

La saga du Brexit

Quelques pistes de réflexion pour notre Accord institutionnel

Jean Zwahlen

a. Directeur général de la BNS

a. Ambassadeur

Genève, mars 2021

LA SAGA DU BREXIT

QUELQUES PISTES DE REFLEXION POUR NOTRE ACCORD INSTITUTIONNEL

- I) INTRODUCTION ET HISTORIQUE DE L'ACCORD SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET DE L'IRLANDE DU NORD DE L'UNION EUROPEENNE ET DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE DE L'ENERGIE ATOMIQUE (Euratom)

aussi dénommé,

Accord de commerce et de coopération ou Accord de retrait .

En reprenant l'historique de cet Accord qui a mené au retrait de Royaume-Uni (RU) de l'Union européenne (UE), après 48 ans d'un mariage pas toujours harmonieux, je n'avais pas réalisé l'importance que les luttes domestiques partisans avaient prises dans le débat au détriment des enjeux fondamentaux qui étaient en cause.

- A) Cameron (2010-2015)

Cameron, ultra libéral de l'école de Thatcher, est nommé Premier Ministre en 2010 et réélu en 2015, recueillant une majorité absolue au Parlement.

Cameron est généralement perçu comme un « eurosceptique pragmatique ». Tout en ayant été critique envers l'UE, il a fait campagne avec conviction après avoir lancé son référendum pour maintenir le RU dans l'UE.

L'idée d'un référendum

Cette idée couvait bien avant que Cameron s'en saisisse. Cependant, originellement, quand bien même l'opinion publique britannique était plus eurosceptique que celle de la plupart des autres pays membres, il n'était pas question de mettre en jeu l'appartenance du RU à l'UE, mais de sonder l'opinion publique - qui n'avait plus été consultée sur l'UE depuis 1975 quand fut négocié un arrangement plus favorable pour le RU au sein de l'UE - pour savoir comment elle ressentait les développements importants qui s'étaient produits dans l'UE :

-1992 : Traité de Maastricht

-1997 : Pacte de stabilité et de croissance

-2002 : Introduction de l'euro

Le référendum de Cameron

En 2015, en campagne électorale, Cameron annonça que, s'il était réélu, il organiserait un référendum. Effectivement réélu en 2016, il tint sa promesse électorale et, pour gagner

l'appui des eurosceptiques de son parti, il engagea des pourparlers avec Bruxelles pour tenter d'améliorer encore le statut du RU au sein de l'UE.

Il y parvint, obtenant des concessions non négligeables :

- Un contrôle accru du Gouvernement britannique sur l'immigration.
- De nouveaux pouvoirs pour que les Parlements des pays membres puissent s'opposer aux lois européennes.
- De nouveaux accords de libre-échange.
- Une réduction de l'influence de la Cour européenne des droits de l'homme sur les tribunaux britanniques.
- Last but not least, l'assurance que le Royaume Uni ne serait pas contraint de participer à une « Union toujours plus étroite »

En juin 2016, le référendum sur « l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE » est lancé.

L'intitulé de ce référendum reflète les bouleversements fondamentaux qui s'étaient produits dans le paysage politique britannique à cause notamment de l'immixtion de la souveraineté et de l'immigration dans le débat (plombier polonais).

Ces bouleversements ont divisé profondément l'opinion publique, les partis politiques, les parlementaires au point que, à un mois de la tenue du référendum, les eurosceptiques et les europhiles étaient au coude à coude dans les sondages (40%).

Le résultat du référendum, avec 51,9% de voix favorables pour le Brexit, scella le sort de Cameron qui démissionna en léguant à son successeur le lourd fardeau de négocier le retrait du RU de l'UE.

B) Theresa May (23 juillet 2016-7 juin 2019)

Succédant à Cameron en 2016, T. May entame son mandat dans un environnement tendu qui l'accompagnera jusqu'à sa démission en 2019.

En voici les raisons :

- Tout d'abord, May hérite d'un dossier sulfureux qui a entraîné la chute de son prédécesseur.
- Ensuite, elle doit négocier la sortie du RU de l'UE alors qu'elle était plutôt partisane de son maintien.
- En sus, le Gouvernement dont elle prend la direction est profondément divisé. Les eurosceptiques y dominent mais il y a aussi des partisans du « remain » ainsi que des « Brexiters soft end hard ».
- Enfin, l'enjeu du référendum divise à tel point l'opinion publique, les partis politiques et les parlementaires que le RU est au bord d'une crise politique.

La chose étant, il est remarquable, et il faut le souligner, que les rouages démocratiques du RU aient résisté.

Pour corser le tout, j'ajouterais que les opposants de T. May n'ont cessé de l'humilier, voire de la bafouer.

- Trump, par exemple, en la présence de T. May, n'a pas eu honte d'affirmer que Boris Johnson, son Ministre des affaires étrangères d'alors, « ferait un formidable Premier Ministre à sa place »...

- George Osborne, ancien Ministre des finances, l'a traitée de « cadavre ambulante » !!!

- Quant à Johnson, il a qualifié de « crotte » le projet d'accord qu'elle avait négocié avec l'UE !!!

Campagne de T. May

Malgré ce climat délétère, T. May a appliqué très loyalement le mandat qui lui avait été confié, martelant « Brexit signifie Brexit ».

C'est dans cet esprit

- qu'elle a activé, en mars 2017, l'article 50 du Traité de Lisbonne 1) qui définit les modalités de sortie

et

- qu'elle a entamé les négociations avec Bruxelles.

Après une année, T. May est à nouveau paralysée par les divisions intestines de son parti, notamment entre les tenants d'un « Brexit dur » et ceux du « remain ».

T. May tente alors de reprendre le contrôle en décidant de déclencher des élections anticipées.

Elle fait alors campagne en se démarquant quelque peu de sa position dure initiale en évoquant un « Brexit fluide et méthodique » un « Nouveau partenariat positif et constructif » voire « un Accord de libre-échange ambitieux et global »

Tirant avantage de ce revirement, ses contempteurs l'affublèrent du sobriquet de « Theresa Maybe », craignant que le compromis qui avait été trouvé sur l'Irlande du Nord aboutisse à faire rester le RU dans l'UE pendant une période indéterminée !

Des membres influents de son exécutif démissionnèrent alors, dont Boris Johnson.

En dépit de ces revers, T. May résista, essayant à trois reprises de faire passer le projet d'accord négocié avec les 27 (2). Mais, à chaque fois, elle buta sur l'opposition résolue du Parlement britannique (12 mars, 29 mars et 16 avril). Alors qu'elle allait au-devant d'un nouvel échec, elle annonça sa démission, qui fut officialisée le 7 juin 2019.

- 1) L'article 50 du Traité de Lisbonne stipule que « Tout Etat membre peut décider conformément à ses lois constitutionnelles de se retirer de l'Union ».
- 2) En Annexe « Les différentes phases de la négociation »

C) Boris Johnson (3 juillet 2019 ---)

Il devint Premier Ministre en juillet 2019, couronnement, je le présume, d'un rêve qu'il caressait secrètement et qu'il a réalisé en se servant astucieusement de la campagne du Brexit.

Il n'a en effet pas toujours été loyal envers ses prédécesseurs qui étaient ses supérieurs.

- En 2016, alors que Cameron se battait pour le maintien du RU dans l'UE, il annonça s'être « douloureusement » converti à la cause du retrait puis, le temps passant, son soft Brexit s'est durci au point que Johnson a rallié le camp des partisans d'un retrait même sans accord. Bref, de fil en aiguille, il est devenu un « nationaliste souverainiste ».
- Sous T. May, alors qu'il était son Ministre des Affaires étrangères, il a régulièrement critiqué la manière dont elle menait la négociation avec Bruxelles...

Campagne de Johnson

Dès son entrée en fonction, Johnson annonça qu'il voulait aller vite en besogne et conclure les délibérations avec Bruxelles à fin octobre 2019, même sans Accord de retrait.

- Il commença alors par essayer de vouloir faire passer une loi contenant une clause de sortie sans accord.

A cet effet, il tenta de suspendre l'activité du Parlement qui s'était prononcé contre une sortie sans accord. Mais il échoua, tant face à la Chambre des Communes, qui imposa une loi « anti-no-deal », que face au Parlement et, surtout, à la Cour Suprême, qui déclara illégale à l'unanimité la manœuvre de Johnson.

- Johnson soumit ensuite un nouveau projet d'accord de retrait incluant quelques modifications concernant le « backstop » de l'Irlande du Nord. Ce projet fut abondamment débattu avant d'être accepté. Il en alla de même à propos de la fixation de la date de sortie du Royaume-Uni.

- Sur proposition de Johnson, des élections anticipées se déroulèrent en décembre 2019, donnant aux conservateurs une très large majorité (364 sièges pour 203 seulement aux travaillistes, et 13 aux libéraux-démocrates). Le faible score du Parti du travail, présidé alors par Corbyn, tint à son programme qui avait fait peur (notamment, une semaine de travail de 4 jours).

Enfin, le 1^{er} février 2020, le RU quitta **formellement** l'UE. (Cf Annexe 1)

Cette date clôt la première étape de négociation dite « politique ». Elle enclenche aussi la « période de transition », pendant laquelle les parties négocièrent les règles de leur future coopération.

Au début de cette phase, Bruxelles pensait que Johnson avait flatté les Brexiteurs pour conquérir le pouvoir. Mais les 27 s'étaient trompés car Johnson leur signala d'emblée qu'il ne prolongerait pas la période de transition au-delà du 31 décembre 2020.

Or, malgré la pandémie qui éclata au premier trimestre, les négociations qui s'engagèrent furent très dures. Les Britanniques ne voulaient pas reperdre leur « souveraineté retrouvée » et les Européens luttèrent pour que le RU ne puisse pas détourner en sa faveur, en faisant du dumping, les règles de concurrence qui avaient été négociées.

II) ACCORD DE COMMERCE ET DE COOPERATION

(ses caractéristiques et son contenu)

A) L'échange de marchandises

Il s'agit principalement d'un Accord de libre échange qui garantit aux deux parties l'accès des marchandises sans droit de douane ni quota sur leur marché respectif.

Cependant, pour bénéficier de ce libre accès au marché unique de l'UE, le RU ne doit pas trop s'écarter des normes de l'UE, ceci pour l'empêcher de faire du dumping en édictant des normes moins strictes que celles de l'UE.

Au cas où le RU outrepasserait cette règle de conduite, l'UE pourrait saisir un « Conseil de partenariat », qui est en quelque sorte un tribunal mixte chargé de trancher les litiges et, cas échéant, d'imposer des sanctions.

Ce Conseil de partenariat a été voulu par le RU pour des raisons de souveraineté car il ne voulait pas donner de compétences à la Cour de justice européenne.

Ce Conseil de partenariat est compétent non seulement pour les échanges de marchandises mais aussi pour les questions d'environnement, de fiscalité, d'aides d'Etat et de sécurité climatique.

B) La pêche

La pêche - autre objet de l'accord - a été vivement débattue quand bien même, économiquement, elle est insignifiante : 0,1% du PIB britannique et encore beaucoup moins pour celui de l'UE, 0.04%.

La raison en est que B. Johnson a politisé le débat pour reconquérir à tout prix la souveraineté britannique sur ses eaux territoriales tandis que l'UE a lutté pour sauvegarder l'accès de ses pêcheurs aux eaux territoriales poissonneuses du RU.

L'UE a finalement accordé quelques concessions en réduisant un peu et progressivement les prises de ses pêcheurs dans les eaux britanniques et en acceptant même que ses bateaux ne puissent éventuellement plus y accéder dès 2026. 1)

1) Si cela se passe ainsi, Johnson pourra au moins revendiquer un gain de souveraineté .

J'aimerais évoquer deux autres problématiques qui ne figurent pas dans l'accord.

Il s'agit de la City et d'Erasmus.

C) La City

Depuis Mme Thatcher en 1979, la City a été au cœur de la politique du RU et elle est devenue le fleuron de l'économie britannique : 1,1 million d'emplois, 7% du PIB, € 76 milliards d'impôts en 2019.

L'UE est le principal client de la City pour les services financiers et, grâce à cela, elle est devenue la deuxième place financière mondiale après New York.

Le 1^{er} janvier 2021, tout a changé car l'accord sur le Brexit n'incorpore pas les services financiers, qui devraient néanmoins être négociés dans le courant de l'année et, si tout va bien, faire l'objet d'un Protocole d'accord (Merorandum of understanding).

Cela signifie que, pour le moment, la City a perdu son passeport européen, qui permettait à ses prestataires de services d'accéder à l'ensemble du marché unique dès qu'ils avaient reçu les autorisations d'un Etat membre.

En remplacement, l'UE pourrait accorder des « équivalences » permettant aux banques britanniques d'offrir leurs services pour autant que leurs règles nationales soient considérées « équivalentes » à celles de Bruxelles. Ce système d'équivalences, réexaminé en permanence, est moins fiable que ce qu'offrait le passeport européen.

Evaluation

Compte tenu de l'importance économique et financière de la City, poumon financier du RU, on peine à comprendre pourquoi tant les gouvernements de T. May et de B. Johnson l'ont négligée dans le cours des négociations. On en rend généralement responsable Johnson, qui a politisé le débat au détriment des enjeux économiques.

La relégation de la City est à l'inverse de la politique de promotion suivie avec détermination depuis l'ère de M. Thatcher.

Prenant acte des nombreuses critiques, Johnson, dans un discours prononcé devant un parterre d'hommes d'affaires en janvier dernier, s'est voulu rassurant en disant qu'il allait agir vigoureusement dans l'intérêt de la City.

Il n'empêche que le climat d'incertitude, qui avait déjà commencé de nuire à la City avant le 1^{er} janvier 2021, s'est encore assombri depuis sans qu'il soit déjà possible d'affirmer si le recul des affaires traitées à Londres est provisoire ou définitif.

Dans l'univers très compétitif des places financières, quelques-unes ont déjà profité de ce climat d'incertitude : New York, Amsterdam, (1) Paris et Francfort.

Enfin, indépendamment de la concurrence intra-européenne des places financières pour tirer avantage du recul de la City, il ne faut pas perdre de vue que l'enjeu est géopolitique et que l'affaiblissement de la City est préjudiciable à tout le continent européen face à New York, Singapour, Hong Kong.

1) Amsterdam a ravi à la City le rang de première place d'achats des actions européennes

D) Erasmus

Le RU a renoncé à vouloir continuer de faire partie du Programme Erasmus, dont plus de 9 millions d'étudiants en ont bénéficié depuis sa création en 1987.

Ce retrait, voulu par les Britanniques, a soulevé de vives critiques au RU et provoqué l'ire de Nicola Sturgeon, Première Ministre d'Ecosse, qui a écrit que c'était du « vandalisme culturel ».

Il est notoire que ce programme a le mérite de rapprocher les pays et d'apporter des bénéfices culturels et éducatifs, voire de contribuer à forger une identité européenne.

La raison de ce retrait tient à la volonté des autorités britanniques de créer, sous leur égide, un programme concurrent dénommé Turing.

Appréciation générale de l'Accord par les deux parties

A peine l'Accord conclu, B. Johnson a exulté, prônant un « nouvel âge d'or pour le RU » puisqu'il ne devait plus s'aligner sur les règles de l'UE et que la Cour de Justice européenne n'avait plus de rôle au RU. Bref, il s'est félicité de la souveraineté recouvrée et en a fait une victoire personnelle qu'il vend à ses compatriotes.

Par contraste, le ton modéré des propos de U. von der Leyen cadre mieux avec la situation. Elle a souligné que les négociations avaient été « très difficiles » car « avec de tels enjeux pour tant de personnes – c'était un Accord pour lequel il fallait se battre ». Et, de souligner que le RU, même devenu un pays tiers restait « un partenaire de confiance » et que « l'Union et le RU continueraient de s'épauler pour atteindre nos objectifs mondiaux communs ».

Conduite des négociations

Pendant la première partie des négociations, le RU n'a pas fait état d'une stratégie claire et déterminée alors que, par la suite, des enjeux de politique intérieure ont conduit ses négociateurs à vouloir un Brexit dur, voire sans accord.

Initialement, rappelons-le, l'objectif du référendum visait principalement à réconcilier les divergences de points de vue entre membres du parti conservateur « Remain », « Brexit soft and hard ». Puis, certains thèmes, la souveraineté et l'immigration notamment, ont pris une coloration européenne. Ces thèmes ont alors tellement divisé l'opinion publique que le pays s'est trouvé dans une quasi crise politique.

L'UE, par contre, dès le début des négociations, a appliqué avec succès une méthodologie ad hoc. Ainsi, n'y a-t-il eu qu'un seul négociateur, M. Barnier, et pas de négociations bilatérales parallèles comme a tenté d'en engager le RU.

Grâce à cette méthodologie, l'UE a réussi non seulement à maintenir mais aussi à consolider son unité. Les voix qui plaidaient pour sortir de l'UE et de l'Euro se sont tues. En outre, il est vraisemblable que l'UE n'aurait pas pu concevoir son ambitieux plan de relance, ni autorisé la Commission à émettre un emprunt communautaire sur les marchés « € 1800 milliards au

total), si le RU en avait encore été membre car il y aurait opposé son veto, entraînant probablement à sa suite les cinq pays « frugaux ».

Cette percée, l'UE la doit aussi au revirement spectaculaire de la RFA, qui défend désormais le principe d'une « souveraineté européenne » dépassant celle des Etats membres pris séparément.

Evaluation de l'Accord et de la position des parties

Même si les deux parties sortent perdantes de cette négociation, il est heureux qu'elles soient tout de même parvenues à conclure cet Accord car, à défaut, la situation eut été pire. Cependant, soyons clairs et réalistes.

- L'accord conclu en décembre dernier est un mini-accord. Il se limite aux échanges de marchandises sans droit de douane ni quota. Le champ couvert est donc beaucoup plus restreint que celui dont bénéficiait le RU comme membre de l'UE.
- Les partenaires se trouvent dans une situation entièrement nouvelle, qui va nécessiter de reconstruire approximativement la trame de leurs relations antérieures en engageant un processus de négociation assez similaire à celui qui a jalonné les développements successifs de l'UE depuis sa création. J'ai peine à imaginer le nombre de négociations et de traités que cela nécessitera !

D'où la question : le jeu en valait-il la chandelle ? Les nouvelles relations seront-elles vraiment différentes de celles qui avaient été déconstruites ?

Le RU n'était-il pas plus puissant comme membre de l'UE qu'en dehors car, en sa qualité de membre important et influent, il pouvait orienter les décisions dans le sens de ses intérêts et leur donner plus de poids car défendues par 28 membres. Seul, et davantage isolé, son rayonnement sera moindre.

L'UE aussi perdra en influence et en force de négociation dans le monde, en particulier face aux Etats-Unis et à la Chine.

- Le qualificatif de « libre-échange » donné à l'Accord est quelque peu apocryphe car cet Accord – c'est une première dans l'histoire -, censé être de libre-échange, rétablit des contrôles frontaliers et des barrières non-tarifaires qui avaient été supprimés. A cette fin, il faudra instaurer une bureaucratie – on parle de devoir recruter 50.000 douaniers pour le seul RU – pour contrôler l'origine des marchandises, la conformité des déclarations douanières, les exigences phytosanitaires, les visas pour séjours de longue durée...

Cela générera des coûts, voire des entraves aux échanges, soit l'antithèse de ce que postule le libre-échange.

De petites entreprises avec de faibles marges bénéficiaires en sont d'ailleurs venues à se demander si elles allaient devoir délocaliser leur production voire fermer boutique.

III. QUELQUES PISTES DE REFLEXION POUR NOTRE ACCORD INSTITUTIONNEL

A) Première piste de réflexion

L'objectif du référendum britannique a diamétralement changé entre le moment de sa conception et celui de son aboutissement scellant la sortie d'un RU affaibli de l'UE.

Alors qu'il fut conçu pour resserrer les rangs du Parti conservateur, il a changé de nature quand il a commencé d'être utilisé pour sortir de l'UE, tout d'abord d'une manière soft et, ensuite, d'une manière hard.

Tout cela parce que le référendum a été lancé sans que ses concepteurs aient eu de stratégie sur ce qu'ils voulaient vraiment atteindre.

Malheureusement, cette situation ressemble assez à ce qui se passe en Suisse.

Dans un premier temps, nous avons accueilli assez favorablement la demande de l'UE d'harmoniser les règles applicables à la gestion des nombreux accords bilatéraux conclus depuis 1992, date du rejet de l'EEE.

Des négociations ont alors été lancées en 2014 et, en 2018, l'Accord institutionnel a été signé.

Tout paraissait suivre un cours normal jusqu'à ce que des voix s'élèvent pour demander de renégocier l'Accord sur 3 questions. (1)

Il est anormal que cela se soit passé après la signature de l'Accord plutôt que pendant les négociations. Il y a donc eu un dysfonctionnement et un vice de procédure dont nous sommes responsables.

Après que l'UE nous ait signifié à plusieurs reprises qu'il n'était pas question de rouvrir la négociation, nous nous sommes entendus pour que les 3 questions deviennent des demandes de clarification et non plus une demande de renégociation.

Malgré cela, la situation s'est dégradée depuis lors :

Le Conseil fédéral n'a plus joué son rôle d'organe exécutif. Ses divisions intestines qui n'auraient pas dû transparaître sont devenues publiques et un flottement de mauvais augure s'est instauré. Les partis politiques, dans l'ensemble, sont devenus plus indécis à propos de l'accord institutionnel, les associations économiques se sont faites plus discrètes et l'opinion publique, mal informée, a été ballottée par des thuriféraires populistes et démagogiques.

Le malheur veut que cette situation de pat dans laquelle nous nous trouvons éclipse les enjeux cruciaux qu'impliquerait le rejet de cet accord pour l'avenir de notre pays.

- 1) Aides d'Etat, protection salariale, juges étrangers.

B) Deuxième piste de réflexion

Alors que Johnson s'est lancé avec bravade dans la négociation en se vantant d'avoir de bien meilleures cartes qui lui assureraient un très bon Accord, il a fait l'amère expérience que l'UE avait aussi de bonnes cartes qui lui ont permis de défendre avec succès ses intérêts tout en restant très unie.

Autre erreur d'appréciation. Johnson n'a pas suffisamment tenu compte de la différence de poids et de dépendance des deux partenaires. Alors que le RU dépend du marché de l'UE à raison de 43% pour ses exportations et de 51% pour ses importations, la dépendance correspondante de l'UE n'est que de 12% et 27%.

En comparaison, notre situation est encore moins favorable. En effet, les chiffres correspondants pour la Suisse sont respectivement de 51% pour les importations et 69% pour les exportations, tandis que la dépendance de l'UE envers la Suisse n'est que de 6,4% et 7,8%. Malgré cela, la Suisse reste importante pour l'UE puisqu'elle est son troisième partenaire commercial derrière les Etats-Unis et la Chine.

La très forte dépendance de la Suisse à l'égard de l'UE apparaît aussi à d'autres titres. En voici deux :

- Contrairement au RU, nous sommes encerclés par des pays membres de l'UE et sans ouverture maritime sur le grand large.
- En outre, la constellation géopolitique évolue défavorablement pour la Suisse. En tant que petit pays, très dépendant du bon fonctionnement de l'ordre multilatéral et de ses règles de droit, nous sommes devenus plus vulnérables du fait de l'affaiblissement de cet ordre et de l'émergence de grandes puissances prédatrices qui sont prêtes à en faire fi.

A cet égard, l'UE reste notre partenaire le plus fiable. Veillons donc à maintenir avec elle des relations de confiance sans la soupçonner d'être une puissance impérialiste, comme le laissent supposer certaines expressions incongrues, « juges étrangers », « soumission et reddition de la Suisse » par exemple.

Tâchons plutôt de ressentir la similarité des menaces et des défis qui pèsent sur nous tous Européens et de faire front en étant unis.

C) Troisième piste de réflexion

Utiliser le concept de souveraineté, tel que cela a été fait ad nauseam par les partisans du Brexit, est un anachronisme car, au XXIème siècle, il n'y a plus dans les relations internationales de souveraineté au sens traditionnel du terme compris « comme l'aptitude d'un Etat à prendre des décisions à propos d'affaires dans lesquelles il n'y a pas d'interférences extérieures. »

Le fait du Prince a vécu. Désormais il faut parler de pouvoir ou de puissance et non plus de souveraineté.

Il est donc abusif, voire fallacieux de prétendre - comme B. Johnson l'a dit (1) - que le RU avait recouvré sa souveraineté en quittant l'UE. Tout au plus a-t-il retrouvé une certaine autonomie qui risque bien, selon les circonstances, de lui donner moins de pouvoir et de puissance.

Cela dépendra des multiples négociations que le RU va devoir engager pour retisser la toile de ses nouvelles relations avec l'UE et les pays tiers, et notamment ceux avec lesquels il était lié par les traités multilatéraux conclus sous l'égide de l'UE lorsqu'il en était encore membre.

En faisant état de la perte de « souveraineté » causée par son appartenance à l'UE, les partisans du Brexit dur omettent de faire état qu'en adhérant à l'UE, le RU avait délibérément choisi de partager « la soi-disant souveraineté » avec l'UE pour réaliser des objectifs qu'il n'aurait pas atteints seul.

D'ailleurs, comme membre de l'UE, l'économie britannique a prospéré en termes de croissance et d'emplois et est devenue une destinataire privilégiée des investissements internationaux.

Par contre, en quittant l'UE, le RU perdra de l'autonomie et du pouvoir.

Ainsi :

- Seul, le RU n'arrivera vraisemblablement pas à conclure des accords aussi favorables que ceux auxquels il était associé comme membre de l'UE.
- Il ne participera plus aux processus de définition des normes régissant le commerce. Il sera donc déclassé dans la concurrence que se livrent les pays pour attirer les investissements.
- Le RU risque aussi de ne plus pouvoir participer aux réflexions de l'UE sur les nouveaux domaines de la coopération internationale : digitalisation, cyber-sécurité, gouvernance d'internet, réglementation des GAFA, sécurité énergétique, lutte contre le terrorisme...

En outre, en quittant l'UE, le RU s'affaiblit et affaiblit l'UE, son principal marché.

En porte-à-faux avec la saga du Brexit, je relèverais que les grands pays européens, constatant les limites croissantes de leur souveraineté nationale, commencent à vouloir coopérer dans de nouveaux domaines : technologie, sécurité, défense.

C'est ainsi qu'on en vient à parler de puissance ou « souveraineté européenne », voire d' « autonomie stratégique ».

- 1) « Depuis le 1^{er} janvier, nous ne sommes plus dans l'Union douanière et le Marché unique. Nos lois seront conçues uniquement par le Parlement britannique et interprétées par des juges britanniques siégeant dans des tribunaux britanniques. »

Je terminerais en citant U. von der Leyen qui, dans son discours du 24 décembre 2020 à l'issue des négociations, s'est exprimée comme suit sur la souveraineté :

« Nous devrions nous détacher des slogans et nous demander ce que signifie réellement la souveraineté du XXIème siècle. Pour moi, elle implique la capacité de travailler, voyager, étudier et faire des affaires sans entraves dans 27 pays. Elle nous appelle à mettre en commun nos forces et à parler d'une seule voix dans un monde fait de grandes puissances. Et, en ces temps de crise, elle nous appelle à nous relever mutuellement, plutôt que d'essayer d'y arriver chacun pour soi. L'Union européenne montre comment cela fonctionne dans la pratique. »

En Suisse, la souveraineté est aussi invoquée à tort et à travers par les adversaires de l'accord institutionnel comme le faisaient les partisans du Brexit. Cependant, aujourd'hui, le RU commence de réaliser ce qu'il perd en quittant l'UE.

Nous devrions donc suivre attentivement ce qui se passe au RU et en tirer les leçons avant de prendre des décisions irrémédiables sachant que nous n'avons pas la taille ni le poids du RU.

Certes, grâce aux nombreux accords bilatéraux qui nous ouvrent un vaste champ de coopération, notre situation est plus favorable que celle du RU.

Il ne faut donc pas galvauder cet atout et c'est ce que nous ferions en rejetant l'Accord institutionnel et en bradant les bienfaits des Accords bilatéraux.

En attendant, tâchons de débroussailler la question en examinant ce qui se passerait avec les Accords bilatéraux :

- Ceux de la première génération qui donnent accès au marché unique (1) cesseraient définitivement d'être mis à jour. Ils deviendraient donc obsolètes et caducs au grand dam de l'économie.
- Les accords conclus qui n'ont pas encore été mis en vigueur seraient gelés (électricité notamment). Les incidences négatives s'intensifieraient au fil du temps.
- Enfin, les choses demeurant en l'état (2), il ne nous serait plus possible de conclure de nouveaux accords bilatéraux. Ce serait rédhibitoire pour notre économie très ouverte sur le monde car la coopération internationale se poursuit entre blocs de pays sur de nouveaux domaines requérant des accords multilatéraux (digitalisation, gouvernance d'internet, contrôle des GAFAs). Sans lien avec l'UE, le risque d'isolement que nous courrions serait pénalisant.

1) Libre circulation des personnes, Recherche, Reconnaissance des normes techniques, Agriculture, Transport aérien, Transport terrestre, Marchés publics.

2) Sans force majeure, « clausula rebus sic stantibus »

Je rappellerais que les accords bilatéraux fonctionnent à la satisfaction des deux parties et que les adaptations juridiques formelles ont été faites sans accroc.

Et même si la reprise du droit communautaire sera plus dynamique avec l'Accord institutionnel pour les accords qui donnent accès au marché unique, il y a des cautions qui font qu'il n'y a pas de reprise automatique.

Le rejet de l'Accord institutionnel provoquerait une crise plus grave encore que celle de 1992 après le rejet de l'EEE. Or cette crise, rappelons-le, avait fait chuter la croissance suisse en-dessous de celle de chacun des pays membres de l'UE. C'est ce qu'on a appelé la décennie perdue et c'est à cause de cette crise que nous avons imploré l'UE pour qu'elle nous accorde la voie bilatérale. Elle le fit avec réticence comme geste de bonne volonté. Sachons lui en être reconnaissante.

En l'état, je ne vois pas d'alternative pour écarter les risques que provoquerait le rejet de l'Accord institutionnel car:

- Une adhésion à l'UE est inenvisageable.
- Vouloir renégocier l'EEE est aléatoire
- Vouloir élargir le cadre et le champ de l'Accord de libre-échange semblerait plus défavorable aux besoins des entreprises que la réglementation actuelle.

IV CONCLUSIONS

Comme le RU, qui avait conservé un souvenir nostalgique de sa grandeur passée, nous autres Suisses avons encore tendance de croire à la pérennité du statut exceptionnel que nous avait valu la chance d'avoir échappé aux affres de la Seconde Guerre mondiale et d'avoir pu continuer à jouir d'une stabilité politique et sociale, d'une économie intacte et prospère ainsi que d'une monnaie saine et enviée. Tout cela nous a donné beaucoup de prééminence.

Cependant, contrairement au RU qui, avec le Brexit, est en train de perdre une partie de ses illusions de grandeur passéiste, nous continuons de nous comporter comme si le monde et notre statut d'antan n'avaient pas changés.

Or, il ne faudrait pas que ce mirage fasse obstacle à la nécessité de rester à jour avec le nouveau contexte mondial, et c'est ce qui risquerait de se passer en rejetant purement et

simplement le projet d'Accord institutionnel sans avoir de stratégie alternative...au cas où il y en aurait une.

Soyons bien conscients que nous sommes désormais plus isolés en raison de la décomposition de l'ordre multilatéral mondial, dont nous profitons grandement, et de l'avènement d'un monde tripolaire davantage belliqueux en raison de l'hostilité sino-américaine.

Cette évolution est en train de provoquer un certain recul de la globalisation, chacune des grandes puissances s'efforçant de reconquérir des pans d'autonomie, notamment dans les secteurs stratégiques.

De ce fait, les Etats autres que les superpuissances sont progressivement poussés à devoir choisir le camp avec lequel ils auront le plus d'affinités et de propension à collaborer.

Même si, en l'état, l'UE n'est pas une vraie grande puissance, elle s'efforce d'y parvenir en renforçant notablement la collaboration de ses membres dans les domaines stratégiques pour se donner aussi davantage d'autonomie.

Notre intérêt est qu'elle y parvienne car c'est avec elle que nous avons le plus d'affinités politico-sociales et les liens économiques les plus étroits.

Cette raison idéologique a donc une portée géopolitique, dont on devrait tenir compte en prenant notre décision à propos de l'Accord institutionnel.

**

*

Les différentes phases de la négociation

1) L'Accord de retrait

Le 23 juin 2016, par 51,9%, la population britannique a opté pour sortir de l'UE.

Toutefois, la procédure de retrait n'a été enclenchée que le 29 mars 2017 quand fut activé l'art. 50 du Traité de Lisbonne.

Les négociations qui se déroulèrent alors s'achevèrent le 31 janvier 2020 avec la signature de l'accord de retrait du RU de l'UE.

A cette date, le RU est sorti formellement de l'UE et a transposé dans sa législation via le « EU Withdrawal Agreement Bill » les modalités organisant sa sortie de l'UE.

L'Accord de retrait couvre les domaines suivants :

- Les droits des citoyens
- La période de transition
- Les questions de séparation
- Un protocole sur l'Irlande du Nord
- Le règlement financier
- La structure de gouvernance
- Un protocole sur les zones de souveraineté à Chypre
- Un protocole sur Gibraltar.

2) L'Accord de commerce et de coopération

Au 31 janvier 2020 s'ouvre également ce qu'il est convenu d'appeler la période de « transition » qui s'est achevée le 31 décembre 2020.

Elle a été utilisée pour préparer la mise en œuvre de l'Accord de commerce et de coopération qui réglera les relations post Brexit du RU et de l'UE.

Cette période se termine le 24 décembre 2020 par la signature de cet Accord.

Au 1^{er} janvier 2021, le RU est devenu un Etat tiers

L'accord de commerce et de coopération couvre les domaines suivants

- La libre circulation des marchandises
- La garantie d'une concurrence équitable
- La coordination de la sécurité sociale
- Le cadre pour la gestion conjointe de la pêche
- La question des transports
- Un partenariat de sécurité
- Un cadre de gouvernance globale
- La participation du RU aux programmes de l'UE