

Chapitre 7 – Brexit et régression du Royaume-Uni

hors de la solidarité avec l'Europe ?

Mark Freedland

*Professeur émérite de droit du travail
à l'Université d'Oxford*

I. Introduction

Lorsque je fus invité, il y a bientôt six mois, par le Professeur Supiot à préciser le titre de mon intervention, j'ai choisi de l'intituler « Brexit et régression du Royaume-Uni hors de la solidarité avec l'Europe ? » ; et vous avez sûrement remarqué que j'ai mis un point d'interrogation à la fin, manifestant ainsi apparemment un doute sur la question de savoir si la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne implique une régression de la solidarité de celui-ci avec l'Europe. Vous auriez pu imaginer que j'allais la traiter comme une question controversée et utiliser cette intervention pour aborder cette controverse.

Entre temps, j'ai moi-même parfois du mal à me souvenir des raisons pour lesquelles j'avais ajouté le point d'interrogation, car il me semble difficile de mettre en doute le fait que le Royaume-Uni est entraîné dans une certaine mesure, dans un mouvement de régression en termes de solidarité avec l'Europe. J'ai néanmoins fini par voir dans cette régression un phénomène complexe et à long terme, plutôt qu'un mouvement simple et soudain ; et le vrai but de cette intervention est de rendre compte de cette complexité qui est inscrite dans un long processus, afin d'envisager, de la manière la plus optimiste possible, un possible renouveau de cette solidarité dans le futur.

En guise de réflexion préliminaire, permettez-moi de dire quelques mots sur ce que j'entends par « la solidarité du Royaume-Uni avec l'Europe », et comment elle se rapporte à la notion générale de « solidarités en Europe » qui fait l'objet de ce colloque. Avant toute chose, je présente ma propre définition de travail pour « la solidarité » ou « les solidarités » : à mon sens, celles-ci consistent en un ensemble d'engagements à partager des intérêts, des valeurs et, au moins jusqu'à un certain degré, une identité ; et ces engagements comportent des éléments concernant la justice sociale et l'inclusion sociale.

C'est une définition qui me semble applicable à la fois aux « solidarités en Europe » et à « la solidarité du Royaume-Uni avec l'Europe » : cependant, nous devons rester conscients d'une certaine divergence fondamentale entre les notions de « solidarité » utilisées dans les deux contextes différents. Je pense que « les solidarités en Europe » se réfèrent à un ensemble ou différents ensembles d'engagements qui sont partagés *à l'intérieur de l'Europe*. En revanche, l'idée précise de « la solidarité du Royaume-Uni avec l'Europe » comporte, au moins partiellement, des connotations relatives au *positionnement extérieur* du Royaume-Uni par rapport à l'Europe.

Cette dualité entre solidarité interne et solidarité externe est au cœur de l'ensemble des problèmes que mon intervention vise à aborder. J'examinerai la question de « Brexit et régression du Royaume-Uni hors de la solidarité avec l'Europe ? » en me référant à cette dualité et en examinant d'abord le passé et le présent de la relation tendue qu'entretient le Royaume-Uni avec l'UE (I), avant d'essayer de projeter cette relation dans le futur (II).

II. Du passé au présent

Il s'avère que l'idée de solidarité fournit une optique étonnamment puissante pour considérer l'histoire des relations du Royaume-Uni avec l'Union européenne, particulièrement lorsque celle-ci est focalisée et aiguisée par la distinction entre solidarité interne et solidarité externe. (Dans ce contexte, j'emploie la formule « Union européenne » comme incluant la Communauté économique européenne et la Communauté européenne auxquelles elle s'est substituée.)

Nous pouvons l'utiliser pour comprendre la signification de la proposition fondatrice de Winston Churchill, notre célèbre chef d'état pendant la deuxième guerre mondiale, en vue de la formation des « Etats-Unis d'Europe », dans son fameux discours de Zurich en septembre 1946. La proposition est largement et à mon sens correctement vue comme identifiant Churchill comme l'un des pères fondateurs de l'UE, mais il y avait une controverse quant à savoir s'il était favorable à l'appartenance du Royaume-Uni à ces Etats-Unis d'Europe, en toutes circonstances. Cette question restera à jamais hypothétique ; mais il me semble que la relation que, à ses yeux, le Royaume-Uni devait immédiatement entretenir avec une union émergente d'Etats européens continentaux était celle de solidarité externe. Cela résulte implicitement de son exhortation selon laquelle « la Grande-Bretagne, le Commonwealth des nations britanniques, la puissante Amérique, et, je l'espère, la Russie soviétique - car tout serait alors résolu - doivent être les amis et les promoteurs de la nouvelle Europe et défendre son droit à la vie ». Voici, à mon avis, le sens classique à donner à la notion de solidarité externe.

Cette posture de solidarité externe demeurait raisonnablement confortable pour le Royaume-Uni aussi longtemps que la formation d'une union d'Etats européens est demeurée embryonnaire ; mais la création de la Communauté économique européenne par le traité de Rome en 1957 a fondamentalement rendu cette posture intenable et placé les gouvernements britanniques successifs devant un dilemme qu'ils n'ont pas su résoudre dans les soixante années qui ont suivi. Ce dilemme résulte du fait que les intérêts économiques du Royaume-Uni allaient dans le sens de l'appartenance — ou à tout le moins d'un rapprochement très étroit avec l'UE émergente, mais que cela supposait de passer d'une solidarité relativement souple et externe à une autre beaucoup plus complète et interne, que le Royaume-Uni aurait beaucoup de mal à embrasser.

Cette transition est souvent décrite comme le passage d'une union économique à une union politique, mais je pense que les implications d'une telle union politique — et les difficultés que le Royaume-Uni a connues avec celle-ci — peuvent être mieux comprises à l'aune de cette distinction très subtile mais tout à fait capitale entre solidarités interne et externe : en bref, c'est le passage d'une forme de soutien vers une forme d'appartenance. Le besoin de faire ce cheminement a confronté le Royaume-Uni à des problèmes d'identité nationale qui semblent avoir eu un retentissement assez soudain, inattendu et

dévastateur sur ses relations avec l'UE en 2015, suscitant une crise dont le Royaume-Uni est loin d'être sorti.

Envisagée sous l'optique de la solidarité, cette crise apparaît, sinon inévitable – qui peut jamais dire qu'une crise est absolument inévitable ? – du moins déjà inscrite dans l'histoire des relations du Royaume-Uni avec l'UE après son adhésion à la CEE en 1973. En dépit de l'ambition réelle d'Edward Heath, le premier ministre du Royaume-Uni de l'époque, de créer une solidarité interne, au sein de la CEE, entre le Royaume-Uni et les autres Etats membres, l'adhésion du Royaume-Uni à la CEE s'est toujours avérée plus hésitante que ce qu'il avait espéré. De plus, le long mandat de Margaret Thatcher en tant que première ministre de 1979 à 1990 a transformé cette adhésion en une relation beaucoup plus superficielle dans laquelle toute apparence d'une réelle solidarité interne demeurait manifestement absente.

En réalité, Margaret Thatcher voulait en grande partie créer une relation fondamentalement commerciale et antagoniste entre le Royaume-Uni et les autres Etats membres de la CEE. Ses choix politiques à propos de la CEE combinaient une recherche entêtée des intérêts économiques du Royaume-Uni, qui passaient par la participation du Royaume-Uni au développement du marché unique, mais avec une résistance farouche à l'évolution, en cours à ce moment-là, de la CEE en tant qu'entité politique et dont le point de culmination fut l'élaboration du traité de Maastricht en 1992. Une telle orientation peut être considérée comme un positionnement d'insularité interne plutôt que de solidarité interne.

Cette posture à l'égard de la CEE n'était pas seulement nationaliste et insulaire, mais elle constituait aussi, et dans la même mesure, une posture néolibérale. Insulaire plutôt que solidaire vis-à-vis des politiques européennes, elle était combinée avec une opposition aux propositions visant à faire évoluer la CEE vers plus de justice sociale et d'inclusion sociale. Cette opposition fut révélée, tant symboliquement qu'en pratique, par l'*opt-out* final du Royaume-Uni par rapport à ce qu'on appelait le chapitre social du traité de Maastricht. Face à une telle absence de solidarité vis-à-vis de l'Europe de la part du gouvernement britannique durant l'ère Thatcher, on peut se demander s'il existait encore une marge de régression supplémentaire en matière de solidarité. Comment pourrait-on parler de régression pour une solidarité qui n'exista pratiquement jamais à un niveau significatif quelconque ?

Ce n'est pas le lieu d'examiner en détail les relations entretenues par la suite entre le Royaume-Uni et l'UE émergente. Contentons-nous de remarquer que les gouvernements suivants dirigés par John Major, Tony Blair et Gordon Brown étaient moins négatifs dans leurs approches à l'égard de l'UE. Tony Blair, en effet, était un enthousiaste positif qui aurait très certainement voulu emmener le Royaume-Uni jusqu'au cœur de la solidarité avec l'UE en lui faisant rejoindre la zone Euro si la situation politique intérieure du Royaume-Uni et de ses gouvernements lui en avait laissé la possibilité.

Par conséquent, nous pouvons considérer les décennies d'intervention entre 1990 et 2010 comme étant caractérisées par une sorte de solidarité à moitié interne et à moitié externe de la part des gouvernements du Royaume-Uni à l'égard de l'UE. Toutefois, l'insularité dans le positionnement tenu à l'endroit de l'UE durant l'ère Thatcher continua d'exister comme un fil conducteur important dans les choix politiques des Conservateurs ; donc un groupe qu'on dénomme « eurosceptique » devint conséquent et de plus en plus audible et

cette tendance s'aggrava durant la campagne politique ostensiblement anti-UE menée par Nigel Farage à travers son parti UKIP. En 2007, d'une manière qui n'avait pas attiré beaucoup d'attention à l'époque, le mouvement eurosceptique ou anti-solidaire réalisait un coup risqué : pour remédier à leur inquiétude relative à davantage de centralisation de l'UE, le traité de Lisbonne s'est enrichi des dispositions aujourd'hui très connues de l'article 50 établissant une procédure permettant à tout Etat membre de se retirer de l'UE s'il en décide ainsi, conformément à ses règles constitutionnelles propres.

Néanmoins, même sous le gouvernement du premier ministre David Cameron de 2010 à 2015, un degré raisonnable de solidarité avec l'UE fut maintenu à la demande des démocrates libéraux, partenaires des Conservateurs dans le gouvernement de coalition. Toutefois, en 2015, David Cameron fut réinvesti en tant que premier ministre, mais cette fois-ci dans un gouvernement entièrement conservateur, au sein duquel un mouvement anti-UE était suffisamment puissant pour le contraindre à honorer la promesse électorale consistant à procéder au référendum sur la poursuite de l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE. Le résultat est plus que connu : bien que le camp du « Leave » ne l'ait emporté que d'une courte majorité, l'écart était suffisamment important pour l'obliger à démissionner immédiatement de sa fonction de premier ministre permettre à Theresa May d'émerger du concours qui s'en est suivi pour le remplacer. Elle était fermement décidée à invoquer l'article 50 et provoquer le départ du Royaume-Uni de l'UE, quand bien même il n'y avait encore aucun accord avec le reste de l'UE, ou au sein du gouvernement ou du parlement britanniques quant à la nature et la fondation des relations futures entre le Royaume-Uni et l'UE. Deux ans après ce référendum, aucune certitude n'a émergé à ce jour à propos de cette question absolument centrale.

III. Du présent au futur

Dans ces conditions difficiles, il est important, même si c'est pénible, d'essayer d'analyser l'évolution possible des relations entre le Royaume-Uni et l'UE, ainsi que les répercussions de ces changements sur la société britannique. Dans des écrits antérieurs sur ce sujet, j'ai expérimenté d'autres méthodes d'analyses. J'ai avancé l'idée selon laquelle le Brexit, surtout dans l'hypothèse où il ne serait pas accompagné d'un accord garantissant une concordance étroite du Royaume-Uni avec l'UE, pourrait engendrer une série de menaces non seulement pour le *Rule of Law* (l'Etat de droit) au Royaume-Uni, mais aussi pour le substrat encore plus fondamental du bon gouvernement et de l'ordre public que j'ai identifié avec la notion de « *sustainable governance* » (« gouvernance durable »). Plus précisément au regard de l'idée de solidarité et des questions de justice sociale et d'inclusion sociale, j'ai avancé la notion de « travailleur isolé dans un Etat isolé » pour décrire mon inquiétude quant à l'évolution de l'état des relations de travail dans un Royaume-Uni post-Brexit. Dorénavant, je vois dans les idées de « solidarité avec l'Europe » et « solidarités au sein de l'Europe » un outil potentiellement encore plus puissant pour la compréhension de ces développements politiques, économiques et sociaux.

Je pense en particulier que l'idée de solidarité du Royaume-Uni avec l'Europe, surtout lorsqu'elle est combinée avec la distinction entre solidarités interne et externe, aide beaucoup à la compréhension des politiques que la première ministre Theresa May est en train de poursuivre s'agissant du Brexit ainsi que des difficultés particulières que celles-

ci semblent présenter. Il me semble que la première ministre essaye aujourd'hui de réinventer une idée de solidarité essentiellement externe entre le Royaume-Uni et l'UE assez similaire à l'idéal que Winston Churchill invoqua, comme nous l'avons vu, en 1946. Son idée de « Partenariat avec l'Europe » comporte de nombreuses connotations dans cet esprit.

Il y a, toutefois, deux problèmes importants avec ce positionnement. L'un concerne la viabilité de la revendication d'*extériorité* vis-à-vis de l'UE. L'autre concerne l'*authenticité* de la revendication de solidarité avec l'UE. Concernant l'*extériorité* à l'UE, le problème est qu'il est infiniment plus difficile pour le Royaume-Uni de concevoir l'idée d'une série de politiques et d'accords ou de dispositions extérieurs à ceux de l'Europe continentale comme ce fut le cas au temps de Churchill. Comme nous l'avons vu, cela a été largement compris par les gouvernements britanniques à partir de 1957, et cette perception fit barrage aux tendances eurosceptiques. Une part importante de l'actuel gouvernement britannique, avec laquelle la première ministre s'allie souvent, semble persister à sous-estimer cette série de problèmes, même face à l'évidence des difficultés énormes que présenterait une extériorité complète du Royaume-Uni par rapport à l'UE, parmi lesquelles se trouve la problématique, et non la moindre, de l'Irlande du Nord. Il est pratiquement impossible, après 45 ans de participation du Royaume-Uni à la Communauté européenne sous une forme ou une autre, d'imaginer qu'il puisse y avoir un scénario dans lequel le Royaume-Uni pourrait tout simplement devenir intégralement externe à l'UE.

Cette série de problèmes, déjà graves en eux-mêmes, risque de devenir insurmontable si elle est combinée avec l'autre série d'inquiétudes portant sur l'authenticité des engagements de la première ministre ou de son gouvernement en ce qui concerne la solidarité. Comme précédemment mentionné, il existe une faction importante au sein du gouvernement qui prend une position fortement anti-solidaire vis-à-vis de l'UE, insistant par exemple sur le fait que le Royaume-Uni ne doit pas, dans le futur, faire partie d'une union douanière avec l'UE dans le futur ou de ses accords sur le marché unique, et qu'il ne doit en aucun cas être soumis à l'autorité de la Cour de justice de l'UE. La première ministre est politiquement redevable envers cette faction et, qui plus est, semble avoir une sympathie clandestine pour ses points de vue.

En outre, si nous tournons notre regard vers cette zone de solidarité qui est spécifiquement liée à la justice sociale et à l'inclusion sociale, nous constatons que la première ministre elle-même, en dépit de sa rhétorique sur le partenariat avec l'UE, a ses propres préoccupations anti-solidaires, en particulier en ce qui concerne l'immigration vers le Royaume-Uni depuis le reste de l'UE. C'est une chose de reconnaître, comme beaucoup de gens l'ont fait et le font encore, que l'immigration extensive vers le Royaume-Uni depuis les autres Etats membres de l'UE, en particulier depuis les pays qui ont adhéré à l'UE après 2000, a posé de sérieux problèmes politiques et sociaux pour le Royaume-Uni. C'est une tout autre chose de créer, comme l'a fait la première ministre en sa caractéristique antérieure de secrétaire d'Etat à l'intérieur, un environnement sciemment hostile aux immigrants du Royaume-Uni, et de réserver aux citoyens d'autres pays de l'UE qui exercent le droit de libre circulation dans l'UE un traitement hostile généralisé. Il est assez difficile de voir comment, dans une telle atmosphère, une construction satisfaisante de solidarité externe avec l'UE pourrait avoir lieu.

À partir de tout cela, il me semble que la régression du Royaume-Uni hors de la solidarité avec l'Europe, en particulier avec l'UE, est plus que réelle ; et il est évident que je suis d'avis que la poursuite d'une solidarité beaucoup plus positive avec l'Europe et l'UE est souhaitable si le Royaume-Uni entend demeurer une société moralement, politiquement et économiquement florissante. J'aurais pu finir sur ce point-là. Mais il m'a semblé nécessaire d'ajouter quelques mots sur l'éventuel impact du Brexit et de sa dimension anti-solidaire sur l'UE dans son ensemble et sur les autres États membres. Toute la discussion sur le Brexit au sein du Royaume-Uni est susceptible d'être centrée sur le Royaume-Uni lui-même, d'une manière qui est au moins narcissique et qui souvent expose une sorte d'égoïsme national inconscient.

Ce serait assez prétentieux, pour quelqu'un qui vient du Royaume-Uni, de commenter l'impact des discussions relatives au Brexit sur l'ensemble de l'UE ou sur ses autres États membres. Cela dit, il me semble approprié de conclure en déplaçant un peu la discussion sur la simple question de la solidarité du Royaume-Uni avec l'Europe vers les implications plus larges des discussions sur le Brexit pour les solidarités au sein de l'Europe plus généralement, qui sont, après tout, le thème global de notre colloque.

Je pense qu'il y a deux choses qui doivent être notées ici. La première : bien que les autres États membres de l'UE semblent à juste titre assez déterminés pour maintenir leur volonté de faire bloc face au Brexit, ils vont malheureusement et inévitablement être soumis à des divisions tant mutuelles qu'internes suscitées par le Brexit. La seconde est que le type de courant nationaliste qui est diffusé par au moins quelques groupes du Royaume-Uni qui soutiennent et conduisent le mouvement vers le Brexit, semble entrer très probablement en résonance avec les impulsions nationalistes d'autres États membres. Dans cette situation, il paraît plus important que jamais de poursuivre la recherche générale de solidarités au sein de l'Europe auxquelles ce colloque est dédié.