

Le Brexit et la grande Europe

PAR JEAN-FRANÇOIS DREVET ¹

D'ici un an, en mars 2019, les négociations visant à entériner la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne — le Brexit — sont censées avoir abouti. Cette échéance constitue certes un horizon d'assez court terme, mais est-elle immuable et quelles conséquences peut-on en attendre ? Jean-François Drevet examine ici trois aspects directement ou indirectement liés au Brexit : l'hypothèse d'une marche arrière du Royaume-Uni si les Britanniques ne parviennent pas à un accord satisfaisant de sortie de l'Union européenne ; les conséquences du Brexit sur les relations internes à l'Union, et en particulier la cohésion réelle et inattendue des 27 autres membres de l'Union dans les négociations en cours ; enfin la clarification qui en découle s'agissant des relations de l'Union européenne à l'égard de sa périphérie. Quelle que soit l'issue du Brexit, une chose est sûre, il aura fait bouger les lignes et contribué à une certaine forme de relance au sein de l'Union. S.D. ■

Après les tribunes et articles publiés dans ces colonnes en 2015, 2016 et 2017 ², il pourrait paraître superflu de revenir sur le Brexit, une échéance désormais à court terme (mars 2019). C'est pourtant utile, en raison de la difficulté à en mesurer toutes les conséquences sur le long terme et de l'importance

des incertitudes qui en résultent : une marche arrière du gouvernement britannique est-elle encore possible ³ ? Quels seront les effets de la négociation sur les 27 États membres ? Dans quelle mesure le retrait britannique affecte-t-il les relations entre l'Union européenne (UE) et ses périphéries ?

1. Ancien fonctionnaire à la Commission européenne. Les propos exprimés ici n'engagent que leur auteur.

2. DREVET Jean-François, « Les Britanniques peuvent-ils vraiment quitter l'Union ? » ; « Le Brexit : c'est fait ? » ; et « Le Royaume-(dés)Uni et ses frontières », *Futuribles*, respectivement n° 408, septembre-octobre 2015, p. 81-86 ; n° 414, septembre-octobre 2016, p. 111-115 ; et n° 419, juillet-août 2017, p. 73-79.

3. Cf. MARTIN Derek, « Le Brexit est-il inévitable ? », *Futuribles*, n° 417, mars-avril 2017, p. 85-94.

L'hypothèse de la marche arrière

Puisque certains experts l'estiment juridiquement possible⁴, la presse britannique s'est interrogée sur la possibilité de revenir sur l'activation de l'article 50 du traité⁵. Déçu par le contenu de l'accord de sortie, le Parlement pourrait refuser de voter la facture du retrait (*withdrawal bill*) et obliger le gouvernement à retourner à la case départ, éventuellement après un référendum. Selon Tony Blair⁶, le mouvement pourrait aussi venir des 27, effrayés par les conséquences catastrophiques du retrait britannique sur leurs économies et la géopolitique de l'Europe dans son ensemble.

Fin connaisseur de la politique intérieure britannique, Bagehot⁷ ne croit pas à cette hypothèse. Il pense que la Chambre des lords (800 membres, la deuxième assemblée législative du

monde après celle de la Chine), hostile au Brexit, peut retarder mais non bloquer la *withdrawal bill*, parce qu'en démocratie, une assemblée élue aura nécessairement le dernier mot sur l'autre qui ne l'est pas. Il constate que le parti *tory* reste majoritairement proBrexit : seulement 25 % de ses membres souhaitent que la Grande-Bretagne reste dans le marché unique et 14 % sont en faveur d'un deuxième référendum⁸, qui pourrait inverser les résultats du précédent. Enfin, sans être majoritairement proBrexit, il observe que l'opinion n'est pas susceptible de se prononcer d'ici 2019 en faveur d'un retour en arrière.

Et comme personne n'a été en mesure d'identifier pour les 27 des effets dramatiques du retrait britannique, il est peu probable que ceux-ci s'y opposent, pour autant qu'ils soient en mesure de le faire puisqu'il s'agit d'une initiative unilatérale de Londres.

4. À l'instar de *sir* John Kerr, l'un des rédacteurs de l'article 50 en tant qu'ancien représentant permanent britannique à Bruxelles, s'exprimant dans l'émission *Today* de la BBC Radio 4 : « À tout moment, nous pouvons changer d'avis si nous le souhaitons, et si nous le faisons, nous savons que nos partenaires en seraient très heureux. Les Brexiteurs donnent l'impression que c'est en raison de la façon dont l'article 50 est rédigé que, ayant envoyé une lettre le 29 mars 2017, nous devrions partir automatiquement le 29 mars 2019 au plus tard. Ce n'est pas vrai. Il est trompeur de laisser entendre qu'une décision que nous prenons de façon autonome dans ce pays concernant le moment de notre départ, nous serions tenus de la prendre en vertu d'une disposition du droit des traités de l'UE. »

5. Qui dispose : « 1. Tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union. 2. L'État membre qui décide de se retirer notifie son intention au Conseil européen. À la lumière des orientations du Conseil européen, l'Union négocie et conclut avec cet État un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union [...] 3. Les traités cessent d'être applicables à l'État concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification visée au paragraphe 2, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'État membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai. »

6. Interviewé par Decca Aitkenhead : « Tony Blair: "The Whole Country Has Been Pulled into this Tory Psychodrama over Europe" », *The Guardian*, 16 décembre 2017. URL : <https://www.theguardian.com/politics/2017/dec/16/tony-blair-the-whole-country-has-been-pulled-into-this-tory-psychodrama-over-europe>. Consulté le 25 janvier 2018.

7. Pseudonyme adopté en référence à Walter Bagehot (1826-1877), journaliste britannique qui écrivit beaucoup sur les questions politiques et économiques. Cf. « Bagehot: Three Predictions for British Politics in 2018 », *The Economist*, 4 janvier 2018. URL : <https://www.economist.com/news/britain/21734001-lords-will-rebel-culture-wars-will-ragebut-theresa-may-and-brex-it-will-not-be-derailed-three>. Consulté le 25 janvier 2018.

8. Chez les travaillistes, ces chiffres sont respectivement de 87 % et 78 % (*ibidem*).

Une cohésion inattendue des 27

Menée par Michel Barnier pour le compte de la Commission, la négociation qui a conduit à l'accord préliminaire de décembre 2017 a montré la cohésion des États membres. Unis par leur désir de ne pas payer à la place des Britanniques, ils ont obtenu une grande partie de ce qu'ils avaient exigé concernant leurs droits préalables :

— Comme on pouvait s'y attendre, en dépit des menaces de Boris Johnson et des Brexiters, on s'est accordé sur un montant global de l'addition à payer par Londres⁹, bien qu'il demande encore à être précisé.

— D'après la Commission européenne, « les citoyens de l'Union vivant au Royaume-Uni et les citoyens britanniques installés dans l'UE à 27 conserveront les mêmes droits une fois que le Royaume-Uni aura quitté l'UE », ce qui devrait maintenir la compétence de la cour de justice de l'UE sur ce point, ce dont les Brexiters voulaient se débarrasser au nom du « *taking back control* [reprendre le contrôle] ». Cela ne garantit pas le maintien de la liberté d'établissement des ressortissants européens, qui fera l'objet des négociations ultérieures.

— En fait, sous la pression des unionistes nord-irlandais du DUP (Democratic Unionist Party), indispensables à Theresa May pour conserver sa majorité, la question irlandaise a été ajournée : l'accord juxtapose deux

positions contradictoires, car on ne peut dire clairement que le maintien de l'Irlande du Nord dans le marché unique, suivant des modalités qui restent à déterminer, soit la seule solution techniquement possible.

Il s'agit maintenant de définir les conditions de maintien d'une association entre l'UE et le Royaume-Uni, dans chacun des chapitres de l'acquis communautaire, dans le cadre d'une négociation qui ressemble à celles des adhésions, mais qui ira dans l'autre sens. Bien qu'il existe des sensibilités très inégales suivant les États membres, ils ont intérêt à rester unis, afin de résister aux tentatives de « *cherry picking* [sélection de ce qui est le mieux] » britanniques qui lui permettraient de garder les avantages sans assumer les devoirs de l'adhésion.

Ce sera possible, parce que le rapport de forces est différent, Londres étant en position de demandeur. Dans les négociations précédentes, en vue de la révision des traités, la délégation britannique pouvait être très exigeante parce qu'il fallait absolument un accord à l'unanimité. Elle a pu ainsi manœuvrer avec une habileté consommée pour obtenir des avantages particuliers à tous les stades, y compris lors des ratifications, quand un référendum irlandais ou danois obligeait à s'accorder sur des amendements. Il se pourrait maintenant que quatre décennies d'obstruction britannique n'incitent pas les 27 à un excès de flexibilité.

9. « C'est comme au bar, vous ne pouvez pas partir tant que vous n'avez pas payé la tournée que vous avez commandée », a expliqué le porte-parole de la Commission européenne, Margaritis Schinas. Cité in VALE Giovanni, « Brexit : les 10 principaux points de négociation entre l'Europe et le Royaume-Uni », *Comprendre l'Europe*, 19 juin 2017. URL : <https://www.touteurope.eu/actualite/brexit-les-10-principaux-points-de-negociation-entre-l-europe-et-le-royaume-uni.html>. Consulté le 25 janvier 2018.

Paradoxalement, le départ d'un État membre, loin d'entraîner une dislocation de l'UE, aurait plutôt tendance à renforcer sa cohésion : s'il en était encore besoin, c'est une preuve de la solidité du cadre juridique communautaire, qui ne se prête pas facilement aux dérogations. En attendant les bagarres du prochain marathon budgétaire, la fixation des perspectives financières de l'après-2020, on peut espérer que cette cohésion se maintiendra.

Quel que soit l'accord final, qui pourrait bien être, au moins provisoirement, une association minimale plus proche des accords euro-helvétiques que de l'Espace économique européen (EEE), les experts sont unanimes à considérer que les conséquences du Brexit seront plus difficiles à gérer pour les Britanniques que pour les 27. Compte tenu de son déficit commercial, du temps qui lui sera nécessaire pour négocier de nouveaux accords commerciaux avec les pays tiers, les experts estiment que l'économie britannique aura de la peine à trouver des marchés alternatifs à l'UE, même en recourant au *dumping* fiscal et social d'un nouveau « Singapour-sur-Tamise ».

Pour le moment, les milieux économiques continentaux ne redoutent pas cette concurrence et sont plus intéressés par la reprise d'activités qui pourraient quitter le Royaume-Uni. Il est encore trop tôt pour évaluer d'éventuelles délocalisations industrielles (celles de l'automobile étant étroitement dépendantes du contenu de l'accord d'association). La compé-

tition pour accueillir deux agences européennes, qui a permis à Amsterdam (Agence européenne du médicament) et à Paris (Agence bancaire européenne) de prendre la place de Londres, est un signe des appétits des continentaux. Il en va de même des espoirs plus ou moins raisonnables des places financières européennes pour attirer les activités de la City.

Une clarification des relations entre l'UE et ses périphéries ?

Parmi les conséquences géopolitiques du Brexit, la perspective d'une relance de la construction européenne figure en première place. Comme elle est analysée par ailleurs dans ce numéro de la revue ¹⁰, on n'y reviendra pas ici. Compte tenu de la proximité des prochaines élections (2019), la fenêtre d'opportunité ouverte par le départ des Britanniques serait de courte durée. Il y a peu de temps pour faire beaucoup, mais après des années d'euro-scepticisme, sinon d'*euro-bashing*, les conditions d'un renforcement d'une union politique continentale à vocation fédérale n'ont jamais été plus favorables, en s'attachant en priorité aux faiblesses structurelles de la gestion de l'euro.

En réduisant fortement le poids de l'arrière-garde ¹¹, le départ des Britanniques remet en cause le concept d'une « Europe à deux vitesses » dans lequel l'UE s'est enlisée depuis Maastricht. Pour contourner les réticences des eurosceptiques, les partisans de la relance, notamment en France, croyaient nécessaire de se dissocier de la construction communau-

10. Voir l'article de Catherine Vieilledent, « Deux voix pour l'Europe. Pour une relance de l'Union européenne », en page 5 de ce numéro.

11. DREVET Jean-François, « L'Europe et son arrière-garde », *Futuribles*, n° 407, juillet-août 2015, p. 101-114.

taire pour se concentrer sur l'édification d'une communauté alternative dans le cadre de la zone euro. Ce n'est plus nécessaire aujourd'hui.

Il n'y a plus que deux pays, le Danemark et la Suède qui ne veulent pas rejoindre l'euro, alors qu'ils en ont la possibilité. Il est significatif que les Baltes n'aient pas suivi leurs parrains nordiques dans cette voie, bien que leur accession à l'euro soit le résultat d'efforts très importants et pénibles pour leur population. Leurs devises suivant de près les fluctuations de la monnaie unique, l'*opting-out* de Copenhague et de Stockholm n'est pas un problème. Quant aux pays qui patientent dans la salle d'attente, les progrès de leur intégration commerciale avec ceux de la zone euro en font des candidats probables, dès qu'ils auront satisfait aux critères.

S'agissant des politiques issues des accords de Schengen, il n'y a pas d'alternative au renforcement de la zone de libre circulation. À moins de revenir sur les accords de Genève de 1950, compte tenu des pressions migratoires, comment éviter la communautarisation de la gestion du droit d'asile ?

Dans les mois à venir, ces progrès ne feront pas pour autant reculer le populisme et l'éventualité de gouvernements hostiles à une nouvelle avancée européenne. Mais leur résistance risque de s'amoinrir sous l'empire des nécessités.

Au-delà des limites actuelles de l'UE, en plaçant explicitement le Royaume-Uni dans la périphérie de l'UE, le Brexit est également de nature à clarifier la géopolitique européenne. Les limites de l'UE, en question de-

puis le début des années 2000¹², sont-elles en train de se stabiliser ?

La poursuite des élargissements, une priorité de la politique britannique pour diluer la construction européenne dans une zone de libre-échange, est compromise par la raréfaction du nombre de candidats. Bien que les pays des Balkans occidentaux, qualifiés de candidats potentiels depuis 2000, adhèrent beaucoup plus lentement que prévu, leur vocation à rejoindre l'UE n'est pas remise en cause. Après la Croatie et le Monténégro, la Serbie suivra le mouvement et les autres viendront un peu plus tard si leur situation interne s'améliore. Seule la Moldavie, dans une situation très particulière entre la Roumanie et les autres membres du partenariat oriental, pourrait s'ajouter à la liste.

Avec les pays qui ne veulent pas adhérer, des accords avantageux pour l'UE et acceptables pour ses partenaires ont été conclus : après les actes manqués de la Norvège (1973, 1994) et de l'Islande (négociations avortées 2010-2012), l'EEE s'avère un système durable, sans être un modèle pour des pays plus importants de la périphérie qui n'auraient pas des intérêts aussi convergents avec l'UE.

Suivant ce qui sera négocié avec les Britanniques, une forme d'accord *a minima*, sans avoir la cohérence du modèle EEE, va se construire, de manière plus ou moins comparable à ce qui fonctionne avec la Suisse. Comme le montre cet exemple, il faut s'attendre à une association évolutive, la stabilisation n'étant pas possible à court terme, compte tenu des réactions émotionnelles d'une partie de

12. DREVET Jean-François, *L'Élargissement de l'UE jusqu'où ?*, 2^e éd., Paris : L'Harmattan, 2004.

l'opinion britannique (comme cela avait été le cas en Suisse en 1992 quand une votation s'était opposée à la ratification de l'accord EEE).

Plutôt que confirmer la fin de la négociation d'adhésion surréaliste engagée avec la Turquie depuis 2005, l'UE voudrait se concentrer sur l'amélioration de l'union douanière. Celle-ci fonctionnant à l'avantage des deux parties, en dépit des récriminations d'Ankara, elle va probablement se maintenir, mais sans modification importante car les efforts pour l'intensifier se heurtent à trop d'obstacles, indépendamment de l'imprévisibilité du président Erdoğan.

À juste titre, la Russie a toujours estimé que sa géopolitique ne lui permettait pas d'adopter une trajectoire d'adhésion, ou même d'adoption de tout ou partie du marché unique, ce qui l'achemine vers un accord évolutif de libre-échange qui devrait convenir aux deux parties.

Restera pour l'UE à revoir complètement sa politique de voisinage (PEV) en fonction des réalités du moment qui ne sont plus celles des années 2000 : le cercle d'amis (*ring of friends*) est devenu un cercle de feu (*ring of fire*). Doit être redéfini un schéma évolutif à adapter à trois problématiques :

— Celle des pays du partenariat oriental : l'UE peut développer ses accords d'association rénovés au fur et à mesure de leurs progrès vers la démocratie et le développement économique, y compris avec un effort de stabilisation des relations avec la

Russie puisque l'« étranger proche » est commun aux deux parties (*near abroad for both*).

— Celle des pays du Maghreb qui n'ont pas d'alternative à une poursuite du rapprochement avec l'UE, avec qui ils font la plus grande partie de leurs échanges (soit l'extension de la stratégie marocaine), mais aussi l'intégration entre les trois principaux pays, un effort qui n'a jamais été entrepris dans le passé¹³ et qui n'a pas connu de progrès récent.

— Celle des pays du bassin oriental de la Méditerranée et du Moyen-Orient : en attendant la stabilisation de la région (à laquelle l'UE a contribué de manière significative en participant à la négociation de l'accord nucléaire avec l'Iran), il n'y a pas d'alternative à une gestion transactionnelle sur la base d'une stratégie européenne pour le Moyen-Orient dans son ensemble, qui reste à établir par le SEAE (Service européen pour l'action extérieure).

Dans ce contexte, le Brexit apparaît comme un élément de clarification des relations de l'UE avec les périphéries européennes, en contribuant à la formation d'un cercle de pays qui feraient le choix d'une forme d'association sans rechercher pour autant l'adhésion. À moins d'événements graves et imprévus (un tel exercice effectué en 1988 aurait-il produit des résultats opérationnels ?), ce schéma devrait encadrer l'évolution à venir de la « grande Europe. » Il sera précisé pour chacun des espaces indiqués ci-dessus dans les tribunes à venir. ■

13. L'Algérie et la Tunisie étaient en union douanière avec la France, mais le Maroc avait gardé son statut particulier issu des accords d'Algésiras (1906), qui maintenaient une « porte ouverte » aux autres pays européens, donc une frontière douanière avec l'Algérie.