-future>.

6. Ben Kisby, « The Big Society : Power to the People ? », *The Political Quarterly*, 81 (4), 2010, p. 484-491 ; Martin J. Smith, « From Big Government to Big Society : Changing the State-Society Balance », *Parliamentary affairs*, 63 (4), 2010, p. 818-833 ; Dan Bulley, Bal Sokhi-Bulley, « Big Society as Big Government : Cameron's Governmentality Agenda », *The British Journal of Politics and International Relations*, 16 (3), 2012, p. 452-470.

7. Martin J. Smith, Rhonda Jones, « From Big Society to Small State : Conservatism and the Privatisation of Government », *British Politics*, 10 (2), 2015, p. 226-248.

8. Andrew Gamble fait justement remarquer que l'Union européenne est vue de manière neutre, rarement bienveillante, en période de croissance mais devient bouc émissaire en période de crise : A. Gamble, *Between Europe and America. The Future of British Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003.

d'austérité qui commence en 2008 a libéré une parole hostile¹. Par exemple, lors de la campagne électorale de 2015, le manifeste des conservateurs décrit l'UE en ces termes : « *Too big, bossy, bureaucratic and undemocratic.* »

La campagne sur le départ de l'UE a été un moment extraordinaire qui a permis à des entrepreneurs politiques d'esquisser des modèles différents d'État en relation avec le Brexit. Le travail d'analyse systématique reste à faire, on peut ici dessiner quelques pistes d'interprétation. On est d'abord frappé par la résurgence de représentations de l'État britannique faisant écho aux années 1950 : célébration de l'anglosphère et du *Commonwealth*, remobilisation de la rhétorique de la Seconde Guerre mondiale (héroïsme britannique, souvenir de Dunkerque, référence au côté obscur de l'Allemagne, faillite de l'Europe), appel au renforcement de la relation privilégiée avec les États-Unis, célébration des modèles de Hong Kong et Singapour. La rhétorique du *Commonwealth* fait progressivement place à un discours sur l'anglosphère, leader de la globalisation. Rappelons que les Britanniques ont aussi suivi le gouvernement des États-Unis sur l'hostilité à la Chine, signe que le sentiment anti-chinois peut aussi devenir l'un des facteurs de réinvention de l'État britannique.

« L'énergie unificatrice de l'État » avait été identifiée par G. Poggi comme l'un de ses principaux ressorts de développement. La sortie de l'UE conduit les élites conservatrices à réinvestir le territoire anglais, à retrouver de « l'énergie unificatrice » en mettant en scène de nouvelles politiques volontaristes de transformation de l'économie britannique et de réduction des inégalités territoriales, mais seulement anglaises. Le Royaume-Uni est caractérisé par les inégalités sociales économiques et territoriales parmi les plus importantes en Europe, notamment entre le nord et le sud de l'Angleterre². Dès 2010, G. Osborne, ministre de l'Économie et des Finances, a mobilisé les conservateurs pour une grande initiative politique en faveur du nord de l'Angleterre et de son économie, « *The Northern Power House* », au moment où les coupures budgétaires de grande ampleur augmentaient ces inégalités et l'appauvrissement du nord. Dès sa prise de fonction en 2016, T. May annonça, quant à elle, de grandes politiques dans le domaine du logement et esquaissa un projet politique de réduction des inégalités. Cette rhétorique est actuellement développée à grande échelle par B. Johnson qui en a fait un des points clés de sa campagne électorale et du programme de son gouvernement avec le slogan « *levelling up*³ » pour remettre à niveau le nord de l'Angleterre où l'espérance de vie et la productivité sont parmi les plus basses en Europe. Le mécanisme caractérisé par la sortie de l'Europe qui crée un effet centripète où le gouvernement met en scène une énergie unificatrice retrouvée à l'échelle de l'Angleterre paraît bien enclenché. Sa mise en œuvre reste cependant à démontrer.

Pendant la campagne pour le référendum, les *Brexiters* se sont fortement mobilisés sur la question du peuplement. C'était un des thèmes clés de la campagne car la crise migratoire syrienne après 2012 et les vagues d'attaques terroristes en Grande-Bretagne et en Europe ont permis à la droite du Parti conservateur d'associer l'UE à la perte de contrôle des frontières et aux risques sécuritaires. N. Farage et son parti UKIP ont mis en avant le spectre du déferlement des immigrés turcs et moyen-orientaux à cause de la politique migratoire européenne.

1. David Baker, Pauline Schnapper, *Britain and the Crisis of the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015.

2. Andres Carrascal-Incera *et al.*, « UK Interregional Inequality in a Historical and International Comparative Context », *National Institute Economic Review*, 253, 2020, p. R4-R17.

3. Voir le discours intitulé « *Levelling up* » de Boris Johnson à Coventry, 15 juillet 2021.

Pourtant, à partir des années 2000, Londres est devenue la capitale européenne et le Royaume-Uni a connu une forte croissance nourrie notamment par l'immigration de jeunes et moins jeunes Européens. Les chiffres ne sont pas consolidés mais on considère que 2 millions d'entre eux sont venus vivre au Royaume-Uni pendant cette période, soit un total d'environ 4 millions d'Européens pour 1,4 million de Britanniques vivant en Europe¹. 500 000 Britanniques ont par ailleurs une résidence secondaire en Europe. La campagne en faveur du Brexit a critiqué les immigrés européens (notamment les centaines de milliers de Polonais, plus nombreux que les Roumains et les Irlandais) en mettant en avant les encombrements dans les transports ou la crise du *National Health Services*, notamment les files d'attente dans les hôpitaux, en omettant de signaler le sous-financement et les coupures budgétaires². Depuis la signature du traité, le gouvernement a mis en scène un durcissement des conditions de résidence des Européens avec un *EU Settlement Scheme*³ assez lourd (exigeant cinq ans de séjour). Il a également procédé à l'enfermement pour un ou trois jours à l'aéroport de quelques dizaines d'Européens qui avaient négligé de consulter les nouvelles règles et a même procédé à la déportation de résidents européens « illégaux ». Le gouvernement ne cache pas son intention de limiter vigoureusement l'immigration d'Européens avec l'instauration d'un système de permis à point qui permettrait de les choisir selon leur niveau de revenus et de diplôme. Parallèlement, il accueille à bras ouverts les réfugiés politiques de Hong Kong (ex-colonie avec un statut particulier où une partie des habitants sont autorisés à émigrer au Royaume-Uni) et élargit, par exemple, les conditions d'accès des étudiants indiens.

En d'autres termes, le Royaume-Uni reprend le contrôle de ses frontières et développe une politique active de sélection des populations migrantes qui, sans être hostile, marque un arrêt net de l'immigration européenne. Il est encore trop tôt pour juger des effets de ces politiques. Mais le vote du référendum, conjugué à la crise économique de la Covid-19 et aux nouvelles dispositions gouvernementales, semblent provoquer un retrait des Européens. Les chiffres sont incertains car, afin de masquer ces effets, le gouvernement a décidé en mars 2020 de cesser les enquêtes sur les arrivées et les départs de migrants. L'*Office for National Statistics* estime qu'environ un million d'Européens auraient quitté le Royaume-Uni, sans savoir si certains ont l'intention de revenir une fois l'économie repartie.

Conclusion

L'UE a été un puissant vecteur de modernisation, parfois de démocratisation, de l'État britannique⁴. À la suite du Brexit, l'invention d'une nouvelle forme d'État associé à un nouvel imaginaire fait l'objet de débats passionnés qui vont bien au-delà du débat classique sur la place du Royaume-Uni entre l'Europe et les États-Unis⁵. Dans une première phase,

1. Voir les données et les discussions méthodologiques de *The Migration Observatory at the University of Oxford*, en ligne : <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/>.

2. D'après les chiffres de l'OCDE (« Panorama de la santé »), le Royaume-Uni offre 2,5 lits d'hôpitaux pour 1 000 habitants contre 5,9 en France et 8 en Allemagne.

3. Il s'agit de la demande de résidence pour les citoyens européens souhaitant résider au Royaume-Uni élaborée par le gouvernement britannique pendant la négociation du traité. Voir www.gov.uk/settled-status-eu-citizens-families.

4. Patrick Dunleavy, « Losing the “Europeanisation” meta-narrative for modernising British democracy », *Audit Democracy Blog*, 5 novembre 2018, en ligne : http://eprints.lse.ac.uk/109769/1/dit_com_2018_11_05_losing_the_europeanisation_meta_narrative_for_1_.pdf.

5. A. Gamble, *Between Europe and America*, *op. cit.*

les conflits avec l'UE risquent de se multiplier, soigneusement mis en scène. Mais la recomposition de l'État britannique doit aussi s'envisager à une autre échelle, celle de la mondialisation. Parmi les conservateurs, certains mettent l'accent sur la globalisation, l'ouverture, le libéralisme multi-ethnique, l'alliance avec les États-Unis, le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, d'une part, avec l'Asie pacifique, d'autre part, et peut-être une bonne entente avec le voisin européen. D'autres sont plus proches d'un renfermement sur *Little England*, un petit État centralisé, étroit, anglais, néolibéral¹ et peu regardant sur les questions de corruption, valorisant encore davantage, comme à Singapour, la surveillance et l'activisme étatique, les logiques de marché, le démantèlement de l'État-providence, un contrôle étroit sur les migrations et des règles du marché du travail, les inégalités. D'autres, enfin, font confiance aux ressources des Britanniques et de leur Constitution pour inventer un compromis pragmatique qui permettrait à l'État de trouver un chemin original et relativement indépendant d'adaptation progressive et bricolée à ce jeu de contraintes contradictoires, avec, par exemple, une évolution dans le sens d'une quasi-fédéralisation. Dans tous les cas, le Brexit montre surtout pour l'instant « *the limits of the limited state*² » qui rend largement caduques les conceptions classiques de la souveraineté de l'État.

Le Brexit et l'accord finalement signé ont déclenché plusieurs mécanismes. Premièrement et logiquement, le Brexit a mis en mouvement un processus de longue haleine de séparation, de dé-européanisation du droit, des organisations, des régulations, des normes et des standards. Si l'État britannique n'est plus un État membre de l'UE, il doit en permanence négocier avec l'UE, faire des choix de convergence ou de divergence réglementaire. Pour les États qui ne sont pas des États-continentaux comme les États-Unis, la Chine ou le Brésil, les élites gouvernementales doivent toujours rendre des comptes ou négocier en situation d'interdépendance avec les autres pays ou d'autres blocs. Pour ce qui concerne l'UE, les mécanismes de résolution des conflits ou les conséquences de processus de divergence réglementaires et normatifs sont loin d'avoir livré tous leurs secrets. On pourrait assister à un processus de « dé-européanisation » dans une première phase, dont il faudra préciser les différentes dimensions, parallèlement à un processus d'europanisation différent de celui des États membres qu'on a vu dans d'autres pays.

Un deuxième mécanisme de transformation de l'État est lié aux échelles : le retrait de l'UE a entraîné une remobilisation des élites britanniques sur la question des inégalités territoriales, des échecs en termes d'inégalités, de compétitivité, de logement, de santé. Cependant, comme indiqué, ce renouveau de « l'énergie unificatrice de l'État » n'a pas pour objet le Royaume-Uni mais l'Angleterre. Tout se passe comme si le nationalisme anglais qui a soutenu le Brexit avait pour conséquence un désintérêt croissant pour les autres nations qui avaient au contraire bénéficié de l'intégration européenne. Les conservateurs espèrent consolider leur position dans le nord de l'Angleterre qui pourrait leur assurer une majorité pour longtemps, surtout en cas de départ des Écossais.

Un troisième mécanisme de construction de l'État se fait jour avec le Brexit, à savoir la centralisation du gouvernement aux dépens des périphéries mais aussi des juges, voire du Parlement. L'approche relationnelle des différentes institutions est ici essentielle. Les juges comme les Écossais ont perdu un point d'appui dans leur processus d'autonomisation. La

1. Kwasi Kwarteng *et al.*, *Britannia Unchained. Global Lessons For Growth And Prosperity*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

2. Colin Crouch, « The Limitations of The Limited State », dans D. King, P. Le Galès (dir.), *The Reconfiguration of European States...*, *op. cit.*, p. 232-249.

centralisation anglaise de l'État britannique est sans doute le point le plus spectaculaire. Le Brexit enclenche ainsi un mécanisme de destruction de l'État britannique. L'État plurinational britannique organisé par la *devolution* et les principes toujours contestés d'une Union est en voie de devenir un État centralisé anglais¹, et en cas de rejet ou de départ des Écossais et des Irlandais du Nord, il pourrait presque se transformer en État-nation (pas tout à fait car il restera toujours les Gallois) pour la première fois depuis au moins trois siècles. C'est aussi un État profondément divisé².

L'État britannique est toujours un État transnational, capitaliste, encore un peu européen qui rend des comptes à ces trois groupes. Le retrait de l'UE renforce dans un premier temps l'autonomie politique des élites et la démocratie britannique, notamment en termes de choix des interdépendances et des modèles de capitalisme. Cela peut aussi conduire à une plus grande dépendance à l'égard de la *City* de Londres, des investisseurs, des financiers et des entreprises, d'une part, des États-Unis ou d'un autre bloc, d'autre part. D'ores et déjà, les investisseurs se pressent pour acheter une partie des entreprises britanniques rendues plus accessibles compte tenu d'une monnaie qui s'est affaiblie depuis 2015 et où la productivité reste faible. La capture d'une partie de l'État par les intérêts économiques, et notamment la *City* de Londres, fait partie des risques inhérents au départ de l'UE, d'aucuns prétendant que ce mouvement est largement entamé³ et qu'il s'accroît avec le Brexit. La crise de l'État britannique est aussi une crise d'un modèle d'économie politique⁴ qui a été laissé de côté dans cet article. Le débat est vif au sein du Parti conservateur entre les partisans d'un Premier ministre peu orthodoxe d'un point de vue conservateur, qui augmente les impôts et la dépense publique après la Covid-19, vise à réduire les inégalités entre le Nord et le Sud et professe pragmatisme et efficacité électorale, d'une part, et un groupe plus radical qui défend les vertus du marché, de la globalisation, du néolibéralisme, d'autre part⁵.

L'intégration à l'UE a sans doute contribué à consolider l'État britannique plurinational. Le Brexit pourrait soit conduire à une réinvention de l'État britannique combinant Angleterre et globalisation, soit profondément le déstabiliser, voire le démembrement. La recherche d'une voie de sortie pour l'État du Royaume-Uni est en cours.

1. Michael Keating, « Taking back Control ? Brexit and the Territorial Constitution of the United Kingdom », *Journal of European Public Policy*, 2021, en ligne : <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1876156>.

2. Will Jennings, Martin Lodge, « Brexit, the Tides and Canute : The Fracturing Politics of the British State », *Journal of European Public Policy*, 26 (5), 2019, p. 772-789.

3. Georges Monbiot, *Captive State. The Corporate Takeover of Britain*, Londres, Palgrave Macmillan, 2000.

4. Bob Jessop, « The Organic Crisis of the British State : Putting Brexit in its Place », *Globalizations*, 14 (1), 2017, p. 133-141 ; Ben Rosamond, « Brexit and the Politics of UK Growth Models », *New Political Economy*, 24 (3), 2019, p. 408-421 ; Colin Hay, Daniel Bailey, *Diverging Capitalisms. Britain, the City of London and Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, 2019.

5. Voir K. Kwarteng *et al.*, *Britannia Unchained...*, *op. cit.* Kwasi Kwarteng, Priti Patel, Dominic Raab, Chris Skidmore, Elizabeth Truss, les auteurs de l'ouvrage, sont désormais les piliers du Parti conservateur et du gouvernement.

Patrick Le Galès

Patrick Le Galès est directeur de recherche au CNRS, rattaché au Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po (CEE) et doyen et fondateur de l'École urbaine de Sciences Po. Parmi ses publications récentes : avec Desmond King, *Reconfiguring European States in Crisis* (Oxford University Press, 2017) ; avec Paul Pierson, « "Superstar Cities" & the Generation of Durable Inequality », *Daedalus*, 148 (3), 2019, p. 46-72 ; avec Vicente Ugalde, *Que se gobierna ? El caso de la ciudad de Mexico* (Colmex, 2018) ; avec Alberta Andreotti et Francisco Ravier Moreno-Fuentes, *Un monde à la carte. Les cadres supérieurs dans les villes européennes* (PUF, 2016) ; avec C. Barwick, « Work in London, Love in Paris : Middle Class Mobility over the Channel Tunnel », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47 (17), 2021, p. 4023-4039 ; avec Antoine Courmont, *Gouverner la ville numérique* (PUF, 2019) ; « À la recherche du politique dans les villes », *Raisons politiques*, 79, 2020, p. 11-40 ; *Gouverner la métropole parisienne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020 ; « The Rise of Local Politics : A Global Review », *Annual Review of Political Science*, 24, 2021, p. 345-363 (Sciences Po, Centre d'études européennes et de politique comparée, 27 rue Saint-Guillaume, 75337 Paris cedex 07, <patrick.legales@sciencespo.fr>).