

Institut français des relations internationales

ifri

# ramses

## 2018

**Rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies**  
Sous la direction de Thierry de Montbrial et Dominique David

Avec 8 vidéos

DUNOD

Publié par Dunod pour l'Institut français des relations internationales

# ►► Perspectives brouillées pour le Brexit

## Confusion à Londres, unité à Bruxelles ?

*La confusion politique née du référendum puis des législatives ratées par Theresa May a grandement aidé les Européens à garder une position unitaire. Cette dernière pourrait perdurer, dans une négociation dont on ne sait pourtant pas encore grand-chose. Au-delà, l'avenir de l'Union européenne dépendra d'un débat politique sur les voies d'un futur partagé.*

La confusion domine les débats outre-Manche sur la mise en œuvre du Brexit, alimentée par le flou des stratégies du gouvernement et par la tourmente des élections anticipées. Face à la confusion britannique, c'est l'Union européenne (UE) qui fait sien un proverbe anglais : *Keep calm and carry on*. Les 27 membres de l'UE ont rapidement pris la mesure du Brexit, et de l'opportunité que ce processus pouvait présenter pour l'avenir du projet européen.

### ►► La drôle d'attente

Neuf mois se seront écoulés entre le référendum et le déclenchement de l'article 50 du traité sur l'Union européenne. À Bruxelles, la Commission européenne, appuyée par de nombreux États membres, tenait une position claire : pas de négociation sans enclenchement de l'article 50. À Londres, la ligne était plus floue : à défaut de négociations, on privilégiait les échanges informels.

Mais les Britanniques n'étaient pas prêts. Ils devaient d'abord s'accorder sur la répartition des rôles entre la Première ministre, le ministre en charge de la sortie de l'UE David Davis, le ministre des Affaires étrangères Boris Johnson, et le chancelier de l'Échiquier Philip Hammond. Puis il fallait engager des dizaines de personnes pour étoffer les équipes du ministère de David Davis sur des thématiques où les compétences manquaient, dont celles sur le commerce international. Il est d'ailleurs cocasse que le gouvernement britannique ait nommé un Néo-Zélandais pour s'occuper des accords de commerce quand le Royaume-Uni sera sorti de l'UE. Difficile, en effet, de trouver des Britanniques spécialisés dans un domaine où l'Union a une compétence exclusive. Troisièmement, il fallait lancer le *Great Repeal Bill*, qui assurera la continuité juridique après le Brexit, puisque les Britanniques incorporeront l'acquis européen en droit britannique. Il fallait enfin s'accorder sur les grands principes du Brexit, à commencer par l'épineuse question du maintien dans le marché intérieur. La démission très médiatisée d'Ivan Rogers, représentant permanent du Royaume-Uni à Bruxelles début janvier, restera l'épisode le plus visible de la bataille interne. La période est aussi

marquée par un terne débat entre *soft* et *hard* Brexit : rester aussi proche que possible du marché intérieur, ou s'en retirer complètement ?

Pour l'Union, la drôle d'attente a été bénéfique. Le 60<sup>e</sup> anniversaire du traité de Rome devait permettre l'ouverture de débats de fond sur l'avenir de l'UE, mais les sommets de Bratislava (septembre 2016) et de Rome (mars 2017) n'ont guère rempli leur mission. Ils ont toutefois resserré les 27 dans la perspective d'un futur commun, en dépit des héritages et querelles existants. Face à la confusion britannique, l'Europe a abordé le sujet sereinement. Les guerres de chapelles ne sont certes pas à écarter à Bruxelles. La Commission européenne pilote les négociations avec Michel Barnier, mais sous mandat du Conseil. Le secrétariat du Conseil a nommé Didier Seeuws pour le représenter dans les négociations sur le Brexit, mais sa force de frappe est limitée. Au Parlement européen, la nomination de Guy Verhofstadt, chef de file des libéraux et figure charismatique des eurodéputés, n'est pas anodine. Le Parlement entend peser dans des négociations. Globalement pourtant, l'UE n'a pas étalé ses divisions.

### ► **Les discours de Theresa May**

Le discours de Theresa May du 17 janvier ne complique pas la tâche des Européens. La Première ministre britannique y annonce en effet qu'elle ne souhaite pas rester dans le marché intérieur : y rester imposerait de se plier à des règles non décidées par les Britanniques et à une juridiction – la Cour de Justice de l'UE – très critiquée outre-Manche, et ne permettrait pas de réduire l'immigration intra-européenne, principal argument ayant motivé le vote du Brexit. Cette position a permis aux Européens de ne pas débattre longuement des relations futures entre le Royaume-Uni et l'Union. À ce jour, le lien entre accès au marché intérieur et liberté de circulation reste sacré.

Le second message clé du discours a encore plus facilité l'unité européenne : Theresa May serait prête à quitter les négociations sans accord plutôt qu'avec un mauvais accord (« *No deal is better than a bad deal* »). La focale mise sur les aspects négatifs a fini de convaincre les Européens que leur priorité devait porter sur leur avenir en commun.

Le dernier message phare du discours affirmait la volonté britannique de conserver des liens étroits avec les Européens en matière de politique étrangère et de sécurité. Les défis géopolitiques actuels sont nombreux et communs, à commencer par une Russie activiste et la lutte contre le terrorisme. Si les Européens et les Britanniques peuvent s'écharper sur bien des sujets, celui-ci est plutôt consensuel.

Les neuf mois ont aussi été ponctués de petites provocations britanniques peu goûtées des voisins européens. Ainsi, Boris Johnson a-t-il conseillé aux Italiens d'être prêts aux concessions, faute de quoi le *prosecco* pourrait se voir frappé de taxes douanières. De même, le gouvernement britannique a poursuivi un projet que George Osborne, alors chancelier de l'Échiquier, avait esquissé : réduire l'impôt sur les sociétés à 17 % d'ici 2020. Si ce cap était tenu, le désavantage concurrentiel serait considérable pour les Européens, qui, eux, évoquent une harmonisation fiscale.

Theresa May lance la procédure de sortie le 29 mars dans une lettre qui reprend les grandes lignes du discours de janvier. Deux points irritent les Européens. Le premier n'est pas neuf : les Britanniques souhaitent négocier simultanément

l'accord de sortie et celui sur leurs relations futures avec l'UE. Impensable pour Bruxelles, qui ne cesse d'arguer que ces deux processus doivent être distincts. Le second point concerne la coopération sur les questions de sécurité. Theresa May écrit qu'en « termes de sécurité, l'incapacité de parvenir à un accord signifierait que notre coopération pour lutter contre le crime et le terrorisme s'en trouverait affaiblie ». D'aucuns ont perçu là une menace, ou une forme de chantage.

Les Européens se sont accordés le 29 avril sur les principes directeurs et le mandat de négociation. Ils ne pouvaient être plus explicites : « l'objectif de l'Union dans ces négociations [serait] de préserver ses intérêts, ceux de ses citoyens, de ses entreprises et de ses États membres ».

### ►► Un front uni pour un avenir uni ?

Cette affirmation du 29 avril n'est pas une simple déclaration. L'UE mobilise rarement le concept d'intérêt de manière aussi explicite, et aussi inclusive. D'ordinaire, ce sont les intérêts vaguement définis de l'Union qui sont mis en avant, rarement rattachés à ceux des citoyens, des entreprises et des États membres.

Ce positionnement est le fruit de la construction progressive d'un front uni. Au lendemain du vote du Brexit, tous les acteurs européens ne partageaient pas la même analyse. Pour certains, c'était l'occasion de reconstruire l'Europe – le gouvernement français adoptait notamment cette attitude. Pour d'autres, le Brexit allait marquer le départ d'un allié important au Conseil – les Polonais étaient sonnés par le vote et appelaient le gouvernement britannique à ne pas partir. Quelques relents de cette attitude se faisaient encore sentir fin 2016 : à Bruxelles, plusieurs responsables, dont Donald Tusk, semblaient ne pas se résigner au Brexit.

Face à l'adversité, il est fréquent que l'on retrouve quelque élément d'unité. Les 27 n'ont cependant pas réussi à surmonter leurs divisions concernant la route à suivre pour assurer leur avenir commun. Ils se sont accordés sur une intégration différenciée, sans que celle-ci ait la même définition pour tous. Mais l'ampleur du débat est telle qu'on ne peut s'attendre à ce que 27 États membres, aux intérêts nationaux bien particuliers, s'entendent en quelques mois.

À ce stade, le Brexit n'a pas généré de crise majeure entre les 27 – peut-être parce que rien n'a vraiment été négocié. Le sujet du marché intérieur ayant été réglé par les Britanniques eux-mêmes, les autres sujets prioritaires (statut des citoyens européens, accord du *Good Friday* entre l'Irlande du Nord et l'Irlande, ou reste à payer des Britanniques à l'issue du Brexit) ne divisent pas les Européens. Ces derniers ont en outre fait, sur le processus, une fausse concession aux Britanniques. L'objectif est désormais de s'accorder sur les modalités de sortie en 2017 et d'entamer les discussions sur les relations futures en 2018. Ce qui, en réalité, correspond à la lettre du traité : l'article 50 indiquant que la procédure de sortie « doit prendre en compte le cadre de la relation future avec l'Union européenne ».

Cette unité durera-t-elle une fois les négociations réellement entamées ? Cela dépendra en partie de l'avancée des débats sur l'avenir à 27. Il semble aujourd'hui acquis qu'un débat s'amorcera à partir de 2018. Mais les Européens auront d'ici là peu de temps pour se diviser sur le Brexit. Les négociations doivent se conclure le 29 mars 2019, soit deux ans exactement après l'invocation de l'article 50. Afin

de faire ratifier l'accord de sortie par les différentes parties prenantes, un accord devrait être signé d'ici octobre 2018. Des mesures transitoires sont prévues pour la période entre le Brexit et l'accord à venir, mais vu le chaos provoqué par les élections britanniques de mai 2017, il n'est pas sûr que ce calendrier soit tenable.

## ►► Un pari raté

Personne n'avait pensé que Theresa May pourrait recourir à des élections anticipées pour renforcer sa courte majorité. Elle disposait pourtant de tous les atouts pour rafler la mise : un Brexit qui n'était pas remis en cause dans les sondages, une cote de popularité élevée, une opposition fragmentée.

Jusqu'à fin mai, le raz-de-marée conservateur paraissait inévitable. Theresa May axait sa campagne sur le Brexit : voter conservateur, c'était voter pour une majorité solide pour un Brexit réussi. Ce sujet a éclipsé les autres, et les *Tories* n'ont guère pris le temps de formuler des propositions innovantes sur d'autres sujets comme l'éducation, l'accès au logement ou l'économie. En dépit d'un leadership très contesté, Jeremy Corbyn, chef de file des travaillistes, a cherché à se distinguer par une campagne de terrain, en mettant l'accent sur les sujets ignorés de ses opposants. Une super majorité conservatrice n'était plus assurée début juin. Les attentats du 22 mai et du 3 juin ont fini de bousculer une étrange campagne, où les conservateurs n'ont jamais réussi à sortir de l'entonnoir du Brexit. Le résultat a provoqué un choc politique outre-Manche : les conservateurs ont perdu leur majorité et ont dû trouver un accord avec le Democratic Unionist Party (DUP) irlandais. Theresa May a considérablement réduit sa marge de manœuvre. Il n'est d'ailleurs pas certain qu'elle reste encore longtemps Première ministre, vu l'instabilité politique profonde qui s'installe, et face à la percée des travaillistes.

Quelle réaction devaient avoir les Européens ? Fallait-il avancer les négociations en ignorant la péripétie, ou arranger les règles du jeu en faveur du partenaire blessé ? D'un point de vue juridique, la fenêtre n'est ouverte que sur deux ans ; mais elle peut le rester, à l'unanimité des 27, si nécessaire. C'est bien la confusion qui caractérise le début des négociations. Si l'issue est certaine, ses modalités, elles, ne le sont pas.

V. P.

### POUR EN SAVOIR PLUS

H. D. Clarke, M. Goodwin et P. Whiteley, *Brexit: Why Britain Voted to Leave the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

S. Tilford et J. Springford, « How Should the EU React to Britain's General Election? », *CER Insight*, Centre for European Reform, 15 juin 2017.

J. Pisani-Ferry *et al.*, « Europe after Brexit: A Proposal for a Continental Partnership », Bruegel, 29 août 2016.

J. Story, « Brexit : une certaine idée de l'Europe », *Politique étrangère*, vol. 82, n° 2, été 2017.