

BREXIT

UNE BRÈVE HISTOIRE DE LA SOUVERAINETÉ *

Philippe Darmuzey



Le retrait du Royaume Uni de l'Union Européenne, BREXIT¹, est un accident sans équivalent dans les relations internationales contemporaines. A travers l'examen fouillé et quotidien des négociations en cours, le présent travail d'information, de recherche et d'analyse propose une tentative cohérente d'explication des tenants et des aboutissants de cette crise. L'origine historique des dégâts psychologiques auto-infligés par la classe politique britannique vis à vis du projet européen explique les fissures de confiance insinuées dans le corps social.

Au-delà même de la crise de défiance vis à vis du projet européen, le Brexit est une authentique crise de souveraineté. Sa vraie nature est celle d'un psychodrame national vécu par le dernier vieil Etat-nation-impérial du XXème siècle. Le drame d'un pays, le Royaume-Uni, mal remis de sa rétrogradation progressive après la deuxième guerre mondiale au rang de simple membre d'un club, dans un univers globalisé et numérisé.

* inspiré du titre de l'ouvrage 'Sapiens une brève histoire de l'humanité', Yuval Noah Harari, ed. Albin Michel, 2015

¹ BREXIT: néologisme désormais couramment usité et tiré d'une contraction entre les mots anglais **Britain** et **exit**, par analogie avec le terme GREXIT qui avait été inventé pour désigner la sortie éventuelle de la Grèce de l'Euro.

La **scène du drame** est celle d'un monde qui a vu sa population passer de 2 milliards 500 millions d'habitants en 1945 à 7 milliards 300 millions aujourd'hui. Un monde dans lequel 13 pays ont aujourd'hui plus de 100 millions d'habitants**, aucun d'eux n'appartenant à l'Union Européenne. Sur cette scène, l'acteur britannique prend l'apparence d'un patient anglais convalescent dont le costume est devenu trop large, le chapeau melon démodé et dont le parapluie ne répond plus aux normes et standards de l'Union européenne.

L'Union européenne est provisoirement mais étonnamment unie face à l'adversité d'une négociation imposée par un de ses membres les plus puissants. L'impact profond de cette crise et ses premiers enseignements accréditent l'hypothèse que le Brexit a probablement atteint le point de non retour.

Pour le Royaume Uni et l'Europe, il s'agit de **minimiser les coûts** politiques et économiques de la séparation. Le couple désuni devra consacrer à sa thérapie le temps nécessaire au passage d'une génération. Le temps de se reconstruire et d'organiser les familles recomposées des enfants du Brexit; Le temps de rechercher une nouvelle vision commune du monde globalisé des années 2030.

Cet essai propose une tentative d'éclairage de cette crise sous trois angles de vue:

1. D'abord, à travers la négociation en cours du Brexit et les premières leçons que l'on peut en tirer;
2. Ensuite, en fouillant les racines du mal britannique, à travers la chronique d'une rupture annoncée, et enfin ;
3. En essayant de déchiffrer la réalité de l'Europe et du Royaume-Uni au moment et après le choc du Brexit.

I. LES PREMIERES LEÇONS DE BREXIT

ACTE UN : « DES PROGRÈS SUFFISANTS »

Les négociations entre l'UE et le Royaume Uni sur le retrait britannique de l'Union Européenne ont atteint, après 6 mois de difficiles discussions, un point d'accord entériné par les leaders de l'UE lors du Sommet des 14-15 décembre 2017². Cette étape clot la première phase du Brexit qui a répondu aux trois principales questions exigeant pour les européens un « progrès suffisant » pour le lancement de la deuxième phase:

1. Combien le Royaume Uni doit-il à l'UE (la facture ou le "bill");
2. Que devient la frontière de l'Irlande du Nord ? et
3. Quel traitement sera accordé aux citoyens du Royaume Uni vivant sur le territoire de l'UE et aux citoyens de l'UE vivant au Royaume Uni?

Le chèque qui solde les frais du divorce

² EU-UK Task Force: Joint Report to EU 27 from Commission and UK negotiators on the Brexit Negotiations, Task Force Negotiations TF50(2017) 19, 8 décembre 2017;



La réponse au premier point s'est concrétisée par une facture acceptée de **40 milliards de £**, soit autour de **45-50 Milliards €** à régler par le Royaume Uni, libellée et réglable en euro. Ce montant représente plus du double de la proposition initiale du gouvernement britannique, qui se situait autour de 20 milliards d'euros. Elle est aussi un rappel aux dures réalités du monde pour les irréductibles « brexiteers » qui clamaient haut et fort leur refus de payer un seul « penny »³. Mais le coût final peut varier en fonction de la méthode de calcul agréée qui incluera aussi le nombre d'années de son étalement progressif après le 31 décembre 2020. Il sera supporté au fur et à mesure de l'exigibilité des engagements du Royaume-Uni qui continue à participer au budget annuel de l'UE en 2019 et 2020, «comme s'il était resté dans l'Union ».

La frontière virtuelle



Sur le deuxième point de la **frontière de l'Irlande du Nord**, l'accord stipule que les relations entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande seront régies par le futur partenariat commercial entre le Royaume Uni et l'UE qui sera établi lors de la phase 2 des négociations. En cas d'absence d'accord, « le Royaume Uni proposera des solutions spécifiques pour répondre à la situation unique de l'île d'Irlande ». S'il n'y a pas de solutions convenues, « le Royaume Uni maintiendra l'alignement total » sur les règles du marché unique et de l'union douanière qui s'appliquent à la coopération nord-sud en Irlande et à l'Accord du Vendredi Saint. Avoir réussi à s'entendre sur la « question irlandaise » est en soi une extraordinaire avancée des négociations. Mais à y regarder de près, cette partie de l'accord est truffée d'acrobaties sémantiques et d'imprécisions volontaires ; elles sont dûes aux exigences contradictoires des demandes des deux côtés de la frontière virtuelle entre les deux parties de l'Irlande et aux tiraillements internes qui limitent la liberté de négociation du gouvernement minoritaire de Theresa May. La question irlandaise est donc une bombe à retardement dans les discussions commerciales et politiques de la phase 2 du Brexit. La nécessité de préparer un plan B en cas d'impasse dans les négociations n'est donc pas à négliger.

³ voir infra section « Burn-out impérial, petites phrases et facéties »

Le droit des citoyens européens et britanniques

Enfin, de grandes avancées ont été obtenues de part et d'autre sur le **traitement croisé des ressortissants européens et britanniques** et la reconnaissance mutuelle des droits des citoyens expatriés sur le territoire des deux parties : les droits des ressortissants britanniques dans l'UE – environ 1,5 million de personnes – et des ressortissants européens au Royaume Uni – environ 3 millions. Ainsi, la directive européenne sur la libre circulation des personnes (2004/38/EC) est désormais reconnue pour fixer le cadre des droits et permis de résidence et d'autres textes européens pour leurs droits à la sécurité sociale. Le gouvernement britannique devra faire passer une loi – The Withdrawal Agreement and Implementation Bill – en vue de l'application des dispositions de l'Accord de retrait. Une Autorité indépendante devra être créée à Londres pour veiller à l'application correcte de l'accord sur les droits des ressortissants européens. Les cours britanniques amenées à trancher des cas litigieux devront, le cas échéant, solliciter l'avis de la Cour de Justice de l'UE. Les magistrats britanniques auront donc à s'appuyer sur la jurisprudence européenne pendant 8 ans à partir de la date d'application de l'Accord de retrait.

Globalement, ces progrès clôturant la phase I des négociations, tel que décidé par le Conseil Européen des 27, sont-ils vraiment « suffisants » ? Il reste de nombreux points, sinon de désaccord, du moins d'incertitude, dont la clarification impactera considérablement les chances d'avancement du calendrier de la suite des négociations.⁴

MI-TEMPS DE LA PARTIE ou SIMPLE STATION D'UN LONG CHEMIN DE CROIX ?

Une course contre la montre les yeux fixés sur les marchés

Au cours de la deuxième phase, les négociations aborderont les futures relations commerciales et la proposition d'une période transitoire de deux ans visant à "lisser" les relations post-Brexit après le 29 mars 2019⁵. Cette dernière date est celle déterminée par l'article 50 du Traité de l'UE après la décision britannique, le 29 mars 2017, d'invoquer la clause de retrait. Elle sera difficilement respectée car la mise en oeuvre des conditions de retrait promet d'être beaucoup plus compliquée, notamment avec l'ambition britannique affichée de trouver un terrain d'entente avec les européens pour un partenariat spécial, ambitieux et approfondi ("*ambitious and deep and special partnership*"). Il s'agit notamment de s'accorder sur de nouvelles relations commerciales et économiques post-brexit et de réinventer la coopération entre le Royaume Uni et l'UE dans le domaine de la sécurité intérieure et extérieure. Vaste champ de mines pour les négociateurs !

La Transition jusqu'au 31 décembre 2020

Au cours du Conseil Affaires Générales du 29 janvier 2018, les ministres des 27 ont adopté les directives de négociation pour la période de transition d'environ **deux ans** à compter du jour du Brexit (du 29 03 2019 au 29 03 2021). Cette transition est une demande britannique. L'UE souhaite la limiter dans le temps au 31 décembre 2020 qui correspond à la fin du cycle

⁴ Voir notamment l'article de Jean-Christophe Ploquin : "Brexit, entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, un premier accord malgré de nombreux désaccords", La Croix, 10 décembre 2017;

⁵ European Council : Art. 50 meeting of 15 december 2017, Guidelines (Lignes directrices pour la négociation) BXT 69 CO EUR 27

budgétaire en cours. Suivant la position de départ de l'UE, pendant la période de transition, l'ensemble de l'acquis de l'UE continuera de s'appliquer au Royaume-Uni comme s'il était un État membre. Néanmoins, le Royaume-Uni, étant déjà devenu un pays tiers, ne participera plus aux institutions ni au processus de prise de décision de l'UE. Ces directives de négociation donnent mandat à la Commission, en sa qualité de négociateur de l'UE, pour entamer les discussions avec le Royaume-Uni.

Ici également, les négociations seront difficiles. Un point sensible étant notamment pour la partie britannique l'exigence européenne que le Royaume Uni continue, dans la période de transition, à suivre les décisions de la Cour de Justice de l'UE. De même, le Royaume Uni restera dans le marché unique et l'union douanière de l'UE pendant la transition, et l'UE affirme que cela signifie devoir respecter les « quatre libertés » – y compris la liberté de circulation pour les citoyens européens. Or, mettre fin à la liberté de circulation était une demande majeure pour beaucoup des partisans du retrait l'UE.

Les dernières directives UE de négociation incluent aussi la demande pour le Royaume Uni de « clarifier sa position sur le cadre de la future relation ». Cette dernière disposition montre la longueur du chemin restant sur la voie d'un Brexit heureux.

PREMIERES LEÇONS D'UNE NÉGOCIATION SANS PRÉCÉDENT

Les leçons de cette première phase sont très claires :

(1) Le **gouvernement britannique**, affaibli par une série de revers politiques et démocratiques sur la scène intérieure, n'a pu développer sans concessions les éléments de sa stratégie initiale d'un "Hard" Brexit consistant à préparer son retrait tout à la fois du marché unique et de l'Union douanière et d'y substituer rapidement son ambition d'un nouveau rôle sur la scène économique et commerciale mondiale.

(2) Une **solidarité** surprenante des 27 a permis aux **européens** d'écarter au moins provisoirement les risques de contagion et de maintenir avec sang froid une ligne de conduite bien tracée par les équipes de négociations de la Commission européenne (**Juncker-Barnier**), du Conseil (**Donald Tusk**) et du Parlement européen (**Guy Verhofstadt**).

(3) L'engagement effectif et visible du **Parlement britannique** et du **Parlement Européen** dans les négociations établit un précédent historique sur l'implication réelle et forte des institutions démocratiquement élues et des citoyens dans un processus fondamental de réorganisation du projet européen dû à la sortie inédite d'un Etat membre.

(4) **Theresa May**, Premier Ministre britannique, se présente à la suite des négociations les mains liées au vote final de Westminster, imposé par la bataille parlementaire perdue le 13 décembre. Cela freinera évidemment son ambition de mettre en place au plus vite les relations commerciales post-Brexit. Côté UE, ces discussions ne pourront démarrer avant le mois de Mars 2018. Le bouclage du processus général de retrait au 29 mars 2019 devient ainsi hautement problématique.

(5) "**Last but not least**", l'imprécision et l'**ambiguïté** qui persistent dans les trois points d'accord majeurs de la première phase des négociations, notamment sur la question de la frontière de l'Irlande du Nord, vont sérieusement compliquer le déroulement de la deuxième phase. Elles vont faire courir un risque majeur d'enlisement d'un exercice déjà extraordinai-

rement complexe. Une situation peu propice à la stabilité économique et politique des deux côtés de la scène européenne.

IL N'Y A PAS DE BREXIT HEUREUX

Les stigmates douloureux du premier acte historique du retrait d'un Etat membre de l'UE sont désormais palpables. Les secousses déjà ressenties au Royaume Uni dans cette phase, pointent clairement vers le séisme politique et sociétal majeur que provoquerait la décision de revenir au statu quo ante et de renoncer à la poursuite du Brexit. Certains y croient encore, ou comme Tony Blair, le recommandent (voir infra « le point de non retour »). Mais comment ne pas penser qu'il en résulterait une période d'incertitude inimaginable et dangereuse pour l'ensemble de l'Europe ? Un imbroglio innommable fait de "détricotage" et "reticotage" du projet européen...



IL N'Y A PAS DE BREXIT 'DUR'

Ni "soft", ni "hard", la sortie d'un Etat membre de l'UE, du jamais vu dans l'histoire du projet européen, est en soi un exercice violent dont les modalités ne peuvent être connues qu'en chemin. L'une des parties, en l'occurrence le Royaume Uni, a annoncé sa préférence pour des modalités "dures". Theresa May, Premier Ministre, pensait ainsi se ménager l'appui des "brexiteers" de son parti conservateur (Tory) aux commandes d'un gouvernement "minoritaire" faisant alliance avec le petit parti (10 sièges) du DUP ("Democratic Unionist Party) de l'Irlande du Nord. Toutefois, le principe d'une sortie pure et simple du marché unique et de l'Union douanière de l'UE (Brexit supposé "hard") est incompatible avec le compromis qui a dû être fait le 8 décembre 2017 à Bruxelles sous la pression du DUP de l'Irlande du Nord. En effet, simultanément, afin de dissiper les craintes que le gouvernement britannique sacrifie dans la négociation le statut spécial de l'Irlande du Nord, une liste de 6 engagements fermes portant la signature de Theresa May a été rendue publique à Londres et Belfast ⁶ :

⁶ source: Politico London Playbook, Jack Blanchard, 8 décembre 2017

1. Une promesse de «soutenir le statut de l'Irlande du Nord en tant que partie intégrante du Royaume-Uni».
2. Une promesse de "protéger et de maintenir pleinement" la position de l'Irlande du Nord au sein du marché unique du Royaume-Uni.
3. Un engagement qu'il n'y aura pas de nouvelles frontières au Royaume-Uni, et pas de frontière dure à travers l'île d'Irlande.
4. Le quatrième engagement indique noir sur blanc que "l'ensemble du Royaume-Uni, y compris l'Irlande du Nord, quittera l'union douanière de l'UE et le marché unique de l'UE".
5. Un engagement à respecter les "engagements et garanties" énoncés dans l'accord de Belfast concernant la coopération Nord-Sud (accord dit du Vendredi saint).
6. La sixième et dernière promesse stipule qu'aucune partie du Royaume-Uni, y compris l'Irlande du Nord, ne restera soumise à la juridiction de la Cour européenne de justice.

Sur la question irlandaise dans sa globalité (Irlande du Nord et frontière Nord-Sud), on verra dans la deuxième phase des négociations à quel point il y a incompatibilité avec les positions politiques du gouvernement May et des « brexiteurs » concernant un Brexit « dur » et la dure réalité des compromis publiquement concédés par Londres. ⁷



Il résulte de ces compromis une navigation hasardeuse des autorités britanniques pour contourner la quasi impossibilité d'accomplir la promesse de Theresa May d'une sortie pure et simple du marché unique et de l'union douanière. Impossibilité politique inséparable de celle de « concéder » un Brexit « soft » sur le modèle Norvégien, inacceptable aux yeux des partisans fermes du retrait. Les options de négociation laissées par les partisans des différentes nuances de Brexit au sein du Cabinet, du parti conservateur et de la part des leaders d'opinion, sont donc très réduites et complexes.

Un récent article du Times de Londres⁸ relève trois scénarii de négociation identifiés par les experts britanniques : option 1 « un partenariat compréhensif » permettant des échanges

⁷ Voir sur ce point : «It's 2021: Post Brexit Ireland looks like a very different place. Fast forwarding to June 2021, Dan O'Brien imagines what the years of turmoil following an exit might look like », Sunday Independent, Dublin, 11 December 2017 ;

Jon Stone: «Brexit deal: What is May's breakthrough Ireland border agreement with EU? And what does it mean for Britain?», Independent, Londres, 8 December 2017

⁸ «BREXIT Deal or no deal: the UK's Brexit options From a comprehensive partnership to an agreed 'no deal', there are various eventualities for Britain's exit from the European Union », Henry Zeffman, The Times, Londres 29.01.2018

commerciaux préférentiels tout en conservant la liberté de négocier d'autres accords commerciaux hors Europe, autorisant le Royaume-Uni à rester dans plusieurs Agences européennes mais aussi de contrôler l'immigration en provenance de l'UE; option 2 (la plus dure) « la rupture des pourparlers - un Brexit sans issue où la Grande-Bretagne sort avec pertes et fracas de l'UE ». Cela pourrait conduire à des termes de l'échange imposés avec des tarifs punitifs, un accès ralenti des médicaments sur le marché britannique et des avions qui ne volent plus dans le ciel européen; Option 3 « un accord de ne pas conclure » si Theresa May ne peut à la fois maintenir le Parti conservateur uni et obtenir l'approbation du Parlement européen. Ce scénario prévoit un interrègne au cours duquel les deux parties auraient l'occasion de tirer le meilleur parti de l'absence du nouvel arrangement "global, audacieux et ambitieux" recherché. Les négociateurs essaieraient au moins de sauver les meubles en exploitant la mise en œuvre des points sur lesquels ils se seraient mis d'accord.

II. LES RACINES DU MAL « ANGLAIS »

En remontant aux sources de la crise, il est légitime de se demander si, après tout, Brexit n'était pas joué d'avance... Si ce désastre n'était pas annoncé.

CHRONIQUE D'UN BREXIT ANNONCÉ

Le Royaume Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord appartient à l'histoire, la géographie et la culture de l'Europe. Ni le Brexit, ni l'attachement des britanniques à leur insularité et leur habitude d'appeler « europe » et « continent » tout territoire au-delà des falaises de Douvre, n'y changeront rien. Au regard de l'histoire de l'Europe, un retrait du Royaume Uni des structures de l'Union européenne n'est qu'un chapitre du grand livre . Mais, aux yeux de plusieurs générations de citoyens de l'Europe contemporaine, le Brexit aura été un acte capital équivalent à une tragédie shakespearienne. Sa dramaturgie est peuplée de personnages politiques tirant des ficelles et tramant des complots dans les coulisses, qu'ils soient inspirateurs, témoins ou acteurs de l'intrigue constituée par le projet de construction européenne au lendemain de la deuxième guerre mondiale.



Inspireur éclairé, sinon père-fondateur, **Winston Churchill**, dans son discours du 11 septembre 1946 à Zurich, a été le premier à proposer des « Etats-Unis d'Europe ».

De Gaulle, comme Churchill, fondait sa vision de la construction européenne sur la « real-politik » héritée de la deuxième guerre mondiale. Dans son acception, l'« Europe des Etats » s'ancrait au cœur d'une large zone de convergence géopolitique allant de « l'Atlantique à l'Oural ». Le Royaume Uni, renforcé sur la scène internationale au lendemain de la guerre, ne devait pas risquer de gêner les initiatives qu'un couple franco-allemand déséquilibré pouvait lancer au sein des « Communautés »⁹ naissantes. D'où les deux demandes d'adhésion du Royaume Uni, jugées irrecevables, notamment à Paris, avant l'adhésion définitive.

La première demande d'adhésion fut préparée par le gouvernement du Premier Ministre conservateur **Harold Macmillan** en août 1961. Elle comportait déjà des demandes d'exemptions sur la politique agricole commune et le tarif extérieur commun.

Une deuxième demande d'adhésion, envoyée par le Premier ministre travailliste **Harold Wilson** en mai 1967, n'aboutit pas dans le contexte de sortie de crise d'une CEE bloquée auparavant par la politique française de la « chaise vide ».

L'adhésion du Royaume Uni aboutit finalement le 1^{er} janvier 1973¹⁰ sous l'impulsion majeure du Premier Ministre conservateur **Edward Heath**. Elle avait aussi été rendue possible par un referendum français (!) mettant fin, sous la présidence de George Pompidou, à la politique du veto imposée précédemment par le Général de Gaulle.

Les années 1980 soufflèrent un nouveau vent d'eurosepticisme britannique et de retour à une stratégie d'intérêt national impulsée par **Margaret Thatcher** et son fameux « *I want my money back* » clamé à Bruxelles. Les Britanniques ont ainsi obtenu en 1984 un rabais budgétaire permettant la réduction de leur contribution au motif notamment d'une participation inégale aux bénéfices de la politique agricole commune.

Tony Blair, Premier Ministre du New Labour de 1995 à 2005 était un leader européen reconnu. Plus « Europhile » que la plupart de ses prédécesseurs, il aurait pu changer le cours de l'histoire du Royaume Uni vis à vis du projet européen. Il assumait la Présidence du Conseil européen en...Malheureusement le pêché de gourmandise d'une ambition mondiale le fit succomber à la tentation du grand large et à se compromettre en 2001 au Sommet des Açores avec George Bush jr et Manuel Barroso, dans la manipulation mensongère qui conduisit à la guerre d'Irak et ses conséquences multiples et durables. L'histoire retiendra cette dérive fatale qui l'amena en 2017 à s'excuser publiquement d'avoir entraîné le monde dans cette tragédie.

Plus généralement, avant de décider en 2016 de consulter le peuple dans des conditions politiques précaires, la classe politique britannique dans son ensemble a, tout au long des années depuis l'adhésion à l'UE en 1973, instillé dans la culture politique nationale une attitude de défiance généralisée à l'égard de tout ce qui pouvait ressembler de près ou de loin à la poursuite du projet européen.

David Cameron a, dans cet esprit, exigé au Sommet UE du Brexit en 2015 le droit pour son pays d'être dispensé (opt-out) de toute future ambition de l'UE de poursuivre le projet d'une

⁹ La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA 1954), la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom 1957), la Communauté Economique Européenne (CEE 1957)

¹⁰ L'élargissement de la CEE en 1973 incluait le Royaume Uni, le Danemark et l'Irlande.

Union toujours plus solidaire ("ever closer union")¹¹. Il servait ainsi ses ambitions nationales mais n'hésitait pas à cette fin d'enfoncer un coin dans la vulnérabilité de l'UE au moment où les séquelles de crises multiformes (économique et financière, de la dette souveraine et de l'Euro, de la Grèce, de la Sécurité et du terrorisme global, des Migrants, de l'Ukraine, des relations avec la Russie...) mettaient en danger la solidarité des 28.

Cette défiance-hésitation-tiraillement-attraction des britanniques entre le « grand large » et l'Union européenne a été constamment entretenue depuis la deuxième guerre mondiale par la relation interactive entre la classe politique britannique et son électorat. Les analyses des sondages d'opinion sur une quarantaine d'années l'expliquent et la reflètent clairement.¹²

La marque de fabrique de Londres à toutes les étapes cruciales de la construction européenne a été celle de l'exception britannique, la technique désormais obsolète du "**opting out**" (l'exemption, la dispense). La longue liste des exemptions du Royaume Uni des règles de l'UE est éloquent: le Royaume Uni est en dehors de l'Union Economique et Monétaire (UEM), de l'EUROZONE, des accords de SCHENGEN, de l'Espace Justice & Libertés, et n'a pas signé la Charte des Droits Fondamentaux.

Le **Royaume Uni** a voté par referendum, le jeudi 23 Juin 2016, en faveur d'un retrait de l'Union Européenne. Les partisans du retrait représentent 51,9% contre 48,1% des 30 millions de votants, soit un taux de participation de 71,8%. L'**Angleterre** a voté en faveur du Brexit par 53.4% contre 46.6%. Le **Pays de Galles** a aussi voté pour le Brexit (52.5% contre 47.5%). L'**Ecosse** et l'**Irlande du Nord** ont toutes deux voté en faveur du maintien dans l'UE, l'Ecosse à raison de 62% en faveur du maintien et 38% contre, tandis qu'en l'Irlande du Nord 55.8% des électeurs ont voté pour le maintien et 44,2% pour le retrait. Le Grand **Londres**, qui héberge notamment la "City" a voté à raison de 59,9% en faveur du maintien dans l'UE.

Suivant les dispositions de l'article 50 du Traité de l'Union Européenne, dont le déclenchement a été notifié par le Gouvernement britannique, le 29 mars 2017, le Royaume Uni devra quitter l'union Européenne le **vendredi 29 mars 2019** à 23 heures (heure de Londres), soit minuit, heure de Bruxelles.

BURN OUT IMPERIAL, PSYCHOTHÉRAPIE

Quel ressort psychologique collectif a-t-il pu pousser les britanniques à quitter ainsi l'UE ?

Psychanalyse d'une crise

Les Irlandais ont une sensibilité historique, culturelle et politique bien connue à l'égard de l'Angleterre, de sa suprématie au sein du Royaume Uni, de la nostalgie de son passé impérial. L'Irlande est au premier chef concernée par les conséquences du Brexit. Pour ces raisons, rien n'est plus psychologiquement pertinent que l'analyse quasi psychiatrique du processus Brexit

¹¹ voir Philippe Darmuzey: "L'outrageuse demande n°3 de Monsieur Cameron aux européens", LinkedIn, 12.11.2015; idem "Yes PrimeMinister ou le marché de dupes de David Cameron", LinkedIn, 16.04.2016

¹² voir l'analyse de Roger Mortimore, Director of Political Analysis at Ipsos MORI and Professor of Public Opinion and Political Analysis: « Polling history: 40 years of British views on 'in or out' of Europe » Kings College, Londres, 21 juin, 2016

publiée dans l'Irish Times par Nicholas Boyle. Il y assimile le Brexit à une dépression nerveuse collective des anglais. Il affirme que « le peuple anglais, rêvant encore d'empire, n'a jamais appris à traiter les autres sur un pied d'égalité »¹³

Cette récente fragilité mentale des politiciens britanniques, tout particulièrement des anglais, n'est plus au diapason de la grandeur historique du Royaume-Uni. La civilisation britannique reste un inestimable trésor du patrimoine de l'humanité. Par contraste, les dérapages fébriles des représentants de sa majesté dans le drame qui se joue avec le reste de l'Europe, donnent un éclairage peu flatteur de l'attitude cynique, parfois méprisante qui prévaut dans les débats ministériels à Whitehall, Downing street et entre parlementaires à Westminster. On est surpris d'une telle perte de « self-control ». L'administration britannique a toujours bénéficié du respect des européens qui l'ont reconnue pour sa compétence professionnelle et ses apports aux meilleures pratiques « européennes ». Les diplomates britanniques sont ce qui se fait de mieux dans le domaine de l'habileté manoeuvrière, la culture des négociations et des relations internationales. On ne s'attendait pas à les voir perdre aussi souvent le sens des convenances et des proportions vis à vis des membres du club dont ils claquent la porte.

Les petites phrases d'une grande négociation

Quelques citations et récits anecdotiques en disent plus qu'un long discours sur le vent de nervosité cynique et de tragi-comédie qui souffle depuis le début des négociations du Brexit.

Le dernier dîner avant le divorce

Le ton dramatique des négociations, et les rapports de forces affichés ont été révélés au public après le fameux dîner de Bruxelles entre Theresa May et Jean-Claude Juncker¹⁴.



thérapie de couple

La première fuite médiatique de ces échanges abat le masque officiel des grands acteurs du drame de la désunion européenne. On y découvre le Premier Ministre Britannique qualifiant le Président de la Commission européenne “*d'impossible petit bonhomme*”. Theresa May,

¹³ “Brexit is a collective English mental breakdown/English people living on dreams of empire never learned to see others as equals », Nicholas Boyle, Emeritus Schröder Professor of German at the University of Cambridge, Irish Times, 16 janvier 2018 ; Voir aussi « Britain's imperial fantasies have given us Brexit », Gary Younge, The Guardian, Londres, 3 février 2018

¹⁴ “May and Juncker in couples therapy ‘An impossible little man’ and ‘a bloody difficult woman’ struggle to work out their differences.” Florian Eder, Tom McTague and David M.Herszenhorn, Politico, Bruxelles, 5/3/17.

disant d'elle-même: *“je suis juste une femme sacrément difficile”*, s'entend dire par “Jean-Claude Juncker *“vous êtes, -- comment Angela appelle ça ? – délirante”*. Le reste du transcript de cette “thérapie de couple” restera une illustration exemplaire des nouvelles pratiques mondiales de couverture instantanée de l'actualité par la technique des fuites organisées ou non. On ne peut mieux comprendre l'attitude britannique dès les premiers moments de la négociation, qu'à travers ce dialogue qui montre chez Theresa May une inébranlable certitude que, le Royaume Uni, ayant pris l'initiative de se retirer de l'UE, c'est elle qui est à la manoeuvre et on ne peut plus lui dicter sa conduite, notamment, par exemple, lui imposer de solder sa facture de sortie du club. Sur le chèque britannique, le dialogue est éloquent:

May: *“M. Juncker, s'il vous plaît. D'abord, nous nous retirons, donc vous ne pouvez plus nous dire ce que nous devons faire. Ensuite, montrez-moi où il est écrit que nous avons quelque chose à payer. Légalement, nous ne devons pas payer un seul penny. Vous le savez, c'est pour cela que vous devenez un peu nerveux et cela vous ennue. Mais, bien sûr, nous sommes des gens raisonnables - je ne suis pas une quelconque et sacrément difficile bonne femme. Nous pouvons trouver un arrangement, j'en suis sûre, mais évidemment nous voulons récupérer notre part de tous les avoirs. Donc pourquoi ne pas conclure que nous sommes quittes. ? ”*... Plus tard sur les autres implications du Brexit: *“Jean-Claude, ...Soyez plus ambitieux. Faites nous confiance. Nous sommes le Royaume Uni, pas la Turquie. Vous parlez avec Londres, pas avec Moscou. Faisons du Brexit, ensemble, un succès. Et puis, vous ne pouvez pas nous dire ce que nous avons à faire. C'est cela l'idée du Brexit. Repartez dire ça à votre Mutti¹⁵ à Berlin....Y a-t-il un adulte ici à qui je puisse parler ? ”*

Le poids des mots, la force des images

A Londres ou à Bruxelles, chacun doit en permanence marquer son territoire de négociation et il ne se passe pas une journée de Brexit sans sa petite phrase politique ou son trait d'humour diplomatique à la sauce historique. David Davis, le Ministre britannique du retrait de l'UE (DExEU) et négociateur en chef, est coutumier des gaffes et des bons mots. Au cours d'une récente audition parlementaire à Londres, il s'est déclaré opposé à l'idée que le gouvernement paie un droit d'accès au marché unique de l'UE après le retrait. Il a comparé ce paiement au *“Danegeld”*, une sorte de rançon que les anglais opprimés devaient payer aux envahisseurs Vikings vers la fin du premier millénaire.¹⁶

L'homologue européen de David Davis, Michel Barnier, n'est pas en reste. Ainsi de la phrase spécialement choisie pour répondre à la demande ambiguë des britanniques sur la question des services financiers: *“votre demande d'un accès équivalent des services financiers sans libre circulation des personnes nous met dans une vraie “cherry pickle”*.¹⁷

Bouffonneries et facéties

Boris Johnson, l'ancien maire de Londres, surnommé ‘BoJo’, est le chef de la diplomatie britannique (Foreign Secretary), un poids lourd du gouvernement de Theresa May et un turbulent promoteur d'un Brexit dur au sein du parti conservateur. Il est un personnage prêt à tout pour exister dans un contexte de fragilité de l'actuel gouvernement britannique. En tant

¹⁵ “Mutti” : maman en allemand et surnom populaire donné à la Chancelière Angela Merkel.

¹⁶ Source : Ryan Heath, Politico, 27 01 2018

¹⁷ Intraduisible en français, probablement emprunté par le rédacteur des points de langage de Michel Barnier à l'expression anglaise “cherry-picking” qui signifie “picorer, cueillir les cerises mures ” et par extension ne choisir que les meilleurs éléments ...Le reste de la phrase de MB est traduite ici en Fr très approximativement.

que 'Foreign Secretary' (Ministre des Affaires Etrangères) ses initiatives ne sont pas toujours bien comprises du personnel du Foreign office qu'il ne semble pas avoir sérieusement organisé pour les besoins du Brexit. En atteste clairement la visite qu'il fit à Dublin en novembre 2017. A cette occasion les responsables du Foreign Office auraient secrètement conseillé à leurs homologues Irlandais d'« ignorer » tout ce que le Ministre britannique a déclaré lors de son passage.¹⁸ Un autre épisode illustre le peu de considération accordé par M. Johnson aux usages diplomatiques de sa fonction. Il s'agit de l'attitude de défiance affichée en juillet 2017 devant la Chambre des Communes au sujet des propositions de règlement financier du retrait du Royaume Uni alors sur la table des négociations. Pressé par un député Eurosceptique de rejeter le « chèque » de sortie de l'UE, Boris Johnson déclara : « les sommes qu'ils se proposent de réclamer à ce pays me paraissent de l'extortion et je pense que l'expression 'to go whistle' est totalement appropriée »¹⁹. Enfin c'est ce même Ministre Johnson qui, lors de la visite récente du Président français à Londres flotta l'idée d'un projet de Pont suspendu de 33 kilomètres sur la Manche, digne de l'appellation « éléphant blanc » chère aux britanniques. Mme May, elle-même fargilisée politiquement doit patiemment composer avec cet électron libre de son gouvernement, qui reste paradoxalement en bonne position pour lui succéder en cas de nouvelle crise au sein du party 'Tory'.

BREXIT POUR LES NULS

Les négociations en cours n'ont pas d'équivalent historique, diplomatique et politique. Leur complexité, notamment en raison du nombre d'acteurs des deux côtés du processus, n'a d'égale que l'exigence de transparence et de réactivité imposée par les nouvelles technologies de l'information et des communications. Les Leaders politiques, en particulier Theresa May, doivent inventer à chaque instant une réponse à des circonstances totalement inédites et aggravées par la fragilisation d'une opinion publique de plus en plus sceptique sur le bon usage (lisez "gouvernance") des principes et règles démocratiques par leurs élus.

Role des media et des réseaux sociaux

Les media jouent donc ici un rôle fondamental. Une bonne illustration du relais d'opinion exercé par la presse et ses supports médiatiques est le travail de la BBC²⁰ sur « *tout ce que vous devez savoir au sujet du départ du Royaume Uni de l'UE* » en décembre 2017 et celui plus récent du Times de Londres « *Brexit expliqué: les progrès à ce jour et ce qui va se passer ensuite* ».

¹⁸ « Don't listen to him », Joey Millar, The daily Express, London, 30/11/2018

¹⁹ source: The Guardian, London, 11/07/2017 ('to go whistle' est une expression équivalente en français à "vous pouvez toujours courir"; elle n'a rien de commun avec le langage diplomatique usité au pays de Shakespeare.

²⁰ "Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU", Alex Hunt & Brian Wheeler BBC News, 11 decembre 2017;

« Brexit explained: the progress so far and what happens next From the cost of Marmite to the future of the fishing industry: explore what leaving the EU will really mean for Britain ». Oliver Wright, Henry Zeffman, Philip Aldrick, Marcus Leroux, Callum Jones, Sam Joiner and Neil Johnston report, **The Times**, 29 Janvier 2018



Boris Johnson David Cameron en campagne

L'omniprésence des media alliée à la rapidité des techniques nouvelles de communication réduit considérablement la marge de manœuvre et la confidentialité du travail des négociateurs du Brexit. Du côté britannique, le gouvernement est obligé de composer avec les innombrables informations, vraies ou « fake », produites dans les organes de presse et les réseaux sociaux ; avec également les commentaires des différentes factions partisans, voire les documents confidentiels qui 'fuitent' de manière organisée sur internet, dans les journaux, les réseaux sociaux ou sous le manteau. Bref, les politiques sont dépassés par la vitesse des messages qu'ils doivent décrypter et des mines qu'ils doivent désamorcer.

Rôle des négociateurs : Londres, Bruxelles, quels numeros de téléphone ?

Le mot d'Henry Kissinger, “ *Si je veux appeler l'Europe, quel numero dois-je composer ?* »²¹ s'applique parfaitement au contexte des négociations du Brexit.

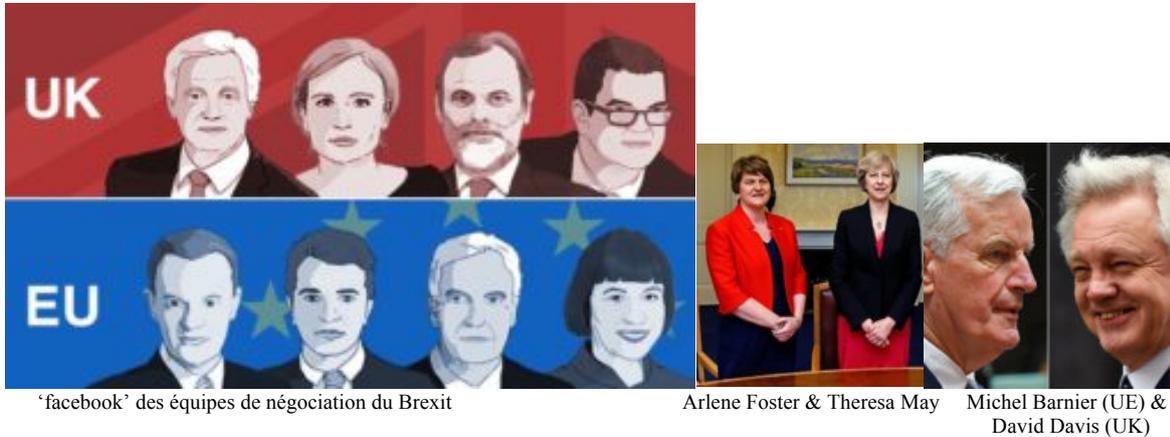


A la table des négociations

Paradoxalement, on constate que la multiplicité des acteurs, l'amplitude des positions à réconcilier et la complexité des décisions à prendre ont largement érodé la capacité de parler d'une seule voix du côté britannique. La plateforme gouvernementale minoritaire conclue entre le parti conservateur de Theresa May et le petit parti unioniste irlandais (DUP) d'Arlene Foster a réduit considérablement la marge de manœuvre négociatrice du Royaume Uni. Les factions internes du parti conservateur, au sein du gouvernement et sur les bancs de la chambre des communes, limitent la liberté du Ministre-négociateur David Davis vis à vis des européens. Il s'ensuit des 'sorties de route' inattendues, souvent dues à la tension politique et aux enjeux énormes liés au Brexit. Ainsi de la remise en question par le DUP du « deal » sur la

²¹ Henry Kissinger “If I want to call Europe, which phone number shall I dial?”

frontière de l'Irlande du Nord entre Theresa May et Jean-Claude Juncker, la nuit précédent l'accord du 8 décembre 2017 sur la première phase des négociations. La gaffe de David Davis sur le caractère « non contraignant » de cet accord est un autre exemple de la nervosité ambiante et des limites imposées aux négociateurs par le rôle de « chien de garde/watchdog » joué par les parlements (Westminster et Parlement Européen).



'facebook' des équipes de négociation du Brexit

Arlene Foster & Theresa May

Michel Barnier (UE) & David Davis (UK)

Du côté européen, la multiplicité des acteurs par définition, avec 27 Etats membres et la complexité institutionnelle de l'UE sont bien connues. Elles seront plus contraignantes dans la deuxième phase plus complexe où les intérêts nationaux des uns et des autres s'exprimeront davantage. Jusqu'ici, l'unité solidaire des 27 a permis à Jean-Claude Juncker, le Président de la Commission européenne et à Michel Barnier, le négociateur en chef, de bénéficier de la confiance du Conseil européen et son Président Donald Tusk, de celle des Etats Membres et de travailler en symbiose sous le contrôle démocratique du Parlement Européen. Guy Verhofstadt, coordonnateur des négociations au Parlement européen, y joue un rôle inédit, visible, équilibré et remarquablement efficace.



Guy Verhofstadt, coordonnateur du Brexit au Parlement Européen

DEGATS COLATÉRAUX & SEQUELLES DURABLES

UK vs UK

Le caractère inédit du Brexit tient aussi au poids de la scène politique interne britannique sur les négociations pour la sortie de l'UE. Les résultats du referendum de juin 2016 et des élections générales anticipées du 8 juin 2017 ont transformé et fragilisé le paysage politique. Un échec politique difficile à démêler lorsqu'il faut faire la synthèse des opinions exprimées dans le referendum à travers un pays, sinon désuni, du moins profondément fragmenté. Une fragmentation également au sein des partis, notamment du parti conservateur et entre les représentations gouvernementales et parlementaires de ce même parti Tory. Une fragmentation géographique des positions très forte entre les régions, entre d'une part l'Irlande du Nord, l'Ecosse et le grand Londres favorables au maintien du pays dans l'UE, et d'autre part, le Pays de Galles et le reste de l'Angleterre favorables au Brexit.

Albion vs Albion

Dans un tel contexte, les vieilles recettes de la diplomatie britannique ne fonctionnent plus. Le meilleur exemple est celui du revirement d'attitude du Ministre David Davis déclarant publiquement au lendemain de l'accord du 8 décembre 2016 et sous la pression des 'brexiteers' durs qu'il pouvait y avoir une remise en question des points d'accord tant que l'ensemble de la négociation n'est pas conclu (« nothing is agreed until everything is agreed »). Après avoir tenté initialement d'imposer une approche globale couvrant l'ensemble des points de la négociation, la partie britannique avait concédé à Bruxelles la méthode de négociation en plusieurs phases. Le négociateur britannique a cru pouvoir revenir sur ce principe sans se concerter avec son Premier Ministre. En réponse, les européens ont été clairs et réactifs, liant la poursuite des négociations de la phase 2 au caractère juridiquement contraignant de l'accord du 8 décembre à Bruxelles ; ils ont exigé d'en inscrire les dispositions dans la loi sur le retrait (UK withdrawal bill) qui sera votée par le Parlement de Londres. Les déclarations intempestives de David Davis avaient en effet déclenché la fureur parlementaire européenne et provoqué le vote d'une motion spéciale sous l'impulsion de Guy Verhofstadt.

III. BREXIT ET APRÈS ?

Les premières leçons des négociations et les fondements historiques et psychopolitiques de la crise nous donnent quelques clés pour tenter de décoder la réalité du Brexit et de l'après-Brexit.

UNITÉ DES EUROPÉENS ET RÉSILIENCE BRITANNIQUE

Il demeure, dans cette vallée de larmes que représente un divorce si douloureux, quelques nouvelles rassurantes.

Résilience européenne de l'économie du Royaume Uni

Bien que fortement érodée depuis le choc du 23 juin 2016, l'économie britannique résiste aux effets pervers d'un Brexit dont aucun futurologue ne pouvait anticiper l'ampleur. Les

fondamentaux économiques du Royaume Uni sont solides. Mais la voile du navire devra être sensiblement réduite pendant quelques années. Paradoxalement, c'est la capacité des deux parties à sortir par le haut de cette négociation qui déterminera l'avenir économique du pays. Et cet avenir à moyen et long terme sera d'autant plus prospère que les relations entre Londres et l'UE seront sainement redéfinies, clarifiées et que la Livre sterling restera adossée d'une manière ou d'une autre à l'Euro. Mais, comment imaginer que cela sera le cas si Theresa May et les Tory "brexiteers"*** persistent dans leur délire maniaco-dépressif autour d'un Brexit "hard", loin des frontières du marché unique et l'union douanière de l'UE ?

Résilience européenne du peuple britannique

Si le Royaume Uni se retire de l'UE, cela ne changera pas l'appartenance européenne du peuple britannique. Les Anglais, les Ecosseis, les Gallois, les Irlandais du Nord, les Londoniens, sont tous des maillons indispensables de l'histoire et de la culture européenne. Ils appartiennent sans retour au patrimoine humaniste de la vieille Europe. Les négociateurs européens ne s'y sont pas trompés qui ont fait de la question du futur traitement croisé des ressortissants britanniques et européens une préoccupation fondamentale de la première phase des négociations.

Solidarité des européens et pérennité de leurs institutions,

Les oiseaux de mauvaise augure, n'ont pas manqué de prédire l'effondrement de l'UE par la contagion de l'épidémie séparatiste amorcée avec le Brexit. La bonne nouvelle, jusqu'ici, est la ferme solidarité quasi monolithique du bloc des 27 devant ce défi commun....

LE PARADOXE BRITANNIQUE & LE DILEMME EUROPÉEN

Le paradoxe britannique : sortir de l'Union et obtenir un statut privilégié

Dans ce contexte d'incertitude, l'ensemble de la classe politique européenne et britannique se polarise sur le court terme et le pilotage à vue. A-t-on pour autant le droit de laisser le citoyen ordinaire et les peuples britannique et européens dans le brouillard quant à la probabilité, voire l'opportunité de revenir en arrière sur le retrait du Royaume Uni ? Peut-on sérieusement laisser planer le doute qu'un pays puisse à sa guise et au gré des gouvernements et des élections sortir du club, puis y revenir, ou même engager une procédure de divorce puis y renoncer ? Ou encore divorcer, puis proposer de se remarier en imposant au partenaire les conditions du nouveau contrat de mariage ?

S'il a eu son avenir entre ses mains en décidant de sortir de l'UE, le Royaume Uni post-Brexit du gouvernement de Theresa May ne maîtrise plus totalement les contours de sa future relation avec l'Europe. Le temps qui passe et les contraintes politiques et économiques des négociations vont graduellement faire passer l'initiative dans le camp du marché et celui des Etats membres et proches partenaires de l'UE.

Le choix des européens : un membre "à la carte" ou un partenaire 'spécial'

Les dirigeants politiques des deux côtés du 'Channel' et de la mer d'Irlande vont maintenant devoir trouver la voie étroite de navigation pour le navire britannique dans les eaux européennes. Cela requiert d'inventer la formule magique : celle d'un compromis entre, d'une

part l'adhésion passée du Royaume Uni constituée d'exemptions multiples des règles de l'UE et, d'autre part, la demande d'une relation future hors de l'UE, mais dans un cadre de "partenariat ambitieux, approfondi et spécial". Décidément dehors ou dedans, les britanniques s'estiment congénitalement éligibles à un traitement de faveur spécial. Ils sortent avec fracas par la grande porte tout en nous demandant de laisser la fenêtre ouverte.

Ce sont les modèles existants de partenariat avec les pays tiers voisins de l'Union européenne qui serviront de référence pour les négociations commerciales et économiques à venir.²²

Le modèle norvégien est celui de l'Espace économique européen (EEE/EEA)²³. La Norvège est un des trois membres de ce groupe. Elle bénéficie de l'accès au marché unique ou « intérieur », mais elle est redevable d'une contribution financière et ne peut participer à l'élaboration des règles qui régissent ce marché. Cela implique la liberté de circulation des travailleurs, comme pour les États membres de l'UE. Mais la Norvège peut négocier de manière autonome des accords de libre-échange avec tout autre pays tiers.

Le modèle suisse²⁴. La Suisse est membre de l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui est une zone de libre-échange dépourvue d'ambitions politiques. Elle vise aussi l'intégration économique entre ses quatre États membres (Suisse, Islande, Lichtenstein, Norvège). Contrairement à l'UE, l'AELE n'est pas une union douanière. Chacun de ses pays membres peut déterminer librement ses tarifs douaniers et sa politique commerciale vis-à-vis des pays tiers. La Suisse peut donc négocier autant d'accords bilatéraux avec l'UE qu'elle le souhaite (une centaine aujourd'hui). Elle doit également favoriser une certaine liberté de circulation des travailleurs. Mais elle ne dispose pas du 'passeport' financier européen. La Suisse propose ses services financiers depuis Londres jusqu'à la date d'entrée en vigueur du Brexit.

Le modèle **Canadien** repose sur un accord de libre-échange avec l'UE, celui de la **Turquie** se limite à une union douanière avec l'UE.

Du point de vue européen, c'est le maintien de la cohésion des 27 et des relations privilégiées existantes avec les autres partenaires du voisinage immédiat du marché unique de l'UE (, Norvège, Islande, Lichtenstein, Suisse) qui est en jeu. L'UE ne pourra effacer d'un trait, au cours des longues nuits de négociation qui s'annoncent, ce demi-siècle de rebuffades et de participation restrictive d'un membre éminent du Club aussi intraitable dans les crises que dans les avancées du « projet européen ».

Dans ce contexte tendu, la marge sera étroite pour s'entendre sur une niche « sur mesure » ('bespoke' en anglais) qui convienne au nouveau partenaire spécial de l'UE 27. Aucun modèle existant n'est parfaitement recevable des deux côtés des futures frontières du Brexit. Mais il est d'ores et déjà clair que ce modèle sera plus proche du partenariat avec la **Norvège**

²² "Brexit, vers une seconde phase de négociations à Bruxelles" Jean-Baptiste François, La Croix, le 15/12/2017; "Norvégien, Suisse, Canadien... les modèles de relations avec l'UE" idem 15/12/2017

²³ Espace Economique Européen/European Economic Area dont les membres sont: Norvège, Islande, Lichtenstein;

²⁴ Confédération Suisse, Département fédéral des Affaires étrangères, "L'Association européenne de libre-échange (AELE) et l'Espace économique européen (EEE)", 27/11/2017

²⁵ que de celui d'un « **Canada +++** » sans cesse évoqué (voire « invoqué ») à Londres par les conservateurs/brexiters partisans d'un Brexit dur et leur Ministre-négociateur David Davis.

Ainsi, même si les négociations trouvent le 29 mars 2019 leur terme juridique, même si l'on s'entend sur le contenu de la période de **transition** qui prolongerait jusqu'à fin **2020** notamment l'accès britannique au marché unique et aux règles en cours sur les quatre libertés de circulation (personnes, capitaux, biens et services), il est probable qu'il faudra bien cinq ans à l'UE et au Royaume-Uni pour normaliser leurs relations économiques, commerciales et politiques. En l'état actuel des discussions et des prises de positions politiques, le plus grand problème est celui des lignes rouges (« red lines ») de négociation que se sont imposés à eux-mêmes les acteurs du drame qui se joue au Royaume-Uni. C'est ce que Alexander De Croo, Vice-Premier Ministre belge a décrit à Davos comme le 'test de réalité du Brexit' (« Brexit reality check »)²⁶. De ce point de vue, c'est au Royaume-Uni de démêler le noeud gordien d'une future relation déséquilibrée. Pour l'Europe, les lignes rouges de négociation britanniques sont irréconciliables. Comment en effet concilier la stratégie qui positionnerait le Royaume-Uni post Brexit comme le partenaire 'global', trait d'union commercial « non-européen » de ce monde globalisé, avec la demande d'une relation très limitée avec le plus puissant bloc commercial du monde ? Il faudra donc beaucoup de patience, d'intelligence et d'inventivité aux négociateurs des deux parties pour trouver la recette sur mesure qui fera du Royaume-Uni un partenaire **sui generis**, ni tout à fait proche du modèle de la Turquie, du Canada (+++), de la Norvège ou de la Suisse, ni très éloigné de la synthèse des quatre.²⁷

Peut-être, les nostalgiques du temps pas si lointain où la Couronne britannique régnait sur l'enclave de Hong Kong, font-ils le rêve fou d'un **Singapour sur Tamise ...**

LE POINT DE NON RETOUR



Tony Blair, ancien Premier Ministre, Institute for Global Change



²⁵ voir sur ce point: Douglas A. Rediker, "Order from Chaos, The Brexit Options Explained", The Brookings Institution, Washington DC, 5 janvier 2018 [January 5, 2018](#)

²⁶ Politico's EU Confidential Davos Confidential 3 – Europe's back Ryan Heath/Florian Eder: entretien avec Alexander De Croo, Davos, 24 janvier 2018

²⁷ On évoque aussi l'option irréaliste d'un Royaume-Uni visant le statut d'un acteur global déconnecté de l'UE et reprenant sa liberté et son influence économique au sein d'un Commonwealth rénové, suivant le modèle d'un "Singapour sur Tamise", cf. "Theresa May's impossible vision for Brexit" Jonathan Hopkin, Foreign Affairs, 12 03 2018.

La lourdeur et la complexité du processus engagé pour le Brexit ont d'ores et déjà démontré l'énormité des ressources et des efforts à déployer par l'ensemble des parties dans la mise en oeuvre de la clause de retrait prévue à l'article 50 du Traité de l'UE. Le déclenchement d'un tel "chamboulement" dans la maison Europe n'autorise pas les cachoteries vis à vis de la famille. Les "politiques" doivent bien comprendre que l'article 50 est un point de non retour.

Et voici que Tony Blair, deus ex-machina, lance depuis sa retraite dorée de l'Institute for Global Change un appel à tous au retour en arrière²⁸. Quelle légitimité peut-il invoquer pour justifier cette voie que les partis politiques britanniques n'oseront jamais plus choisir sauf nouvelle crise politique majeure ?...

Tony Blair passe en revue les quatre options qu'il estime ouvertes pour le gouvernement britannique dans la deuxième phase de la négociation du Brexit avec l'UE :

1. « reconsidérer la question et rester (*dans l'UE*), au mieux (*de nos intérêts*) dans une Europe réformée, où nous utiliserons le vote Brexit comme levier de la réforme .
2. « sortir des structures politiques de l'UE, mais rester dans les structures économiques à savoir le Marché Unique et l'Union Douanière.
3. « sortir à la fois des structures politiques et économiques de l'Europe, mais essayer de négocier un accord sur mesure qui recrée les avantages économiques existants et nous maintient politiquement proches de l'Europe.
4. « sortir des deux structures, faire de notre sortie un atout, négocier un Accord de Libre-Echange de base et nous commercialiser sous le label « Non Europe».

Il n'est pas raisonnable de penser que le retrait de l'Union Européenne est un acte sans conséquence sur lequel chaque membre peut revenir à sa guise. Les négociations sur le Brexit ont selon la plus haute probabilité atteint le point de non-retour. Sur un chemin qui, néanmoins, reste d'une longueur inconnue, en dépit des calendriers connus. Un chemin qui ne suivra pas le cours d'un fleuve tranquille. Une petite porte reste entr'ouverte pour un retour en arrière, mais il s'agit d'un voeu pieux de la part des responsables institutionnels européens lançant une bouteille à la mer des négociations en cours, ou de la part d'inconsolables déçus du referendum du 23 juin 2016.²⁹

C'est aussi le "voeu" d'un Tony Blair seul contre quasiment toute la classe politique britannique actuelle y compris ses "amis" du Labour qui n'opposent actuellement qu'une résistance molle à la stratégie d'un Brexit "dur" dans laquelle s'est enfermé le gouvernement minoritaire conservateur de Theresa May. La voie que propose Tony Blair équivaut politiquement à faire passer un chameau par le chas d'une aiguille³⁰. Mais évidemment, dans l'hypothèse improbable de son succès, elle offrirait à son promoteur le bonheur d'un retour en grace sur la scène politique britannique et européenne.

²⁸ Tony Blair : « What We Now Know », what we have learnt about Brexit since 23rd June 2016, Institute For Global Change, London 4 janvier 2018 ; Fabrice Nodé-Langlois, Tony Blair au *Figaro* : «Il est encore possible d'arrêter le Brexit», Le Figaro, 29 novembre 2017 ; Philippe Bernard : « Pour Blair, le Brexit est « dangereux » pour les Européens », Le Monde, 6 janvier 2018.

²⁹ EU "hearts are still open" to the U.K. reversing the Brexit vote, European Council President Donald Tusk told MEPs in Strasbourg Tuesday. His sentiments were backed up by Commission President Jean-Claude Juncker, who said in a speech to MEPs: "Our door still remains open and I hope that will be heard clearly in London." (Politico, Bruxelles, 17 janvier 2018)

³⁰ En anglais: to pass a camel through the eye of a needle

Andrew Duff, un des pères-concepteurs de l'article 50 du Traité de l'Union Européenne, dans un 'policy paper' publié par le European Policy Center, a bien identifié les obstacles à l'hypothèse d'une rétractation formulée par Tony Blair.³¹ Je me rallie globalement à son argumentaire technique. De plus, les nouvelles conditions que l'UE imposerait en cas de rétractation britannique du processus de l'article 50, rendraient inacceptables les options d'un retour du Royaume Uni au sein de l'UE dans les conditions politiques actuelles. Les 27 n'entendraient pas l'option prioritaire de Tony Blair ("reconsidérer la question et rester (dans l'UE), au mieux (de nos intérêts) dans une Europe réformée, où nous utiliserons le vote Brexit comme levier de la réforme») de la même oreille. Comment croire un seul instant, qu'après avoir enclenché la procédure issue du vote pour le retrait, avec ses effets durables dans l'opinion publique britannique et européenne, le gouvernement britannique pourrait impunément retourner à la table des négociations en vue de sa réintégration, tout en imposant sa vision de la nouvelle Europe, et en brandissant la bannière de la réforme ? Et comment imaginer un seul instant (1) qu'il y ait au Royaume Uni une vision claire et partagée d'une telle réforme de l'UE, (2) que cette vision soit partagée avec chacun des 27 (autres) Etats membres de l'Union ? Enfin, est-il politiquement imaginable de voir un gouvernement britannique en crise ou juste réélu se retirer des négociations du Brexit par révocation de sa lettre de déclenchement de l'article 50, sans consultation préalable des citoyens, c'est à dire sans recours à un nouveau referendum ou à de nouvelles élections générales qui en tiendraient lieu ? Finalement, comment imaginer que dans la classe politique britannique susceptible de se maintenir ou d'accéder au pouvoir, il se trouvera pour la durée de vie de cette génération un seul leader qui osera tenter à nouveau l'expérience référendaire et électorale anticipée des conservateurs apprentis-sorciers, David Cameron et Theresa May ?³²

LA VIE APRÈS BREXIT

La crise du Brexit est celle de l'obsolescence du vieil Etat-nation européen aux prises avec les défis de la mondialisation, combinée à celle du mauvais usage de la démocratie par les gouvernants.

Laisser passer le temps de la démocratie et des politiciens

Selon l'auteur du best seller 'Homo Deus', « *Les électeurs ordinaires commencent à pressentir que le mécanisme démocratique ne leur donne plus de pouvoir. Le monde change tout autour d'eux, et ils ne comprennent ni pourquoi ni comment. Le pouvoir leur échappe, mais ils ne savent pas trop où il est passé. En Grande-Bretagne, les électeurs imaginaient que le pouvoir avait sans doute échu à l'Union européenne : ils ont voté pour le Brexit... La triste vérité est que personne ne sait où tout le pouvoir est passé. Que la Grande-Bretagne quitte l'Union européenne ou que Trump s'installe à la Maison Blanche, il est clair que les électeurs ordinaires ne reprendront pas le pouvoir.* »³³

Mais le temps démocratique doit passer pour les leaders politiques empêtrés dans leur vision à court terme et pour les citoyens manipulés par les manœuvres de leurs gouvernants.

³¹ « Brexit : What if Britain changes its mind ? » Discussion paper, Andrew Duff, EPC 18.01.2018

³² voir l'opinion de Simon Jenkins dans le Guardian: "Don't fixate on a second Brexit vote. Focus instead on trade" The Guardian, Londres, 18 janvier 2018 ; voir aussi :

³³ Yuval Noah Harari, "Homo Deus, une brève histoire de l'avenir" pp 403-404, ed. Albin Michel, sept. 2017;

Le coût de la non-Europe

Que seront dans l'après-Brexit, les futures relations euro-britannique à l'horizon **2030** ? Le retour d'un Royaume-Uni apaisé et reconstruit dans une Europe renouvelée et un projet européen relancé est-il concevable ? De nombreux scénarii sont à l'œuvre et à l'étude.

Une génération de politiciens et de citoyens britanniques et européens doit passer. L'expérience du Brexit doit être faite comme une thérapie collective. Elle doit se faire le moins douloureusement possible au Royaume-Uni et pour les 27 de l'Union. Mais il faudra évaluer des deux côtés le **coût** de ce passage d'un membre à la **non-Europe**.

D'ores et déjà, apparaissent quelques indicateurs économiques de ce coût. Le Gouverneur de la Banque d'Angleterre Mark Carney a indiqué au cours d'un petit déjeuner privé avec des Chefs d'entreprise à Davos que le Royaume Uni avait perdu l'équivalent PIB de 10 milliards de livres (soit environ 11,35 milliards €) par an depuis le référendum de juin 2016.³⁴ Le document jusqu'ici secret du gouvernement sur l'impact économique du Brexit, est cité dans le Financial Times du 9 mars 2018. Il soutient qu'un accord de libre échange pour succéder au retrait de l'UE entraînerait une ponction d'environ 60 milliards £ (+/- 68 milliards €) par an dans les finances publiques du royaume, soit environ 3% du PIB. Effrayant !³⁵

Impact des scénarios du Brexit³⁶

Les analyses de l'impact économique du Brexit peignent un tableau de plus en plus précis des effets négatifs de la plupart des scénarii envisagés par le gouvernement britannique, à commencer évidemment par celui du Brexit dit « dur ».

Une célèbre analyse confidentielle « tombée du camion » de Downing street donne l'ordre de grandeur de l'impact à moyen et long terme du Brexit. Sous le titre « *Analyse du Brexit UE – Cross Whitehall Briefing* » daté de janvier 2018, l'examen de tous les indicateurs et secteurs de l'économie montre que la situation du Royaume Uni hors de l'UE serait moins bonne dans les trois scénarios envisagés. Sous le scénario d'un **accord de libre échange compréhensif avec l'UE**, la croissance du Royaume Uni serait emputée de 5% par rapport aux prévisions actuelles sur les 15 prochaines années. Le scénario d'un « **non accord** », qui renverrait le Royaume Uni vers les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) verrait la croissance réduite de 8% sur cette période. Le scénario le plus favorable (« soft »), un **accès continu au marché unique** par adhésion du Royaume Uni à l'**Espace Economique Européen** (EEA), réduirait néanmoins la croissance économique à long terme de 2%.

En outre, les calculs ne prennent pas en compte les impacts à court terme tels que le coût économique de l'ajustement aux nouveaux arrangements douaniers. Cette analyse malencontreusement « éventée » fait désordre dans les milieux officiels, notamment chez les partisans d'un Brexit dur.

³⁴ cf. interview in Davos by Philip Aldrick, The Times, 25 janvier 2018

³⁵ “What does May really think about Brexit?”, James Blitz, Financial Times, 9 mars 2018

³⁶ BuzzFeed News, « a new Brexit impact assessment, which says leaving the EU will adversely hit almost every sector and every UK region. », BuzzFeed News Europe Edito, Alberto Nardelli, 29 janvier 2018.

La question de l'impact économique du Brexit est celle qui suscite le plus d'inquiétude politique à Londres. Dans ce contexte, toute prise de position d'un leader politique prend des proportions critiques. Il en est ainsi des commentaires du Chancelier de l'Echiquier (Ministre des Finances) Philip Hammond suggérant fin janvier 2018 à Davos que le gouvernement britannique 'adoucissait' sa position. Il reçut en retour de sèches critiques des partisans Tory du retrait, mais aggrava son cas en déclarant que couper les marchés financiers de Londres de l'UE serait «un acte d'autodestruction énorme».³⁷

La « dream team » des trois 'Brexitaires' Tory, Michael Gove, Jacob Rees-Mogg, Boris Johnson, fanatiques partisans d'un Brexit « dur »



Ce qui devra être évalué, également, car on en parle peu, c'est l'impact négatif global pour l'Europe et chacun des 27 autres Etats membres. Le choc du Brexit constitue un lourd fardeau pour tous les européens. Les perspectives de croissance plus favorable de la zone Euro et du reste de l'UE ne doivent pas occulter les responsabilités et risques que le retrait d'un Etat Membre majeur entraîne pour le reste de l'UE. Le PIB du Royaume Uni représente l'équivalent du PIB cumulé de 19 Etats membres de l'UE. L'UE post-Brexit sera confrontée au défi de ses obligations de réforme et de relance indispensable du projet européen.

Rendez-vous en 2030

Avec du recul, plus objectivement et sereinement, le moment venu, dans dix ans peut-être, sera-t-il concevable pour l'Union européenne réformée et le Royaume Uni guéri du choc post-traumatique du Brexit, de reprendre le chemin d'une union renouvelée ; le chemin du retour d'un Etat membre que prévoient les articles 49 et 50 alinea 5 du Traité sur l'Union Européenne. Le retour d'un membre à part entière, un membre sans exemptions dérogatoires (opting-outs), sans arrières-pensées politiques, sans réticence à l'égard d'une union toujours plus étroite (ever closer union).

Ou bien, faudra-t-il se séparer davantage politiquement. Et, dès lors, séparément, les destins du Royaume-Uni et de l'Union européenne prendront des chemins parallèles, d'une part celui d'une Union toujours et nécessairement plus solidaire face à la montée des périls populistes³⁸ et, d'autre part, celui d'un partenaire européen « normal » parmi d'autres voisins « spéciaux ».

³⁷ Brussels playbook, Ryan Heath, Politico, 26 01 2018

³⁸ voir l'ouvrage de Ivan Krastev : « Le destin de l'Europe », Titre original : *After Europe* © Penn Press, 2017
© Éditions Premier Parallèle, 2017, pour la traduction française ;

LA MORALE DE BREXIT

La morale de la fable du Brexit est qu'il n'y a pas de retour en arrière véritable pour les compagnons de route du projet européen. Il n'y a pas non plus de substance derrière l'idée que l'on puisse demander pour soi-même et être dispensé par les autres, de la dynamique d'une union toujours plus approfondie. Le Royaume-Uni a longtemps hésité, discuté puis s'est engagé en 1973 dans la dynamique européenne. 45 ans après, il se retire des éléments constitutifs de ce projet mais l'acquis de l'Union et la construction européenne en devenir dépassent la somme des intérêts nationaux et des souhaits individuels des 28 membres de l'Union. Le génie britannique appartient sans retour à la superconscience politique, culturelle et humaniste qui s'est développée autour du projet européen et qui le dépasse. On ne peut diviser ou emputer cette superconscience collective.³⁹

Quelles que soient les embuches du temps qui passe, les citoyens britanniques et ceux de l'Union resteront des « européens » des deux côtés de la Manche et de la mer d'Irlande. Ils seront toujours là pour rappeler à leurs leaders politiques dans l'incapacité croissante d'apporter une réponse nationale aux grands défis mondiaux, que la mutualisation des ressources, des forces et des consciences est une étape durable dans la construction d'un monde moins dangereux, plus humain, plus juste... et d'une Europe en paix.



³⁹ voir sur ce point Luuk Van Middelaar : « Le passage à l'Europe – Histoire d'un commencement », Ed. *nrf* Gallimard, 2012 ; « The New Politics of Europe/ *De nieuwe politiek van Europa* », Historische Uitgeverij, 2017