

Les négociations du Brexit entre l'Union européenne et le Royaume-Uni : un festival d'erreurs stratégiques

Par Franklin DEHOUSSE
Professeur à l'Université de Liège

Le Brexit a fait l'objet d'analyses extrêmement contradictoires. Sa compréhension a été compliquée par des jeux politiques des deux côtés de la Manche, qui ont souvent masqué ses enjeux stratégiques à long terme. Il pose en effet des défis complexes à l'Union européenne. Ceux-ci méritent une réflexion sérieuse, car ils s'insèrent dans une projection plus générale du marché unique vers l'extérieur de l'Union européenne, sans nécessairement disposer du support institutionnel requis.

Au fond du Brexit, comme de cette projection, git toujours l'interrogation essentielle de l'Union depuis 1952. Il est difficile de créer un marché fortement intégré sans des institutions fortes. Cela vaut *a fortiori* pour des projets qui requièrent une intervention publique plus soutenue, comme l'immigration, la lutte contre le réchauffement climatique ou la Défense. Cette interrogation explique également beaucoup des complexités du nouvel accord conclu le 24 décembre 2020 ⁽¹⁾. Elle mérite un débat public clair pour éviter de répéter sans limite les malentendus britanniques.

Le Brexit constitue un événement absolument fascinant dans l'histoire de l'intégration européenne. Il provoque la première mise en œuvre de l'article 50 TUE, dont on mesure maintenant mieux comment il a révolutionné la nature même de l'Union européenne en ouvrant la possibilité d'une sortie des États membres. Il met un terme à une appartenance de 45 ans du Royaume-Uni à l'Union européenne, qui a souvent été controversée, tant du côté britannique que de celui de l'Union européenne. Enfin, il survient dans un contexte général de montée du populisme et de contestation de la globalisation des deux côtés de l'Océan atlantique.

Le 24 juin 2016, les électeurs du Royaume-Uni ont approuvé par référendum une proposition visant à faire sortir leur pays de l'Union européenne (UE). Conformément à l'article 50 TUE, le gouvernement britannique a présenté le 29 mars 2017 une notification formelle de cette décision aux autorités européennes. Cela a provoqué l'ouverture rapide de négociations en vue d'adopter un accord de sortie (Withdrawal Agreement) ainsi que des orientations

générales sur la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Le Conseil européen a défini ses premières lignes directrices sur ce sujet le 29 mars 2018. Le Royaume-Uni a développé pendant longtemps des orientations générales basées sur le concept peu précis d'accord taillé sur mesure (*bespoke agreement*).

Les causes de ce vote historique ont fait l'objet d'innombrables analyses. Elles paraissent à la fois très nombreuses et très variées. Aucune d'entre elles ne peut être présentée comme déterminante. L'histoire du Brexit, depuis l'annonce du référendum en 2013, a été jalonnée par une série d'accidents improbables. La plus importante demeure toutefois, par sa persistance et son rôle central, l'ambiguïté des dirigeants britanniques à l'égard des finalités et des institutions de l'Union européenne. De Winston Churchill à David Cameron, elle demeure une constante fondamentale, à l'exception cruciale d'Edward Heath ⁽²⁾. Comme devait le suggérer – justement – Jean-Claude Juncker, il est difficile de gagner un référendum sur l'Europe après avoir passé des années à la critiquer.

(1) https://ec.europa.eu/info/files/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_fr

(2) Le commentaire fondamental à cet égard demeure : YOUNG H. (1999), *This blessed plot: Britain and Europe from Churchill to Blair*, Macmillan.

La présente synthèse, inévitablement brève, comporte quatre parties. La première examinera les principales options possibles pour l'établissement de la future relation UE/RU. En effet, les systèmes de règlement des conflits ne constituent jamais des objectifs en eux-mêmes, mais bien davantage des instruments au service d'objectifs. Comme on va le voir, il existe un rapport inévitable entre, d'une part, l'intensité de l'intégration économique souhaitée entre des États et, d'autre part, l'intensité des contraintes juridiques requises pour le règlement des conflits. Cette relation fondamentale peut s'observer autant au niveau de l'OMC qu'à celui des accords extérieurs conclus par l'Union européenne. La deuxième partie examinera alors quelques implications stratégiques pour l'Union. Les troisième et quatrième parties se pencheront alors sur les diverses erreurs commises, d'une part, par le Royaume-Uni et, d'autre part, par l'Union européenne.

Les options concernant la future relation entre l'EU et le RU

De la Turquie à la Norvège, l'Union européenne a établi de multiples formes de coopération avec ses voisins que l'on désigne souvent sous le vocable général de « politique de voisinage ». C'est évidemment dans ces accords que l'Union européenne a cherché les mécanismes pour construire sa nouvelle coopération avec le Royaume-Uni. Dans le débat, il faut noter que le sujet principal a été la définition des nouveaux rapports commerciaux. Il faut cependant réaliser que la future relation dépasse de très loin cette seule matière. Elle porte en effet sur l'ensemble des compétences extérieures de l'Union européenne, et celles-ci sont nombreuses. Au-delà du marché unique, elles vont de la recherche à la politique étrangère, en passant par la coopération au développement, les échanges d'étudiants ou la lutte contre la criminalité.

Néanmoins, le marché unique a cristallisé l'essentiel des oppositions pendant la négociation du nouvel accord. Ces oppositions ont couvert avant tout le totem symbolique de la pêche, l'ensemble de l'appareillage institutionnel, et surtout, le cadre normatif d'une concurrence équitable (*level playing field*). Il existe d'ailleurs un lien évident entre les deux derniers sujets. L'appareillage institutionnel constitue une garantie absolue du respect des engagements pris en matière de concurrence équitable.

Les trois modèles généralement proposés pour un accord sur le Brexit correspondent soit à l'accord UE/Ukraine, soit à celui UE/Canada, soit à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE). Les deux premiers sont récents et ont des caractéristiques innovantes. Le troisième est plus ancien, et est aussi plus contraignant.

L'accord UE/Ukraine, signé en 2014, est un accord d'association mixte conclu par l'Ukraine avec l'UE et ses États membres. Il est extrêmement vaste et couvre un grand nombre de sujets. Il se traduit par plus de 2 100 pages au *Journal officiel*, comprenant 46 annexes, 3 protocoles et une déclaration commune. Cet accord a été le modèle ayant guidé les négociations sur deux autres accords d'association, avec la Géorgie et la Moldavie. Tous visent à remplacer des accords de partenariat et de coopération

devenus obsolètes, qui offraient auparavant un cadre juridique à la politique de voisinage de l'UE.

L'accord UE/Canada, signé en 2016, est également un accord mixte, un accord économique et commercial global (AECG), conclu par le Canada avec l'UE et ses États membres. Un document qui se compose « seulement » d'environ 1 100 pages parues au *Journal officiel*, comprenant 33 annexes et 3 protocoles, et pas moins de 38 déclarations émanant des différentes parties.

Ces deux premiers traités appartiennent à une nouvelle génération de traités commerciaux. Ces traités ont été mis en œuvre sous la pression simultanée de deux évolutions à long terme. Tout d'abord, en raison de l'évolution de l'activité économique (poids croissant des services, propriété intellectuelle et investissement, multiplication des nouvelles activités numériques), de nombreux nouveaux obstacles au commerce sont apparus. Ensuite, en raison de son hétérogénéité croissante et du rééquilibrage des échanges commerciaux entre les pays avancés et les pays émergents, l'OMC n'a pas été en mesure de faire face à ces problèmes. Cela a engendré une prolifération de nouveaux accords nombreux et complexes. Ces accords portent sur la réduction des barrières non tarifaires. Dans ce domaine, ils s'appuient sur de nombreux processus comme l'harmonisation des règlements techniques, des normes et/ou des procédures d'évaluation de la conformité, la reconnaissance mutuelle ou l'équivalence des règlements techniques, des normes et/ou des procédures d'évaluation de la conformité, et l'échange d'informations ou la transparence. Ces accords présentent donc deux caractéristiques importantes. Ils ont une portée très étendue. Cela se reflète dans leur titre : l'accord UE/Ukraine est « profond et complet », alors que l'accord UE/Canada n'est que « global ». En outre, ils s'appuient sur un cadre institutionnel beaucoup plus complexe que les accords de la génération précédente.

Le traité sur l'Espace économique européen (EEE) de 1991 instaure, quant à lui, une coopération économique renforcée, et présente, à ce titre, des caractéristiques encore plus innovantes. Il établit un marché intérieur couvrant les États membres de l'UE et les États de l'EEE-AELE (Islande, Liechtenstein et Norvège) et axé sur la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes. La portée de l'accord EEE est plus restreinte que celle des traités précédents, car il poursuit surtout des objectifs économiques.

D'un point de vue commercial, l'adhésion à l'EEE permettrait au Royaume-Uni de continuer à participer au marché unique. Le commerce de la plupart des marchandises continuerait d'être exempt de droits de douane. Toutefois, le Royaume-Uni resterait en dehors de l'union douanière, ce qui pourrait accroître les formalités administratives frontalières. Le Royaume-Uni serait toutefois libre de conclure ses propres accords commerciaux. L'option dit « Norvège-plus » constituerait une variante, consistant en une union douanière entre le Royaume-Uni et l'UE. Dans le cadre de l'EEE, il incomberait au Royaume-Uni de s'aligner sur une série de réglementations européennes. Cela constituerait une contrainte substantielle pour ce pays (même si l'adop-

tion du modèle de l'accord ukrainien mènerait à terme à un résultat similaire).

Les Européens ont beaucoup stigmatisé l'approche d'un accord sur mesure demandé par le RU (*pick and choose*). Pourtant, comme le révèle la comparaison faite entre ces accords (et aussi avec d'autres), chacun de ces accords résulte de préférences et de choix différents. Ce qui n'est pas accepté cependant, c'est, sur le plan économique, la rupture de l'équilibre entre les avantages et les contraintes de la coopération, et, sur le plan juridique, le lien essentiel entre l'importance que revêt l'accès au marché unique et l'importance des contraintes institutionnelles qui s'y attachent. Une plus grande coopération avec l'UE, définie depuis sa création sur le fondement de l'État de droit, exige inévitablement plus de contraintes juridiques. Là réside le cœur de la négociation, et aussi de la plupart des débats existentiels sur l'Union européenne.

En fin de compte, l'UE peut faire preuve de souplesse dans les négociations sur la portée et la substance des ouvertures commerciales auxquelles elle consent. Toutefois, elle disposera toujours d'une faible marge de manœuvre au regard de la nécessité d'un contrôle des institutions de l'UE (CJUE incluse) sur la mise en œuvre des engagements d'intégration des marchés. Cela constitue le cœur du marché unique.

Les implications stratégiques de la nouvelle relation pour l'UE

Dès 2016, l'analyse du contexte, des différents modèles et des prévisions économiques permettait de dégager une série de conclusions.

Un ajout à une grande panoplie de nouveaux accords commerciaux complexes

Quel que soit le modèle choisi, un accord sur mesure pour encadrer le Brexit s'ajoutera à la panoplie déjà importante des accords commerciaux existants. Là réside une différence essentielle par rapport à l'option EEE. Un accord sur mesure risque même d'augmenter substantiellement la complexité de cette panoplie. Ce sera le cas, par exemple, si de nouvelles dispositions visent à prendre en considération la situation exceptionnelle (économique, géographique et politique) du Royaume-Uni. De telles dispositions pourraient par exemple reconnaître l'alignement réglementaire initial complet du Royaume-Uni et définiraient la possibilité pour ledit pays de bénéficier progressivement d'une certaine marge d'autonomie réglementaire. Elles pourraient aussi établir un alignement réglementaire pour les biens, mais pas pour les services.

La multiplication des accords commerciaux de portée diverse au regard de l'alignement réglementaire, de la nature contraignante des normes et des recours judiciaires devrait, en tout état de cause, s'avérer être un défi réel pour le système juridique de l'UE. Tous ces accords visent à accorder des niveaux d'accès différents au marché unique européen. La plupart d'entre eux prévoient un alignement réglementaire plus ou moins important. Ils reposent sur un cadre institutionnel qui s'avère de plus en plus dispersé et complexe. Ainsi, il convient de noter que le modèle

UE/Ukraine vise à établir une forte participation au marché unique de l'UE – une intégration beaucoup plus forte que celle correspondant au marché commun original de l'UE –, mais avec un cadre institutionnel beaucoup plus faible. Au travers de chaque type d'accord, et même de chaque accord, on assiste ainsi à une extension supplémentaire du marché unique, mais sur la base d'un cadre institutionnel à la fois plus faible et plus disparate. Un impact essentiel du Brexit sera une accélération rapide de cette évolution.

Une redéfinition partielle du marché unique

L'adoption d'un accord sur mesure avec le Royaume-Uni, ajoutée à la conclusion de nombreux accords commerciaux globaux se fondant sur un large alignement réglementaire, rendra probablement la gestion mondiale du marché unique plus difficile. Il ne faut pas sous-estimer la difficulté ultime qu'il y a à gérer simultanément le marché unique lui-même et les multiples formes d'intégration très profonde avec des États tiers. Dans ce contexte, l'ajout d'un accord sur mesure avec le Royaume-Uni à d'autres accords divers avec les pays de l'AELE, l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, le Canada, le Japon ou le Mercosur, tout comme l'éventuel approfondissement de la coopération avec la Turquie ou d'autres pays pourraient devenir un énorme défi. L'UE ne sera pas en mesure de multiplier les régimes *ad infinitum* de coopération commerciale profonde.

Certains écarts observés concernant les politiques

Tout d'abord, l'analyse des accords existants révèle qu'ils sont divers et flexibles. Selon les préférences des parties, l'étendue des secteurs couverts, l'intensité des interdictions et la méthode de coopération peuvent varier. C'est un point important, car il a parfois été affirmé lors des négociations sur le Brexit que tout « cherry picking » était interdit. Cela n'est pas du tout confirmé par la pratique. Même dans le cas d'une même catégorie d'accords (comme dans les cas de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie), il y a, en fait, des variations. Chaque accord est, d'une certaine façon, un accord sur mesure.

Certaines comparaisons révèlent des résultats étranges. Par exemple, il est assez surprenant que l'accord UE/Canada, bien qu'il établisse une relation commerciale limitée, en particulier pour les services, ait créé un régime très précis de protection des investissements, alors que l'UE/Ukraine, qui établit une relation commerciale beaucoup plus forte, ne couvre pas du tout cette question de la protection des investissements. Une autre illustration frappante est la très forte intégration de l'Ukraine à l'intérieur du marché unique, alors que la liberté de circulation des personnes reste d'ampleur assez restreinte et est étroitement surveillée. De toute évidence, les quatre libertés⁽³⁾ ne semblent pas universellement indivisibles. Beaucoup d'autres illustrations peuvent être données. Par exemple, pour des raisons qui semblent difficiles à expliquer à première vue, dans le domaine des obstacles techniques au commerce, l'accord UE/Ukraine exige que

(3) La libre circulation des biens, la libre circulation des capitaux, la libre circulation des services et la libre circulation des personnes.

l'Ukraine se rapproche de 27 directives adoptées en la matière, alors que l'accord UE/Géorgie limite le nombre de ces directives à 21 et l'accord UE/Moldavie à 20 directives.

La comparaison entre les différents modèles révèle également des approches très différentes concernant les politiques de l'UE (fiscalité, sociale, environnementale), parfois avec des résultats paradoxaux. Dans l'accord UE/Canada, qui établit une intégration limitée avec le marché unique, l'autonomie réglementaire des parties est fortement protégée, tandis que l'accord UE/Ukraine, qui établit une intégration beaucoup plus forte, accorde une plus grande priorité aux intérêts commerciaux.

De légères variations de règles au sein d'un patchwork d'accords peuvent produire une mise en œuvre assez difficile, surtout si elles concernent les pays voisins, qui peuvent même bénéficier du cumul d'origine. Lorsque de nombreux accords de cette nature doivent être conclus avec divers partenaires, correspondant généralement à divers systèmes de règlement des différends, un accroissement des interprétations contradictoires ne semble pas impossible. Cela pourrait devenir un problème juridique important dans un marché unique dont de plus grands segments appartiendront progressivement aux États tiers. Il est important que le futur accord sur le Brexit n'augmente pas cette menace.

En outre, il ne faut pas oublier qu'économiquement, la distinction entre les biens et les services est en partie artificielle. Il y a une part croissante des intrants de services dans les biens. En outre, et plus fondamentalement, dans la société de l'information, les biens sont plus fréquemment offerts dans un ensemble de services. Il est indéniable que l'expansion de l'Internet des objets va augmenter cette tendance.

Tous ces éléments reflètent en tout cas plusieurs réalités essentielles. En dehors du système EEE, chaque accord extérieur conclu dans le voisinage de l'Union européenne constitue une solution *ad hoc*. L'interdiction du « cherry picking » n'a aucune réalité. Le lien iconique entre les quatre libertés connaît des exceptions importantes. Il n'y a aucune vision à long terme et aucune stratégie globale de l'Union européenne.

Les exigences particulières de la coopération en matière de police et de justice

Les deux parties aux négociations sur le Brexit ont manifesté leur volonté de créer une coopération profonde sur les questions de police et de justice, apparemment en reprenant en grande partie l'existant. Il s'agit d'une innovation très importante pour laquelle il existe peu de précédents. Les accords existants avec les États tiers (et en particulier les modèles étudiés ici) ne permettent donc que d'en tirer des leçons limitées.

Toutefois, on n'a pas accordé suffisamment d'attention aux implications d'une coopération profonde entre l'UE et le Royaume-Uni dans ces domaines. Il est certain que les régimes de règlement des différends établis par les accords UE/Ukraine et UE/Canada n'offrent pas les garanties juridiques appropriées pour une telle coopération. Le

rôle des individus est également beaucoup trop limité, et la protection des droits fondamentaux n'est pas suffisamment garantie. Les États membres de l'EEE bénéficient de mécanismes de coopération plus étroitement liés aux organes de l'UE dans ces domaines.

Une charge de travail supplémentaire pour les institutions de l'UE

Le développement progressif de l'extension du marché unique à des États tiers, s'inscrivant dans divers contextes juridiques, augmentera certainement la charge de travail des institutions de l'UE, à commencer celle de la Commission européenne. Cela est particulièrement le cas lorsque l'alignement réglementaire est important. Un accord sur mesure dans le cas du Brexit ne peut que contribuer à cette évolution. En raison des caractéristiques particulières de l'économie britannique, son impact sera très probablement plus fort que celui d'autres accords de coopération approfondie comme ceux conclus avec l'Ukraine ou le Canada.

La charge de travail supplémentaire pour les institutions de l'UE sera encore plus importante si l'accord sur mesure du Brexit reste dépourvu d'effet direct. Construire des extensions du marché unique sans y inclure les processus judiciaires normaux représente un énorme changement. Permettre un accès individuel large à la justice nationale et à son homologue européenne a été l'un des piliers essentiels du marché unique. C'est pourquoi ce mode d'intégration a si souvent été présenté comme un système basé sur la primauté du droit. Si un tel accès est abandonné pour une partie croissante du marché unique, les gouvernements nationaux et les institutions de l'UE joueront un rôle proportionnellement plus important dans sa gestion. Cela politisera également de plus en plus le règlement des différends. En outre, elle augmentera le poids des juridictions européennes par rapport aux tribunaux nationaux.

Du point de vue de la gestion de cet accord sur mesure, le rôle de surveillance des institutions de l'UE (Commission européenne et CJUE) sera proportionnellement plus important que celui exercé dans les 27 États membres de l'UE, car l'absence d'effet direct de l'accord limitera considérablement la capacité des particuliers d'introduire une action en justice pour violation des principes et règlements du marché unique devant les juridictions nationales. Elle nécessitera une plus grande coordination au sein de la Commission européenne et du Parlement européen entre les différents organes chargés du marché unique et des relations extérieures. Au niveau des juridictions de l'UE, cela augmentera probablement la charge de travail de la CJUE plutôt que celle du Tribunal.

Un nouveau défi pour une politique de voisinage en déclin

Le voisinage de l'UE a connu d'énormes changements depuis 2014. Ces changements ont de multiples causes : échec relatif de la politique précédente, nouvel environnement géopolitique (souvent associé à des menaces croissantes dans le contexte de l'Ukraine ou du Moyen-Orient), multiplication des accords commerciaux bilatéraux liés à la paralysie de l'OMC, et la position ambiguë des États-Unis, etc. L'UE a essayé (assez douloureusement) de s'adapter,

en concluant de nouveaux accords commerciaux avec divers partenaires (Singapour, le Japon, etc.).

La décision britannique sur le Brexit doit donc être mise en œuvre dans un contexte complexe qui la modifiera inévitablement. Son adhésion à l'AELE ou à l'EEE, quant à elle, aurait d'ailleurs un impact tout aussi fort sur leurs organes institutionnels et leur fonctionnement. Si le Royaume-Uni devient un État tiers, cela modifiera considérablement le sens de la politique de voisinage. Le pays est très proche, contrairement au Canada ou au Japon. Il est très développé, contrairement à la Turquie ou l'Ukraine. Il est grand, contrairement à la Norvège ou à la Suisse. Enfin, il quitte l'UE, ce qui signifie que l'alignement doit être présumé au début, mais que celui-ci est susceptible de s'affaiblir dans le temps.

La nécessité d'une plus grande cohérence dans la politique européenne de voisinage sera ainsi nettement renforcée par le Brexit. C'est tout à fait évident en ce qui concerne le commerce, le système juridique et les institutions. Cependant, au-delà, cela nécessite une analyse politique.

Il est extrêmement difficile d'anticiper l'impact sur l'UE de la conclusion d'un accord sur mesure avec le Royaume-Uni dans le cadre du Brexit, calqué sur le modèle du CETA ou de l'accord ukrainien. Les deux modèles évoqués constituent des nouveautés et sont ambitieux. Ils s'appliquent en outre à un type complètement différent de partenaire. L'accord CETA est, bien sûr, moins ambitieux que l'accord ukrainien. Toutefois, dans la perspective à long terme de la pratique de l'OMC ou de la politique commerciale de l'UE, il reste un accord très ambitieux. Une autre caractéristique commune de ces accords est que, comme l'EEE, ils établissent une zone de libre-échange et non une union douanière, ce que le Royaume-Uni ne souhaite pas, hélas !

Pour toutes ces raisons, et à bien des égards, le système EEE apparaît à long terme comme la solution la plus efficace, pour l'UE mais aussi pour tous les partenaires concernés :

- Il a déjà été testé, alors que la plupart des autres dispositifs ne l'ont pas été.
- Il permet une intégration plus profonde des pays partenaires dans le marché unique.
- Il confère aux individus un rôle plus important.
- Il est préférable de multiplier les systèmes de rapprochement réglementaire et de règlement des différends, avec des portées, mandats, compétences et procédures divers.
- Sur le plan institutionnel, il est plus simple et plus complet ; à défaut, diverses décisions administratives devraient être prises dans le cadre de chacun des traités.

Toutefois, le Royaume-Uni rejette également cette solution. Par conséquent, le Royaume-Uni ne sera jamais un partenaire de voisinage standard pour l'UE. Les problèmes juridiques que cela implique seront très probablement différents, plus nombreux et plus contestés.

Quelle que soit la solution technique choisie, ce sera un grand changement pour l'UE. Au cours de la dernière décennie, de nombreux nouveaux accords extérieurs de l'UE

ont tenté d'étendre la portée géographique d'une sorte de marché unique, et même parfois d'autres politiques. Il reste difficile d'y parvenir compte tenu d'un soutien institutionnel un peu plus faible. On pourrait même dire que la stabilité de tels projets repose davantage sur l'asymétrie de pouvoir entre l'UE et ses partenaires que sur les instruments juridiques. Cela pourrait toutefois provoquer davantage de problèmes dans le cas de relations plus équilibrées entre l'UE et le Royaume-Uni. Il suffit d'imaginer quels conflits futurs pourraient survenir dans le secteur des services financiers.

L'élément le plus surprenant dans la stratégie de l'Union européenne demeure en tout cas qu'aucune de ces interrogations structurelles pour l'avenir n'a fait l'objet d'une réelle réflexion au niveau des États membres.

Les erreurs stratégiques du Royaume-Uni

L'hubris demeure une caractéristique régulière des gouvernants, et spécialement des gouvernants britanniques depuis les années 1980 (il reste apparemment difficile pour eux de s'adapter à la perte d'un empire aussi immense). Il y a quelque temps déjà, Margaret Thatcher avait voulu imposer son point de vue personnel sur la taxe locale. Elle a été renversée. Tony Blair a manipulé les faits et les institutions pour envahir l'Irak. Sa crédibilité ne s'en est jamais remise. David Cameron, partisan du maintien dans l'Europe, pensait, quant à lui, pouvoir facilement remporter le référendum sur le Brexit pour réduire les tensions dans le parti conservateur. Il a mené une campagne incohérente et a mené son pays sur la voie de la désintégration.

Les partisans du Brexit ont pris exactement le même chemin. Ils ont en effet bénéficié de conditions extraordinairement favorables. L'Europe est entrée dans une énorme crise liée à l'accueil des réfugiés juste avant le référendum (Leave n'aurait très probablement pas gagné sans cela). L'économie mondiale a poursuivi sa forte croissance juste après le référendum (cela a réduit les risques économiques). L'opposition se trouvait dirigée par un marxiste de la vieille école et un Brexiteer camouflé, Jeremy Corbyn. Le principal parti d'opposition n'a pas été en mesure de définir une stratégie alternative claire et crédible. Sans ces éléments, le sort du Brexit aurait pu être fort différent.

Cette chance persistante n'a toutefois pas conduit à la sagesse mais, comme souvent, à un grand délire. Les préceptes de base de la stratégie ont été piétinés à maintes reprises par les Brexiteers. Le *Hard Brexit* est sans cesse présenté comme « la volonté du peuple » – ce qu'il n'a jamais été. Le référendum de 2016 portait sur le principe de la sortie, et non sur ses modalités. Même les Brexiteers défendaient alors le principe du maintien d'une relation commerciale avec l'UE. De plus, le public a encore confirmé son refus d'une stratégie radicale, quand il a refusé à Theresa May un mandat clair lors des élections de 2017. La glissade vers une majorité relative constituait un nouveau message de prudence, et certainement pas de radicalisme.

Par ailleurs, l'économie vaudou est devenue une référence. On a affirmé que, par magie, l'économie britannique

se retrouverait de façon instantanée à la fois déconnectée du continent européen après 45 ans, et reconnectée avec les autres parties du monde. Les exigences de temps ont été totalement ignorées. On a proclamé que les douanes fonctionneraient à nouveau grâce à Internet, sans autres contrôles physiques. On a affirmé que le Royaume-Uni redeviendrait la nouvelle Mecque des investissements étrangers mondiaux malgré des années d'insécurité politique et économique. Politiquement, il s'agit d'une voie très dangereuse, parce qu'elle est vouée à provoquer tôt ou tard une collision brutale entre le gouvernement et les entreprises.

Par une délicate ironie, les Brexiteers se drapent dans le manteau de Winston Churchill, alors que leur stratégie ressemble étrangement à bien des égards à celle de l'Allemagne nazie. Ils ont remporté une grande victoire inattendue en 2016 (à l'instar d'Hitler en juin 1940). Ils ne savaient pas quoi en faire (lui non plus). Ils n'ont pas effectué une pause pour définir une stratégie à long terme (lui non plus). Les Brexiteers n'ont pas recherché sérieusement des alliés avant de se lancer dans de nouvelles offensives (même chose pour Hitler). Ils sont tombés sur Donald Trump, un allié inattendu qui est devenu une nuisance (tout comme Mussolini pour Hitler). Ils n'ont accordé aucune attention à la logistique (tout comme Hitler en Union soviétique). Ils ne voient la gestion économique que comme une question de volonté politique (propos répété par Hitler à Hjalmar Schacht). On pourrait continuer cette énumération au travers des individus. Boris Johnson, par exemple, déforme l'histoire pour se présenter comme l'héritier de Churchill. Cependant, avec sa doctrine « *f*** business* », son opportunisme et sa culture du mensonge, il ressemble beaucoup plus à Goering. Churchill avait une bien meilleure vision de la dépendance économique du Royaume-Uni, lui jouait sur le temps, cherchait des alliés partout et a passé toute la guerre à quémander un soutien auprès des États-Unis.

De vrais stratèges auraient tout de suite vu qu'un projet aussi ambitieux que le Brexit ne pouvait se faire d'un seul coup. La proportionnalité est au cœur de toute stratégie. Un tel changement exige du temps et de la progressivité. Ils auraient aussi tout de suite vu que le *Hard Brexit* est beaucoup plus risqué que le *Soft Brexit*. Les risques doivent toujours être calculés. En cas d'échec du *Hard Brexit*, tout le concept de la sortie est mort (comme la réputation des Brexiteers). En outre, un nouveau référendum pourrait rapidement décider de réintégrer l'UE. Le *Soft Brexit* facilite également une meilleure préparation et un apprentissage par l'expérience.

Un Brexiteer plus intelligent aurait également vite perçu l'opportunité d'œuvrer à l'amoinissement des oppositions (cela a été proposé par plusieurs observateurs en 2016). Aussi, une union douanière avec l'UE aurait dû être proposée par le parti du Leave en contrepartie d'une approbation du reste du projet. Cela n'aurait pas été trop coûteux au regard des lignes rouges fixées par Theresa May. Cela aurait permis d'offrir un rameau de paix au camp du Remain et peut-être suscité un large consensus au Parlement. Cela aurait également offert la sécurité à une bonne partie des entreprises. Cela aurait enfin séduit l'Union

européenne, qui aurait pu concéder en contrepartie, par exemple, une meilleure association du Royaume-Uni à la conduite de futures négociations commerciales avec des partenaires tiers. En outre, nous savons maintenant que cela aurait simplifié énormément les négociations portant sur la frontière entre l'Irlande du Nord et l'Eire, et les négociations à l'OMC.

Enfin, un Brexiteer intelligent aurait, dès le premier jour, compris l'importance fondamentale de gérer le temps et les anticipations pour l'économie. De grands changements exigent non seulement de la préparation et de la proportionnalité, mais aussi une gestion des attentes. L'incertitude engendre généralement l'inertie, et ce encore plus dans les affaires. Pour limiter les perturbations, il aurait été nécessaire d'offrir le plus rapidement possible une perspective générale. Là encore, les Brexiteers ont échoué de façon abyssale. Jusqu'à la fin de 2020, le gouvernement britannique a été incapable de fournir une vision claire et stable de la future relation commerciale UE/Royaume-Uni. L'opposition travailliste, soit dit en passant, n'a guère fait mieux. Les gouvernements britanniques de Theresa May et de Boris Johnson ayant refusé toute idée d'intégration forte avec l'Union européenne, il ne restait à la fin de 2020 que le choix entre le *Hard Brexit* et le *No Deal Brexit*. Les deux options représentent un coût économique élevé – et durable –, comme l'ont confirmé toutes les simulations économiques réalisées depuis 2015.

Les générations futures se demanderont comment une telle absurdité a pu être possible, année après année. Les conséquences économiques sont devenues extrêmement lourdes. Les entreprises (et les administrations) sont depuis des années exposées à des blocages dans l'exercice de leur travail quotidien, et doivent en outre consacrer beaucoup de temps et d'argent pour se préparer simultanément à diverses éventualités. Pire encore, pour intimider l'UE, le gouvernement britannique l'a menacée d'un Brexit sans accord. Il a seulement réussi à effrayer ses propres électeurs, mais pas l'UE. Dans la population, le Brexit risque d'être identifié aux pénuries de nourriture et de médicaments, spécialement après la fin de la période transitoire.

Les dommages économiques se sont ainsi accumulés mois après mois, puis année après année, non seulement au Royaume-Uni, mais aussi chez ses principaux partenaires. Fruit d'une incompétence managériale, le Brexit est devenu une sorte de lente et gigantesque saignée pour l'économie britannique – sans fin en vue. Le pays affiche désormais une des croissances économiques les plus faibles du continent européen. Ces pertes se poursuivront après 2020, car le gouvernement britannique continue de sous-estimer les impacts négatifs du *Hard Brexit* pour les entreprises de son pays.

En 2020, tout le monde, même l'UE, avait le plus grand intérêt à trouver un compromis équilibré entre les deux parties opposées de la population britannique. Malheureusement, avec les élections de 2019, le parti conservateur s'est encore radicalisé. Or, un Royaume-Uni durablement fracturé générera d'importants dommages économiques, politiques et géopolitiques. Le Brexit constitue un des symboles parmi d'autres de la polarisation croissante observée

dans les démocraties occidentales. Si les deux camps du Brexit qui s'opposent au Royaume-Uni n'acceptent pas de faire des compromis, ils provoqueront une crise du système politique britannique lui-même, et probablement l'éclatement à terme du Royaume-Uni. En effet, le Brexit a renversé les termes du débat sur l'indépendance écossaise, et l'a rendue beaucoup plus probable, surtout si les dégâts économiques se révèlent importants dans les prochaines années.

Les erreurs stratégiques de l'Union européenne

La faiblesse de la vision à long terme

En 2016, la position de l'UE était, à certains égards, complexe. L'UE est désormais composée de 27 États membres ayant des intérêts parfois divergents. Il y a beaucoup à protéger (dans les institutions et les politiques). Le retrait d'un État membre n'a pas de précédent et constitue de fait un défi existentiel, surtout en période de troubles. Hélas, il y a eu très peu de réflexion stratégique à long terme, de consultation et d'évaluation des impacts, ce qui a mené à diverses erreurs. Celles-ci ne sont pas aussi énormes que celles faites par les autorités britanniques, mais elles sont néanmoins préjudiciables.

La première étape d'une stratégie consiste à en définir les priorités dans un contexte nouveau et dangereux. Pour l'UE, ces priorités sont triples. L'intégrité de ses institutions et de ses politiques doit être protégée, quel qu'en soit le coût. Sinon, le Brexit entraînera une déstabilisation générale. L'UE ne doit pas établir de précédent dangereux dans la mise en œuvre de l'article 50 TUE, car cela pourrait compromettre son application dans la conduite de futurs processus similaires. Dans le cadre des contraintes de cet article, une relation profonde avec le Royaume-Uni doit être dans la mesure du possible privilégiée. L'UE a besoin de préserver sa coopération avec les Britanniques pour des raisons économiques bien sûr, mais aussi en matière de Défense, de police et de justice, et aussi en matière de recherche. Ces objectifs sont importants, mais ils ne peuvent toutefois être privilégiés au détriment des deux premières priorités.

Ici, une faiblesse apparaît déjà. Techniquement, les positions de l'UE ont été très bien élaborées. Politiquement, son unité a été impressionnante (aidée par plusieurs mouvements absurdes des autorités britanniques). Le court terme a toutefois été préféré au long terme. Trop d'attention a été accordée aux conditions de sortie, et pas assez à la relation future. Bien sûr, l'article 50 TUE pousse dans cette direction, mais d'autres facteurs (à commencer par la soif de gains politiques à court terme) jouent un rôle important.

La nomination d'un haut représentant du Brexit constituait également une erreur, même si elle reste secondaire. Au regard d'une Commission comptant déjà trop de commissaires, il n'était absolument pas nécessaire de nommer (et de payer) quelqu'un d'autre pour négocier avec le Royaume-Uni. Cela a certes accru le contrôle du président de la Commission (et du Secrétaire général), mais cela a aussi limité le contrôle par le collège des Com-

missaires et l'appropriation par celui-ci du déroulé des négociations. Il s'agissait également d'une tentative d'exploiter l'exposition médiatique de la négociation du Brexit dans le choix du Spitzenkandidat PPE, alors que ces deux processus auraient dû être clairement distingués. De plus, le quatuor Barnier/Weyland/Selmayr/Juncker a donné à l'ensemble ainsi constitué une saveur très – voire trop – forte d'Europe carolingienne.

Enfin, les discours larmoyants, notamment à la Jean-Claude Juncker (« mon cœur saigne ») ou à la Donald Tusk (« j'espère que les Britanniques reviendront sur leur décision »), ont incité les deux camps opposés du peuple britannique à croire que l'Union européenne souhaitait renverser la décision issue du référendum. Il s'agissait d'une lourde erreur. On ne peut pas s'engager en faveur du référendum en déclarant sans cesse au peuple britannique que sa décision sera respectée, puis entamer dès le lendemain une campagne pour revenir sur celle-ci. Cela aurait d'ailleurs constitué une véritable catastrophe pour l'Union. Elle aurait maintenu en son sein un État qui n'aurait cessé de dénoncer les blocages qu'elle engendre, une dénonciation renforcée par une campagne permanente sur la négation de la démocratie.

Pour l'UE, le résultat optimal du Brexit résidait dans une adhésion du RU à l'Espace économique européen (EEE), le cas échéant remodelé. L'EEE offre la perspective d'une relation économique profonde. Il offre également un cadre institutionnel solide, ouvert à divers partenaires. Le danger pour l'UE de multiplier les accords de partenariat commercial profonds avec diverses règles et divers mécanismes institutionnels a été largement sous-estimé. Enfin, cela aurait réduit considérablement la charge de travail et les retards dans les négociations. En général, on l'a vu, l'UE a manqué d'une vision claire de l'avenir de sa politique de voisinage dans le contexte du Brexit, même si le brouillard régnant à Londres n'a rien arrangé.

Des précédents dangereux pour l'article 50 TEU

Depuis le début, l'UE a clairement perçu la nécessité de protéger ses institutions et ses politiques. C'est d'autant plus indispensable que toute concession au Royaume-Uni sera invoquée comme un précédent dans les relations qu'elle entretient avec tous ses autres partenaires extérieurs. La même perception n'existait pas hélas quant à la nécessité de maintenir une approche équilibrée dans la mise en œuvre de l'article 50.

La rédaction de l'article 50 a été complexe. On ne doit jamais se lasser de répéter qu'il s'agissait d'une proposition du gouvernement britannique, et pas du tout d'une idée personnelle de Lord Kerr. Chaque fois que cela est répété par la presse (ou par Kerr lui-même), on éprouve la tentation de suggérer à Alan Dashwood d'introduire une action en justice pour violation du droit d'auteur. Dashwood dirigeait à l'époque une équipe de Cambridge qui a produit un projet pour servir de base à une Constitution pour l'UE. Le projet a été présenté à la Convention européenne sur l'avenir de l'Europe par Peter Hain, alors ministre britannique des Affaires européennes. Il s'agit là d'une belle illustration de la magnifique hypocrisie de la diplomatie bri-

tannique, puisque le document dont la Convention a été officiellement saisie (document daté et référencé) par le représentant du gouvernement, a été présenté comme un « document non officiel » (*sic*).

L'article 50 est devenu ainsi une disposition essentielle du traité de l'UE. En fait, il a changé la nature de l'UE. Selon les principes du droit international, cette nouvelle disposition doit maintenant être appliquée de bonne foi par tous les partenaires. Le Royaume-Uni ne peut donc pas poser des conditions pour son départ qui déstabiliseront l'UE (ce qu'il a fait, pour être honnête). L'UE ne peut imposer des conditions qui rendront la sortie du Royaume-Uni factuellement impossible, ou extrêmement difficile (ce qu'elle a fait elle aussi). C'est très important pour l'avenir tant de l'UE que du Royaume-Uni, et de leur relation future. Dans ce contexte, nombre d'erreurs ont été commises.

Une approche biaisée des négociations

Premièrement, la demande de l'UE, au début des négociations, de maintenir de manière permanente, dans l'accord de sortie, certains de ses règlements et la compétence de la Cour européenne de Justice était excessive. Quoique l'on pense de l'article 50, il doit être appliqué de façon équitable. Si un État membre peut quitter l'UE, il ne s'agit pas de maintenir éternellement sur son territoire l'application des instruments du système dont il sort. La future coopération du RU avec l'UE constitue à cet égard un tout autre problème. Ici, bien entendu, l'UE est parfaitement habilitée à demander le respect des instruments juridiques nécessaires. En réalité, la position initiale radicale de l'UE n'était pas nécessaire. Il fallait juste être patient. Cette position a heureusement été assouplie par la suite.

Deuxièmement, la demande de l'UE de discuter d'un *backstop* (régime subsidiaire en l'absence d'autre solution) dans le but d'éliminer les contrôles douaniers à la frontière nord-irlandaise mais en refusant de discuter de tout autre sujet commercial, était manifestement déséquilibrée. De façon générale, l'UE a indiqué à juste titre que les modalités de sortie devaient être traitées d'abord dans l'accord de retrait, lequel définit les modalités de retrait « en tenant compte du cadre de sa future relation avec l'Union ». Toutefois, les contrôles douaniers sont une question commerciale. L'UE a toujours répété que les questions de ce type ne pouvaient pas être négociées immédiatement. Cela s'applique à toutes ces questions. Il n'y a pas de règle magique qui permettent de distinguer les contrôles douaniers opérés dans le Nord de l'Irlande de ceux réalisés aux autres frontières du Royaume-Uni. C'est tellement évident que les changements d'un côté de la frontière auront immédiatement de multiples répercussions de l'autre côté de celle-ci. Quoi qu'il en soit, le régime des contrôles à la frontière nord-irlandaise relève indéniablement de la « future relation avec l'Union » et aurait donc dû être défini, conformément à l'article 50, après conclusion de l'accord de retrait.

Le *backstop* a en outre été présenté comme le maintien du *statu quo*, alors qu'il ne l'est pas. Il introduit deux grands changements. L'Accord du Vendredi Saint était un accord bilatéral entre le Royaume-Uni et l'Irlande, le *backstop* sera un accord bilatéral entre le Royaume-Uni et l'UE. Plus

important encore, l'Accord du Vendredi Saint pourrait être révisé, alors que le *backstop* n'intégrait pas à l'origine de clause de révision. Les changements du texte de l'Accord en 2019 n'ont pas essentiellement modifié cette réalité.

Tout cela a été présenté comme « le symbole de la solidarité de l'Union européenne » avec ses membres, en l'occurrence l'Irlande. Cela montre combien les politiciens européens ne ratent jamais l'occasion de prononcer un discours facile, sans réfléchir à ses implications. Les problèmes de l'Irlande auraient parfaitement pu être réglés au stade suivant des négociations, un accord formel des 27 aurait pu en effet être pris dans ce sens. De plus, ce discours masque comme souvent des réalités fondamentales. D'une part, l'absence de solidarité réelle constitue depuis vingt ans une constante de la vie européenne. Elle a été éclatante lors de toutes les grandes crises : intervention de certains membres en Irak en 2003, grande crise financière de 2008, crise des réfugiés de 2015, crise de l'État de droit depuis lors... D'autre part, l'Irlande fait elle-même preuve d'une solidarité fort modeste dans le domaine des paradis fiscaux et de la Défense.

L'UE a en outre aggravé ce biais en exigeant l'intégration dans l'accord de retrait des dispositions relatives au futur régime des indications géographiques. Comme l'ont confirmé de nombreuses autres négociations, cela constitue un élément essentiel de tout accord commercial important (voir l'importance du sujet dans les accords TTIP, UE/Canada ou UE/Japon, par exemple). Une fois de plus, les autorités britanniques tout comme l'opinion publique de ce pays ont le droit de se demander pourquoi les sujets commerciaux sont juridiquement impossibles à couvrir dans le cadre de l'accord de sortie, sauf lorsque cela convient à l'UE. En outre, les entreprises britanniques ont le droit de s'interroger sur la valeur juridique d'une telle construction. Ici encore, de nombreux politiciens européens s'inquiètent beaucoup plus de *soundbites* immédiats que de stratégie à long terme.

En violant ainsi ses propres règles, l'UE a énormément compliqué les négociations de retrait, comme on pouvait s'y attendre. La négociation des contrôles douaniers à la frontière nord-irlandaise incitait inévitablement à les négocier de façon générale. L'UE a présenté cela comme une ruse du Royaume-Uni, mais il ne s'agissait en fait que de la conséquence logique de sa propre position. De plus, soit dit en passant, si l'article 50 ne permet pas de négocier des points commerciaux, il pourrait y avoir là un fondement juridique pour contester l'application des règles de l'UE (cela pourrait conduire à un débat juridique complexe). Politiquement, exiger quelques concessions tout en expliquant que d'autres ne peuvent pas être discutées pour des raisons juridiques s'y opposant, a accentué le sentiment d'une négociation biaisée du côté britannique.

Enfin, pour contrer les propositions britanniques sur l'union douanière faites dans le cadre du *backstop*, l'UE a développé une nouvelle doctrine prônant l'impossibilité de dissocier les quatre libertés. Ce principe est certes la base du système de l'EEE, mais il n'apparaît dans aucun autre accord externe. En fait, l'UE a toujours été la plus désireuse de développer le commerce des biens ou des services

sans faire aucune concession concernant la libre circulation des personnes (voir les exemples de la Turquie ou de l'Ukraine). Cette nouvelle doctrine a une fois de plus été adoptée soudainement sans évaluation sérieuse de son impact (bien qu'elle puisse avoir plus tard un poids très important dans toutes les relations extérieures de l'UE).

Tous ces éléments constituent de très mauvais précédents pour toute utilisation future de l'article 50. Ils créent non seulement des problèmes juridiques, mais suscitent aussi une perte générale de confiance dans le processus de sortie, ce qui pourrait engendrer des difficultés dans une prochaine mise en œuvre de cette disposition. Outre les considérations juridiques, il y a de très bonnes raisons de séparer la définition des modalités de sortie de la détermination des conditions de la relation future.

À titre de synthèse : ces manifestations de myopie stratégique ont eu un impact important sur les négociations sur le Brexit. Elles les ont rendues plus complexes. Elles ont également nourri le sentiment dans divers milieux britanniques d'un biais négatif de l'UE envers le Royaume-Uni. Cela a offert un réel soutien aux Brexiteers dans le débat politique national, et renforcé la possibilité d'un *hard Brexit*, voire d'un *no deal Brexit*.

Cela reflète une incapacité persistante de l'UE à s'adapter à un nouveau contexte. Le comportement de l'Union rappelle beaucoup celui d'un vieil éléphant encore solide, mais qui, fatigué, se meut avec lenteur, demeure réfractaire à toute idée nouvelle, et s'agace vite de tout changement dans son environnement. La flexibilité est l'essence même de la stratégie. L'accent mis sur l'accord de retrait a fait perdre de vue à l'UE les avantages potentiels d'une nouvelle relation. Il a artificiellement donné une forme répressive à toute la négociation. La bonne question aurait dû être la suivante : « Si le Royaume-Uni n'avait jamais été dans l'UE, quelles concessions pourrions-nous accepter pour établir une coopération profonde dans de nombreux domaines ? » La plupart des politiciens de l'UE se sont hélas limités à de faciles effets de manche à destination de leur électorat et ont perdu toute vision à long terme. De temps en temps, ils font des discours larmoyants du type « *come back, Britannia* », tout en adoptant simultanément des positions qui compliqueront toute relation future, quelle qu'en soit la forme.

Pour être juste, l'incroyable procrastination, la malhonnêteté occasionnelle et la nocivité économique dont ont fait preuve les autorités britanniques tendent à renforcer cette inclination européenne. On a tendance à davantage se protéger face à un partenaire qui a perdu toute capacité de maîtriser la réalité et qui conteste régulièrement ce qui a été dit précédemment. Les émotions, cependant, ne doivent pas entrer en ligne de compte dans la stratégie. Dans son propre intérêt, il est essentiel que l'UE reste juste et qu'elle soit considérée comme juste.

Conclusions

Après le référendum de 2016, beaucoup ont affirmé que le Brexit constituait une menace pour l'Union européenne. Cela est faux. D'une part, le système de l'Union demeure

extrêmement lourd. Il s'agit essentiellement d'un système qui, créé sur la base des ambitions, certes limitées, exprimées par les 6 États membres fondateurs, a été utilisé pour concrétiser des ambitions beaucoup plus fortes portées par 28 États membres. Un tel système fournit des capacités de blocage disproportionnées aux États membres les plus réticents. Or, le Royaume-Uni a toujours été le plus réticent d'entre eux. À cet égard, son départ a facilité la prise de toute une série de décisions, ce qui est devenu très apparent lors de la crise du coronavirus. D'autre part, l'évolution des négociations engagées depuis 2016 a convaincu beaucoup d'États et d'électeurs que la sortie de l'Union européenne n'était pas chose facile et qu'elle ne comportait pas que des bénéfices. À la limite, même s'il n'est pas politiquement correct de le dire, et encore moins de l'écrire, l'expérience actuelle présente, pour le long terme, un caractère positif pour l'Union européenne. Les menaces planant sur l'État de droit et les libertés publiques dans les États membres apparaissent beaucoup plus dangereuses.

La menace représentée par le Brexit se situe autre part. Le vote intervenu en 2016 révèle des réalités politiques menaçantes. Dans un monde toujours plus polarisé et déstructuré, l'Union européenne ne constitue pas un projet intrinsèquement populaire. Comme pour tout système démocratique, la preuve de sa nécessité doit être refaite régulièrement, et sa défense requiert un investissement personnel de chacun de nous. Par ailleurs, comme expliqué naguère par Jacques Delors, personne ne tombe amoureux d'un marché unique. L'intégration européenne nécessite d'autres arguments. À certains moments, les arguments politiques peuvent toujours reprendre la primauté sur les analyses économiques. À cela, il faut ajouter que la possibilité d'un accident politique existe toujours, spécialement dans les États dont le fonctionnement repose sur un système majoritaire. À ce titre, les parallélismes entre le Brexit et l'élection de Donald Trump en 2016 sont nombreux et évidents.

Enfin, le Brexit constitue un avertissement pour toute la classe politique européenne. Les gouvernements britanniques successifs n'ont jamais cessé de critiquer l'Union européenne, de manière tantôt explicite ou tantôt subliminale. Pour un politicien, il existe toujours une tentation facile de magnifier son image dans les sondages en se présentant comme le chevalier blanc des valeurs luttant contre l'hydre bureaucratique de Bruxelles, mais devenue hélas de plus en plus incompréhensible. De la même manière, de nombreux politiciens américains ne cessent de faire campagne contre Washington. Si ces postures ne rencontrent pas de contestation efficace, elles finissent par acquérir une légitimité, ce qui représente un danger accru dans une période dominée par les réseaux sociaux. La défense de la coopération européenne requiert un effort de tous. De façon ironique, la meilleure conclusion sur le Brexit émane ainsi du meilleur auteur britannique, William Shakespeare, qui a écrit : "The fault, dear Brutus, is not in our stars, but in ourselves".