

## « Brexit » : la fin des incertitudes ?

Olivier Marty<sup>1</sup>  
28 novembre 2018

Le « Brexit », terme désignant les négociations relatives à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE) et aux relations futures entre les deux parties, ne finit pas de susciter intérêt, étonnement, et scepticisme des observateurs et des opinions. Alors qu'un accord fut conclu le 13 novembre 2018, **Olivier Marty analysa les origines, le déroulement et les suites de cet enjeu complexe en trois parties**, en se plaçant successivement du côté du Royaume-Uni et de l'UE: **dans un premier temps**, il revint sur les interprétations possibles de la décision inédite du peuple britannique du 23 juin 2016 ; **dans un deuxième mouvement**, il prit du recul sur les positions respectives des négociateurs, c'est-à-dire sur la justesse de leurs lignes de conduites respectives, et analysa la qualité de l'accord récemment acté ; enfin, **dans une troisième partie**, il esquaissa les questions restant à traiter, dont en particulier celles de la difficile ratification de l'accord par le Parlement britannique et des modalités de partenariat entre le Royaume-Uni et l'UE envisageables pour l'avenir.

### 1. De quoi le « Brexit » est-il le nom ?

**Les interprétations possibles du « Brexit » sont multiples** : elles reflètent la variété des raisons ayant conduit les Britanniques à demander la sortie de leur pays de l'Union européenne<sup>2</sup> ; le contexte politique, économique et social des deux parties ; et la nature complexe de leur association. **Une analyse superficielle invite à faire primer une triple réaction de choc** : de façon légitime, quoiqu'incongrue dans la tradition politique britannique<sup>3</sup>, les Britanniques choisirent par *referendum* de quitter l'UE quand bien même la plupart des observateurs et « experts » divers s'attendaient à une décision inverse, informée des coûts prévisibles d'une sortie ; cette décision agit néanmoins comme un moment de clarification des positions constantes du pays à l'égard de l'UE, caractérisées par un rejet de toute intégration politique ; enfin, elle ne traduit que la conclusion logique du jeu dangereux joué par l'ancien Premier ministre conservateur, David Cameron, qui prit le risque, afin d'assurer sa mainmise sur le parti « tory » et, partant, sa réélection en 2015, de soumettre un enjeu aussi complexe au jugement du peuple<sup>4</sup>.

**Une analyse plus circonstanciée conduit à voir dans le vote britannique une décision doublement paradoxale** : d'une part, l'Union européenne ressemblait plutôt, au printemps 2016, à ce que le Royaume-Uni souhaitait qu'elle fut, c'est-à-dire un vaste ensemble de pays

---

<sup>1</sup> Enseignant en Questions européennes à SciencesPo et HEC. Voir le site du conférencier : [www.oliviermarty.com](http://www.oliviermarty.com)

<sup>2</sup> Par vote référendaire organisé le 23 juin 2016, non contraignant mais suivi par le gouvernement britannique dès l'été, 51,9% des Britanniques approuvèrent la perspective de voir leur pays quitter l'Union européenne, quand 48,1% d'entre eux préféreraient le voir en demeurer membre (voir une synthèse du vote effectuée par C. Deloy, contributrice à la Fondation Schuman : <https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/oe/oe-1650-fr.pdf>). Selon les sondages réalisés au moment du vote, le contrôle de l'immigration et le regain de la souveraineté « formelle » de l'État furent les deux préoccupations les plus importantes de l'opinion publique au moment de la tenue du scrutin.

<sup>3</sup> Le Royaume-Uni n'a pas de tradition référendaire. Un tel vote était donc encore plus problématique que dans d'autres États.

<sup>4</sup> L'origine du *referendum* sur le « Brexit » date d'un engagement de David Cameron devant la communauté financière, le 23 janvier 2013 (« discours de Bloomberg »). Le Premier ministre promit alors de renégocier les termes de l'adhésion britannique à l'Union européenne puis de soumettre ceux-ci à *referendum*. La manœuvre du dirigeant conservateur était une réaction à la dynamique renouvelée d'intégration de la zone euro, qui marginalisait le Royaume-Uni, en même temps qu'une habile manœuvre politique faisant levier de l'état de faiblesse de l'UE (voir Tooze, A. « Crashed », pp. 540-564).

aux vues, aux intérêts, et aux niveaux de développements très divergents, unis *par* et *dans* un vaste marché, sans qu'un projet politique mobilisateur ne soit aisément discernable aux yeux des opinions<sup>5</sup> ; **d'autre part, et surtout, le gouvernement britannique avait obtenu du Conseil européen, en février 2016<sup>6</sup>, une série de concessions inédites** (prévoyant une restriction des droits des immigrés européens, notamment) **de nature à les convaincre de rester membre d'un « club »** ayant déjà largement accommodé leurs sensibilités<sup>7</sup>. En effet, d'un point de vue rationnel, il était loisible, à cette époque, de s'attendre à ce que les Britanniques voient objectivement plus d'avantages que d'inconvénients, à confirmer leur adhésion à l'UE, tout en s'étant assurés de nouveaux moyens de l'affaiblir à l'avenir.

**Plus fondamentalement, le « Brexit » apparaît comme une crise politique majeure tant pour l'Europe que pour le Royaume-Uni.** Du côté britannique, il reflète tout à la fois une « crise de la périphérie » et une crise territoriale<sup>8</sup> ; une crise politique et de la souveraineté ; une crise identitaire, qui traverse également de très nombreux pays ; enfin, une crise sociale, qui se confond avec une crise inter-générationnelle. **Ainsi, le « Brexit » est le symptôme d'un pays « malade, fragile, divisé, et dans le déni...qui subit,** particulièrement depuis la crise financière de 2008, **l'ensemble des conséquences néfastes de la mondialisation** qu'il a pourtant puissamment contribué à organiser ». Pour l'Union européenne, le retrait britannique, relativement moins grave, est aussi très perturbateur : il s'agit d'abord d'une « crise existentielle », qui pousse l'organisation à se remettre fondamentalement en cause<sup>9</sup>, mais aussi d'un moment de questionnement sur sa nature (politique ou économique) ainsi que sur les relations qu'elle entretient avec les États européens tiers.

## **2. Le Royaume Uni et l'Union européenne ont négocié et conclu un accord convenable (en novembre 2018)**

**Juger de la qualité des négociations conduites par les deux parties** invite d'abord à considérer le contexte politique très délicat dans lequel l'action de Mme May s'inscrit. Face à des divisions politiques multiples (*inter* et *trans*-partisanes), à des fractures sociales et dans l'opinion publique, la nouvelle Premier ministre était en effet au défi d'interpréter une décision politique à bien des égards irrationnelle ; de recréer une forme de cohésion sociale et territoriale ; et de rassembler les forces politiques autour de l'intérêt supérieur du pays. **Sa conduite n'a pas toujours été avisée, comme en attestent trois types d'erreurs diplomatiques observées entre le début de 2017 et la mi-2018 :** une ligne souvent contradictoire, reflétant une indécision certaine du gouvernement britannique quant à ses

---

<sup>5</sup> Selon plusieurs observateurs et anciens dirigeants européens, l'Union européenne ne dispose en effet plus, depuis l'avènement de l'euro, c'est-à-dire depuis le milieu des années 1990, de projet politique porteur, permettant de fédérer les États et les opinions autour d'une perspective de progrès commune. L'élargissement, rapide et incompris, de l'Union européenne aura, à cet égard, réduit la capacité d'engagement des États autour de politiques publiques affirmant une puissance européenne.

<sup>6</sup> La disposition de l'UE à donner gain de cause au gouvernement britannique peut être considérée comme une erreur politique majeure : elle n'était en effet pas obligatoire et au contraire de nature à susciter des revendications analogues d'autres États.

<sup>7</sup> Ces concessions s'ajoutaient aux nombreux « *opt outs* » et privilèges dont jouissait le Royaume-Uni au sein de l'UE (non adhésion à l'euro et à l'espace Schengen, rabais budgétaire, parmi d'autres exemples).

<sup>8</sup> La « crise de la périphérie » fait référence aux très fortes inégalités économiques, sociales, et territoriales du Royaume Uni au moment du vote, le pays voyant les milieux populaires, ruraux et peu éduqués approuver le « Brexit » quand les électeurs urbains, éduqués et aisés le rejetaient nettement (voir à ce sujet l'analyse du journaliste D. Goodhart, *The Road to Somewhere*, C. Hurst & Co, 2017). La crise territoriale fait référence aux différents votes de l'Angleterre, qui approuva le « *Leave* », et de l'Ecosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord, qui approuvèrent le « *Remain* ». De cette situation découlent des tensions politiques entre les territoires et le gouvernement britannique, particulièrement en Ecosse et en Irlande du Nord.

<sup>9</sup> La remise en cause de l'Union désigne la nécessité d'une réflexion approfondie sur ses choix politiques et son fonctionnement institutionnel. Cet exercice est rendu d'autant plus nécessaire que le « Brexit » s'inscrit dans un contexte de crises plus vaste, qualifié par le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, de « polycrise » (crise financière, économique, politique, sociale, de l'euro, de défiance des opinions et des États...).

propres buts de négociation<sup>10</sup> ; une certaine malhonnêteté intellectuelle (cf l'affirmation de T. May que « *no deal is better than a bad deal* »)<sup>11</sup> ; une mise en danger de l'ensemble de la négociation, pouvant conduire à un « no deal » aux conséquences très négatives.

**Néanmoins, malgré ces erreurs, on peut considérer que Theresa May fut le plus souvent animée d'une remarquable volonté de « rationaliser le populisme »<sup>12</sup>, c'est-à-dire de mener le Royaume-Uni sur la voie, extrêmement étroite au plan politique, d'un « soft Brexit ». Dans son esprit, si le « Brexit » devait effectivement avoir lieu, celui-ci devait être le moins néfaste possible pour les citoyens et les entreprises du pays et en même temps sauvegarder les intérêts stratégiques de l'État comme de ses territoires. Ainsi, lorsqu'elle accepta, en décembre 2017, d'avaliser les éléments clés de l'accord de sortie, lorsqu'elle prépara l'opinion publique aux implications et aux solutions éminemment complexes de la sortie de l'UE ou encore, lorsqu'elle fit tout pour empêcher, par sa détermination, une sortie sans accord, **le Premier ministre se révéla, selon Olivier Marty, être une « négociatrice digne, responsable et certainement plus estimable que la plupart des commentaires le laissent croire »<sup>13</sup>.****

**Le contexte politique de l'Union européenne à l'orée des négociations était plus favorable :** l'organisation pouvait assoir ses positions de négociation sur un regain d'opinions favorables à son égard et, en même temps, capitaliser sur la volonté, précocement unanime, des États membres de sauvegarder l'intégrité du marché unique. **Par suite, la conduite de la diplomatie européenne sous l'égide de Michel Barnier fut remarquable, à trois égards :** la méthode de négociation consistant à confier la responsabilité opérationnelle du « Brexit » à la Commission se révéla efficace<sup>14</sup> ; les dirigeants européens ont toujours été respectueux à l'endroit de la partie britannique ; enfin, les prises de positions de l'UE ont souvent permis de faire progresser les négociations<sup>15</sup>. **La diplomatie européenne se devait d'être réussie au regard du double enjeu auquel l'UE fait face :** éviter une autre demande de sortie (ou comportement(s) de « passager(s) clandestin(s) ») d'autre(s) États(s) et démontrer que la procédure explicitée à l'article 50 du Traité<sup>16</sup> fonctionne effectivement.

---

<sup>10</sup> Un exemple de contradiction majeure de Theresa May se constate dans la différence entre son appel à une sortie « totale » de l'Union européenne (impliquant une sortie du marché unique et de l'Union douanière) souhaitée dans son discours de Lancaster House de janvier 2017 et sa volonté de conduire un « soft Brexit », exprimée dans son discours de Florence de septembre 2017. Les revirements du Premier ministre s'effectuèrent alors que les parlementaires et l'opinion britannique étaient dans l'incapacité manifeste de s'accorder sur un projet consensuel d'association du pays à l'Union européenne...

<sup>11</sup> Cette expression a été utilisée à plusieurs reprises par Theresa May en 2018. Elle reflétait mal, à l'époque, la grande différence entre une sortie du Royaume-Uni sans accord et une association à l'UE organisée.

<sup>12</sup> Pour reprendre une expression du « Brex'Lab », un groupe de travail mis en place par la Fondation Schuman.

<sup>13</sup> Voir sur ce point une tribune d'Olivier Marty, « *Brexit : et si l'on sous-estimait Theresa May ?* », Les Échos, 5 octobre 2018.

<sup>14</sup> Plusieurs observateurs doutèrent, en 2016, de l'opportunité de confier à la Commission européenne une négociation aussi politique que le « Brexit », privilégiant plutôt le rôle prédominant du Conseil européen. Le compromis trouvé, qui vit le Conseil européen encadrer l'action d'un homme politique expérimenté mais se reposant sur l'administration disposant d'une compétence sur l'ensemble des politiques européennes, fut finalement adéquat.

<sup>15</sup> En effet, un savant mélange de contraintes et d'incitations à l'égard du Royaume-Uni a pu être usité à plusieurs reprises en vue de faire progresser les négociations, comme par exemple lorsqu'il fut décidé, fin 2017, de commencer à évoquer des questions relatives à la relation future entre les deux parties afin d'acter un accord sur les enjeux de la sortie.

<sup>16</sup> L'article 50 du Traité sur l'Union européenne (TUE) régit la procédure de sortie d'un État membre de l'Union. Voir : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Article\\_50\\_du\\_traité\\_sur\\_l%27Union\\_européenne](https://fr.wikipedia.org/wiki/Article_50_du_traité_sur_l%27Union_européenne)

### 3. Quels enjeux restent à traiter ? Quelle relation future entre le Royaume Uni et l'UE ?

Ces éléments étant posés, l'accord conclu en novembre 2018, relatif au retrait et esquisant les relations futures, semble « bon pour les deux parties »<sup>17</sup>. Cette appréciation se fonde d'abord du point de vue de l'UE : en effet, cette dernière ne céda ni guère sur ses intérêts « défensifs » (aval britannique aux éléments-clés de l'accord de retrait<sup>18</sup> ; alignement règlementaire exhaustif du Royaume-Uni<sup>19</sup> ; juridiction de la Cour de justice de l'UE) ni sur ses intérêts « offensifs », dont en particulier la **nécessité de démontrer que la position du Royaume-Uni hors de l'Union européenne serait, *ceteris paribus*, inférieure à son statut de membre de l'UE**. Vu de Londres, l'accord n'est pas aussi favorable mais relativement positif au regard : du recouvrement d'attributs de souveraineté formelle<sup>20</sup> ; de la solution trouvée au problème irlandais, intelligemment dilué<sup>21</sup> ; et, enfin, de perspectives d'association commerciale et politique étendues avec l'Union européenne. Au total, les deux parties ont su rassembler plusieurs éléments d'un accord diplomatique réussi.

**L'accord conclu doit toutefois être approuvé par le Parlement britannique.** Or, cette perspective est très incertaine : en effet, ni les députés « Remainers » ni, en particulier, « Brexiters », ne voient leurs souhaits satisfaits, ce qui ne permet pas de réunir la majorité nécessaire à une ratification. **Néanmoins, Theresa May peut être tentée « d'abattre trois cartes »** : celle de la surprise et de l'apaisement politique ; l'explicitation de l'accord, qui sauvegarde à plusieurs titres les intérêts supérieurs de l'État ; enfin, la mise en garde contre le fait que le rejet de l'accord déboucherait sur une situation chaotique, que celle-ci prenne la forme d'une « sortie sèche » de l'UE, de l'arrivée au pouvoir des travaillistes ou de l'absence totale de « Brexit ». L'issue de l'accord demeure donc hautement aléatoire, sans qu'aucune alternative certaine ne s'y substitue. La possibilité d'une extension de la période de négociation, conjuguée à l'organisation d'un nouveau *referendum* ne permettant pas un retour dans l'UE, serait, le cas échéant, souhaitable<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> Dans ses grandes lignes, l'accord du 13 novembre prévoit deux cadres d'association successifs du Royaume-Uni à l'UE. Au cours d'une « période de transition » s'étendant de mars 2019 à décembre 2020, le Royaume-Uni aurait un statut équivalent à celui de la Norvège au sein de l'Espace économique européen, c'est-à-dire un accès quasi-total au marché intérieur sans disposer des droits politiques propres à un État membre de l'UE. Puis, au cours d'une « période transitoire d'association », ouverte à la fin de la précédente, le Royaume-Uni serait maintenu dans l'Union douanière et aligné sur un vaste ensemble de normes européennes (« *backstop* » élargi à l'ensemble du pays et non seulement à l'Irlande du Nord). Dans les deux cadres, le Royaume Uni ne jouirait plus d'une politique commerciale autonome et serait soumis, *de facto*, à la juridiction de la CJUE. Il ne recouvrerait pas des éléments de souveraineté mais demeurerait néanmoins proche de l'UE au plan commercial.

<sup>18</sup> Les trois éléments-clés de l'accord de retrait sont : i) la garantie des droits des citoyens britanniques établis dans l'UE et de l'UE établis au Royaume-Uni ; ii) le règlement des engagements financiers du Royaume-Uni à l'égard de l'UE au titre du cadre financier pluriannuel 2014-2020 ; iii) le traitement des enjeux propres aux nouvelles frontières, en particulier en Irlande, cas particulièrement problématique qui rendit nécessaire la solution dite du « *backstop* ». Les dispositions propres à ces questions ont été approuvés par le Royaume-Uni et sont globalement conformes aux demandes européennes initiales.

<sup>19</sup> En vertu de l'accord, il est prévu que le Royaume-Uni s'aligne au cours des deux périodes d'association envisagées sur la totalité, puis la grande majorité, des normes européennes, quand l'Irlande du Nord s'alignerait, elle, durablement sur la totalité de celles-ci en restant membre du marché unique, afin justement d'éviter le rétablissement d'une frontière sur l'île.

<sup>20</sup> Dont en premier lieu la liberté de ne plus être lié par la libre circulation des personnes...

<sup>21</sup> La dilution du problème irlandais se vérifie dans le fait que le Royaume-Uni dans son ensemble - et non seulement l'Irlande du Nord - serait maintenu dans l'Union douanière. Ainsi, les divergences règlementaires entre la Grande Bretagne et l'Irlande du Nord seraient minimisées, quoique réelles. Le « *backstop* » impliquerait toutefois des contrôles douaniers en mer d'Irlande.

<sup>22</sup> Le conférencier exprima cette préférence dans un entretien à Radio Classique le 13 décembre 2018.

**Concernant le cadre des relations futures, qu’il est prévu de négocier endéans la période de transition agréée<sup>23</sup>, celui-ci devrait en toute vraisemblance prévoir une association commerciale et politique large entre l’UE et le Royaume-Uni. Régissant un vaste champ de politiques publiques, du commerce à la culture, des transports à la sécurité et à la défense, il peut *a priori* se calquer sur deux modèles existants : le « modèle norvégien » ou le « modèle canadien », ce dernier étant le seul à même de respecter chacune des lignes rouges britanniques<sup>24</sup>. Toutefois, il est très probable qu’une solution spécifique, « cousue main » pour le Royaume-Uni, soit finalement, si les conditions le permettent, actée. Une contribution versée au débat académique par Thierry Chopin consisterait à prévoir une adhésion britannique à un Espace économique européen (EEE) réformé dans le sens d’un contrôle du principe de libre circulation et de droits politiques rétablis pour les États non membres de l’UE<sup>25</sup>. Si une telle perspective pourrait accommoder durablement les relations euro-britanniques, elle soulève toutefois des enjeux de gouvernance problématiques.**

**En conclusion, Olivier Marty a rappelé que le « Brexit », ainsi que l’indiquait Michel Barnier, était une « négociation négative »<sup>26</sup>, porteuse de coûts économiques et politiques substantiels pour les deux parties. Au surplus, sa conclusion, encore très incertaine, ne permettra guère de résoudre les problèmes respectifs de l’UE et du Royaume Uni : si, du côté européen, on peut imaginer un regain progressif de soutien des États et des opinions en faveur de la poursuite d’une intégration délimitée et différenciée, les défis britanniques resteront, eux, durablement présents. Comme le note Anand Menon, Professeur au King’s College de Londres, « le « Brexit » a amplifié les crises que connaît le Royaume Uni...et ne sera un succès que s’il les résout »<sup>27</sup>. Or, à l’évidence, une telle perspective ne peut être immédiate : elle implique que le gouvernement britannique mette en œuvre des politiques résolues de lutte contre les inégalités, d’aménagement du territoire, et de dévolution, qui reposeront toutes sur une implication accrue de l’État et la reconstitution d’un projet national mobilisateur...**

### Liens utiles

- Support de conférence incluant diagrammes et images (*Voir le site*)
- Bibliographie indicative (*Voir le site*)

---

<sup>23</sup> C’est en effet au cours de cette période que l’UE et le Royaume-Uni sont censés négocier le cadre de leurs relations futures, bien que le délai envisagé (21 mois) soit particulièrement court pour parvenir à un accord aussi exhaustif au vu de la durée des négociations commerciales récentes de l’UE. En conséquence, une extension de la période de transition est d’ores et déjà envisagée. Cette décision aurait l’avantage de ne pas voir s’appliquer le « *backstop* » prévu dans la période subséquente au Royaume-Uni, quand bien même la période de transition est plus attentatoire à la souveraineté britannique.

<sup>24</sup> L’accord conclu par l’UE avec le Canada ne prévoit en effet ni alignement réglementaire, ni juridiction de la CJUE, ni libre circulation des personnes, ni contribution financière au budget de l’UE ni perte de la politique commerciale. Il est toutefois nettement moins exhaustif que l’adhésion pleine et entière au marché unique européen.

<sup>25</sup> Voir T. Chopin *et al.*, « *Après le Brexit, redéfinir les relations entre les deux Europe* », Revue de l’UE, octobre-novembre 2016, n°602 : <https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/divers/apres-le-brexit-redefinir-les-relations-entre-les-deux-europe.pdf>

<sup>26</sup> Réécouter l’entretien de M. Barnier à France Inter le 19 octobre 2018 : <https://www.franceinter.fr/emissions/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien-19-octobre-2018>

<sup>27</sup> Voir l’entretien de M. Menon au journal Le Monde le 23 novembre 2018 : [https://www.lemonde.fr/international/article/2018/11/23/anand-menon-si-dans-dix-ans-la-societe-britannique-est-plus-egalitaire-alors-on-pourra-parler-de-succes-du-brexit\\_5387479\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2018/11/23/anand-menon-si-dans-dix-ans-la-societe-britannique-est-plus-egalitaire-alors-on-pourra-parler-de-succes-du-brexit_5387479_3210.html)