



NOVEMBRE 2016 - N°30

Le BREXIT, un défi à relever par l'Europe de demain**Éditorial**

L'Institut PRESAJE et les Institutions européennes.
Textes et Contextes.

par **Michel Rouger**, *président de l'institut Presaje*

En ouvrant la lettre N° 30, cet éditio explique comment les textes publiés en 2012, dans le contexte de la crise financière européenne de l'époque, constituent la base des réflexions qu'elle rassemble, de différents auteurs, aux compétences reconnues, pour traiter la crise institutionnelle ouverte par le Brexit, le contexte des années 2016/2018.

[lire la suite page 3]

Le « Leave » et les grands auteurs de la bibliothèque du fin lettré

Par **Jean-Louis Bourlanges**, *ancien député européen, professeur associé à Sciences Po*

Contre l'argent-roi et les immigrés bon marché. Contre « l'ennemi invisible », hier pakistanais, aujourd'hui polonais. Les diatribes d'Enoch Powell sur le thème des « rivières de sang » dans une Angleterre multi-culturelle. Le fantasme de l'île assiégée nourrit depuis longtemps l'imaginaire anglais. Pour illustrer le ressentiment des partisans du « Leave », Jean-Louis Bourlanges a puisé dans les livres et les films, de Milton à Simenon et de Lewis Carroll à René Clair.

[lire la suite page 4]

Quelle gouvernance économique pour l'Union européenne ?

Par **Michel Rouger**, *président de l'institut Presaje*

L'ordre économique occidental s'organise autour de trois ensembles : la communauté

Le Brexit : surprise et risque de méprise

Par **Jean-Pierre Spitzer**, *secrétaire général du Mouvement Européen*

Improvisation et impréparation. Après l'adoption surprise du référendum sur le Brexit, Britanniques et Européens prennent conscience du flou juridique qui entoure les conditions de sortie de l'Union. La construction européenne s'est faite sur la base d'une adhésion volontaire et dans le respect du droit. Mais des deux côtés de la Manche, la lecture du droit s'apprécie différemment selon les sources. Article 50 d'un côté, tradition constitutionnelle britannique de l'autre. Et comble de confusion, une tradition anglaise qui ignore le référendum et donne le pouvoir de décision au Parlement.

[lire la suite page 8]

La nouvelle Europe

Considérations sur la constitution de l'Union Européenne

Par **Thomas Cassuto**, *magistrat, Docteur en droit*

Le projet européen transcende les égoïsmes nationaux. Il est à l'origine d'un nouvel ordre juridique que doivent respecter les négociateurs du Brexit. Le droit européen est issu d'une source autonome constituée par les traités. Un réseau serré de règles croisées relie l'Union et les Etats-membres. Le pays qui décide de s'en extraire perd ipso facto les bénéfices liés à son appartenance à la Communauté. La Cour de Justice de l'Union européenne ne pourra donc que refuser un accord de Brexit qui accorderait au Royaume Uni un statut de parité entre le Royaume-Uni et les Etats-membres.

[lire la suite page 10]

transatlantique, l'Union européenne et l'Union monétaire des pays membres de l'euro. Trois ensembles qui entrent aujourd'hui dans une période de réajustement. Les Etats-Unis ont trois armes pour compenser le recul de leur leadership mondial : le droit, le dollar et le numérique. L'Europe des 28 plonge dans le trou noir du Brexit. Les pays de l'euro luttent pour renforcer leur unité.

[lire la suite page 5]

Le Brexit, éphémère, la City, éternelle.

Par Pierre-Alexandre Petit, *Investment Manager – Ardian Private Debt*

Demain comme aujourd'hui, Londres restera l'une des plaques tournantes de l'économie mondiale. Quelques mois après le Brexit, les régions du Royaume-Uni qui ont voté pour la sortie de l'Union européenne ignorent les conséquences à long terme pour leur économie locale. A la City au contraire, grand bénéficiaire de l'Union jusqu'à présent, le choc d'un Brexit non désiré est l'occasion d'un appel aux fondamentaux. Londres est un pont culturel, un intermédiaire naturel entre le monde anglo-saxon et l'Europe continentale. Sa place financière est un catalyseur dans le jeu des places mondiales. Ses élites mêlent conservatisme d'inspiration germanique avec une pointe d'exubérance latine...

[lire la suite page 6]

Le Brexit et la politique de voisinage de l'Union européenne : un dommage collatéral

Par Jocelyn Guitton, *maître de conférences à Sciences Po Paris et Premier Secrétaire à la Délégation de l'Union européenne en Ukraine*

Le vote britannique sur la sortie de l'Union européenne intervient au plus mauvais moment sur l'échiquier politique est-européen. Le climat de désunion au sein des pays membres contraste avec la détermination du voisin russe, décidé à effacer les humiliations subies après la chute de l'URSS. A la fracture entre les pays fondateurs de l'Union et les anciens pays communistes sur les problèmes d'immigration s'ajoute l'affaire d'Ukraine, la guerre aux frontières de l'Union. Le Brexit est une mauvaise nouvelle pour Kiev qui comptait sur le soutien britannique au sein de l'Union.

[lire la suite page 15]

La crise politique de l'Europe continentale.

Par Michel Rouger, *président de l'institut Presaje*

L'histoire européenne est ponctuée de secousses telluriques qui ont façonné la géographie des pouvoirs sur le Vieux Continent, du traité de Verdun aux accords de Yalta en passant par le Congrès de Vienne. Aujourd'hui l'Europe semble revenue à la situation d'avant 1914 avec les trois « modèles » concurrents de l'Allemagne, du Royaume Uni et de la France. En signant le traité de Maastricht, la France se rapprochait du modèle allemand mais elle n'anticipait pas la remise en cause de son Etat-Providence...

[lire la suite page 17]

Editorial

L'Institut PRESAJE et les Institutions européennes. Textes et Contextes.

Par Michel Rouger, président de l'Institut Presaje

En ouvrant la lettre N° 30, cet édito explique comment les textes publiés en 2012, dans le contexte de la crise financière européenne de l'époque, constituent la base des réflexions qu'elle rassemble, de différents auteurs, aux compétences reconnues, pour traiter la crise institutionnelle ouverte par le Brexit, le contexte des années 2016/2018.

Cette explication est utile. Elle aidera à comprendre par quelle méthode de réflexion et de recherches, l'Institut PRESAJE, crée une base d'analyse (les textes) réalisée, et utilisée, dans une circonstance (le contexte) ré utilisable dans une autre circonstance elle même née, après plusieurs années, du changement de contexte.

Il en fut ainsi entre 2003 et 2015, sur des sujets traités dans l'hexagone, le Travail, les Sciences du vivant, l'Audio visuel, le harcèlement numérique, le Sport, la Presse écrite, l'Alimentation, la Sécurité, l'Accountability, tous textes produits dans un contexte passé, qui seront ré utilisables dans le suivant, bouleversé. Ce seront les prochains textes.

Le challenge qui a été ouvert fin 2011 par l'implantation d'une antenne PRESAJE à Bruxelles, chez les EDITIONS De BOECK, fut plus ambitieux et plus risqué. Il révèle sa pertinence 5 ans plus tard. Confié au vice Président nommé à cet effet, Th. CASSUTO, lui-même magistrat détaché auprès de la Commission européenne, ce challenge a reposé sur la richesse des capacités de réflexion et de rédaction de ces jeunes fonctionnaires détachés, un temps, par nature multiculturels et multilingues.

Il a fallu, à l'époque, choisir des travaux d'études et des textes adaptés au seul contexte du moment, la crise économique industrielle et financière exportée de Wall Street, afin de répondre aux questions qui dominaient l'actualité. Il fallait aussi développer d'autres recherches et d'autres textes réutilisables en cas d'autres crises aggravées.

Ce fut le choix de l'ouvrage sur « Quel gouvernement économique pour l'Union Européenne ? » publié, en juin 2012, sous la direction de J. GUITTON, dans la perspective des élections de 2014, et des débats qu'elles ouvriraient. L'existence de cette base, dont l'intérêt sera de premier plan dans les débats à venir, pour 2017 /2018, permet à PRESAJE qui l'a éditée et promue, d'en faire le commentaire suivant.

Ce fut aussi le choix, plus discret, d'une réflexion de fond, exposée lors d'une conférence en Hongrie, début 2012, sur « La crise de l'Europe géographique et politique » dont la dégustation actuelle, apporte, en période de graves inquiétudes géopolitiques, le réconfort de sérieuses explications sur ce qu'il ne faut plus faire.

Le lecteur des commentaires de ces textes, dans l'actuel contexte, inquiétant, comprendra qu'il ne s'agit que de réflexions, versées aux débats, Elles utilisent le temps long, compté en années, pas en minutes, comme le veut la Politweetique des gouvernants de l'instant, ceux des risques mal calculés. Is'nt it ? Miss & Mister Brexit.

Michel ROUGER

Le BREXIT, et les grands auteurs de la bibliothèque du fin lettré.

Par Jean-Louis Bourlanges, ancien député européen, professeur associé à Sciences Po

Pour comprendre un événement aussi paradoxal que le Brexit, il faut puiser dans quelques bons ouvrages de sa bibliothèque. C'est la recommandation de Jean Louis BOURLANGES, l'ancien député grand connaisseur de l'EUROPE, et de ses paradoxes.

Lecteur de grande culture, il nous propose cinq auteurs des 2 côtés du Channel:

Premier paradoxe, le principal, à tout seigneur, tout honneur : commençons par **Milton** et son **Paradis perdu**: il n'y a pas de système plus favorable aux intérêts britanniques que celui qu'ils viennent de quitter et qu'ils avaient arraché de haute lutte à leurs partenaires. Il est peu probable que le Brexit débouche sur une véritable catastrophe mais l'objectif de **Theresa May** doit être d'arriver au terme de la négociation à une situation aussi proche que possible de ce paradis politique que le peuple anglais a récusé. Le nouveau Premier Ministre est condamné comme **Alice au Pays des merveilles** à " courir très, très vite, rien que pour rester sur place ".

Deuxième paradoxe, deuxième livre : "**La Taupe**". L'ennemi était dans la place. Les traîtres, les agents de l'étranger étaient au cœur du pouvoir. Ils avaient nom Westminster, la City, Thatcher ou Blair, les chantres du capitalisme apatride et circulaire et de l'élargissement à la Turquie. C'est leur Europe plus que la nôtre, " Europe du laissez faire, laissez passer " intégral, le capitalisme manchesterien bien plus que le rhénan, qui a été mis en cause. Le Brexit c'est la revanche de **Scargill**, l'homme des mineurs , et d'**Enoch Powell**, le Le Pen britannique qui prophétisait " des rivières de sang " dans une Angleterre multi-culturelle , contre les princes de l'argent roi et des immigrés bon marché. Pas de chance que les continentaux aient reçu une des balles perdues de ces combats !

Le troisième livre est de George **Simenon**: "**les inconnus dans la maison**". L'ennemi est invisible, introuvable. C'est le règne du qui pro quo: on redoute les Syriens, les Pakistanais, les Soudanais, donc on rejette les Baltes et les Polonais. Il y a décidément trop de Musulmans sur les bords de la Tamise. On va donc en chasser les Chrétiens. Comprenez qui pourra ! Les chasseurs ne sont pas d'ailleurs mieux recensés que les chassés. Ceux qui sont aux affaires ont perdu le pouvoir. Ceux qui sont au pouvoir ignorent les affaires. D'où la perplexité de la nouvelle équipe confrontée à une tâche immense pour laquelle elle n'est pas préparée. Il aura fallu plus de trois mois pour que Theresa annonce qu'elle ne sera pas Mme May bis!

Quatrième paradoxe, symbolisé par l'ouvrage commun de la RATP et de **Romain Gary** : "**au-delà de cette limite, votre ticket n'est plus valable**". Deux ans de négociation prévus par l'article 50 puis la sortie " at any cost ". Ça va vite. D'où la tentation d'attendre, de négocier avant d'entrer dans le couloir de la mort. Mais aussi l'impossibilité d'attendre plus longtemps : le gouvernement de sa Majesté n'a nulle envie d'aller en 2020 aux élections générales avec cette épine dans le pied. Bien plus, les élections européennes auront lieu en 2019. Le gouvernement ne peut les organiser sans bafouer la décision du peuple britannique et ne peut pas ne pas les organiser sans que le Royaume Uni soit sorti de la chose, Mme **May** a annoncé la mise en œuvre de l'article 50 en mars 2017. Ouf, elle sera tout juste dans les temps !

Pour le cinquième titre, allons au cinéma et choisissons le film de **René Clair**: "**C'est arrivé demain**". Relevons en effet sur une bizarrerie de l'article cinquante du TUE qui n'a pas fini de nous donner du fil à retordre. Ledit article prévoit en effet que l'accord de sortie, par définition distinct des arrangements conclus ultérieurement entre l'Union et l'ex membre, doit être négocié et conclu " en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union ". Lier les conclusions d'une négociation de sortie avec les conclusions d'une négociation ultérieure, inventer en quelque

sorte le préalable rétrospectif, il fallait y songer. C'est en tout cas une promesse d'évidentes difficultés entre ceux qui, tels peut-être l'Allemagne, risquent de tout vouloir faire avant, et ceux qui, comme la France auront dans l'idée de tout voir après.

Oscar Wilde a dit que " le mariage consistait à faire face ensemble à des problèmes qu'on n'aurait pas eus séparément ". Une chose est sûre : le Brexit, ce sera le contraire : comment faire face séparément à des problèmes qu'on aurait pas eus ensemble " !

Quelle gouvernance économique pour l'Union européenne ?

Par Michel Rouger, président de l'institut Presaje

L'étude engagée sur ce thème prospectif, en 2011, par J. GUITTON, fonctionnaire français détaché auprès de la commission européenne, n'a pas fini d'occuper l'actualité. L'ouvrage a été publié chez BRUYLANT à Bruxelles, en juin 2012, dans la collection dirigée par Th. CASSUTO, vice-président de l'Institut PRESAJE.

Les textes qu'il comporte pourraient intéresser les futurs négociateurs du BREXIT, d'autant qu'il a été préfacé par l'ancien ministre Michel BARNIER à l'époque commissaire européen au marché intérieur, et aux services, celui qui sera le négociateur des institutions européennes face aux représentants du Royaume-Uni.

Pour entrer dans le vif du sujet, 5 ans plus tard, il suffit de se reporter à cette préface. Elle comporte dans sa conclusion trois éléments essentiels à mettre en évidence :

*« Cette nouvelle ambition d'une Europe qui s'affirme, innove et se donne les moyens de promouvoir ses valeurs et de défendre ses intérêts dans le monde, nous ne la réaliserons pas sans une gouvernance économique profondément renouvelée, qui nous permette de **décider ensemble des grandes orientations comme des secteurs stratégiques** dans lesquels investir de **parler d'une seule voix ferme à ses partenaires commerciaux** qui ont au moins autant besoin de nous que nous avons besoin d'eux, en face desquels nous devons **apparaître unis, jamais divisés**.*

La réflexion proposée par Jocelyn Guitton, dans cet ouvrage, qui s'inscrit dans ce débat est utile pour revenir sur le chemin accompli depuis le déclenchement de la crise et nécessaire pour poser les bases du débat notamment en vue des prochaines élections européennes où chaque citoyen se prononcera sur l'avenir qu'il espère pour l'UNION. »

Pourquoi d'aussi pertinentes recommandations ont été suivies de tant de déceptions ?

Revenons aux 3 phrases soulignées de la conclusion de celui qui était, et est encore, le plus qualifié pour les avoir écrites. Elles concernent 3 niveaux superposés dans les engagements des peuples européens. A l'intérieur de la communauté occidentale transatlantique, à l'intérieur de l'Union Européenne, à l'intérieur de l'Europe monétaire.

Les commentaires qui suivent sont issus d'une étude engagée par PRESAJE, en 2011, lorsque l'Europe gérait, au jour le jour, les conséquences géopolitiques des crises de 2007- 2010. Les conclusions furent consacrées aux 3 niveaux, Occident, Union Européenne, Union monétaire tels que ci-dessus, elles ont été présentées, en 2012.

Sur le premier point, les grandes orientations et les secteurs stratégiques, il était clair, à l'époque, qu'après avoir perdu leur position unipolaire en 2008, les USA joueraient sur le retour de la guerre froide avec les Russes qui y avaient un intérêt propre, et qu'ils choisiraient, seuls, les orientations et les secteurs stratégiques du premier niveau, le transatlantique. Cette évolution géopolitique du rétablissement des USA, très défavorable aux alliés européens désireux d'autonomie, fut clairement expliquée.

C'est cette réalité, négligée en Europe, qui a conduit PRESAGE, en 2015, à jouer, le lanceur d'alertes, au cours du colloque d'Amboise et avec l'ouvrage « Le Droit européen et les entreprises planétaires » celles qui ont mis la main sur les secteurs stratégiques, chers à M. BARNIER, qui échappent dorénavant aux Etats de l'U E. Sans oublier l'exterritorialité des règles juridiques et fiscales du droit américain, les GAFA, le contrôle des réseaux sociaux, tous ces instruments qui ont mis les Européens out !

Sur le second point, celui de la parole ferme face aux partenaires commerciaux, c'était hélas mission impossible, tant l'expression des trois principales voix du chœur communautaire à 28 étaient désaccordées, à raison de leurs politiques, de leurs déficits, de leurs chômages, bien visibles autant par les partenaires que par les concurrents. Il a suffi de la circonstance géo politique des troubles religieux du monde musulman, des migrations dramatiques, et des guerres attisées par le retour de la guerre froide, pour que l'Union explose et perde tout espoir d'une parole ferme de ses membres déchirés.

Sur le troisième point, celui de l'Europe monétaire qui, encore moins que l'Europe communautaire, ne peut apparaître divisée, rien n'est perdu. Heureusement ! Tout se jouera au cours des 2 années de débats sur la procédure de séparation avec le Royaume uni. Certes les situations respectives de l'Allemagne et de la France, telles qu'évoquées dans la chronique suivante peuvent inquiéter, mais le négociateur français aura en mains tous les leviers du temps et de l'expérience.

Après qu'il a préfacé les réflexions de PRESAGE sur la gouvernance des actuelles Institutions Européennes, sous BARROSO II, le Ministre Michel BARNIER, reconstruteur potentiel des futures Institutions Européennes, pourra, à son tour, utiliser les très modestes réflexions de cette lettre comme préface à ses négociations.

Bon COURAGE et franche REUSSITE à lui, sous JUNKER !

Le Brexit, éphémère, la City, éternelle.

Par Pierre-Alexandre Petit, *Investment Manager – Ardian Private Debt*

« Cette année, l'été est arrivé dans la City accompagné d'un vent très frais loin d'être annonciateur de beaux jours »

C'est l'observation de **P.A. PETIT** qui a rejoint la City bien avant qu'elle soit agitée par le Brexit. Celle-ci conserve son attrait pour la vie dans ces 3 km² qui n'ont pas d'égal au monde, ni l'engagement partagé avec tous ces jeunes cosmopolites pour la réussite du « business ».

C'est vrai, ça va être dur. Mais quand on a l'âme du marchand qui y prospère depuis 20 siècles, l'esprit de la coutume qui s'y transmet depuis 10 siècles, le cœur de la religion qui défie Rome depuis 8 siècles et le cerveau qui fait vivre l'industrie et le commerce dans le monde, depuis 2 siècles, grâce à la finance de ce petit coin de Londres, on est solide.

C'est ainsi, le peuple anglais a tranché : l'article 50 doit être activé – probablement au premier semestre 2017 - et les représentants du pays planchent sur la négociation du meilleur accord possible malgré un chaos politique certain. Une fois digérée la déception pour une minorité de votants, la machine économique a pu être relancée et la marche en avant a pu reprendre, dans la nouvelle direction choisie par referendum. Or dans beaucoup de secteurs, on trépignait d'impatience après plusieurs mois d'inertie totale liée à l'incertitude ambiante.

Dans les cercles financiers, si l'on s'attendait majoritairement à ce que le referendum tourne finalement en faveur du Brexain, le scénario du Brexit avait été étudié et les conséquences anticipées avec un degré de probabilité inversement proportionnel à l'horizon de temps. Ainsi, personne n'a été surpris de voir la livre s'effondrer. Et personne ne sera surpris d'apprendre, dans 6 mois, que les plus grosses sociétés anglaises ont réalisé des revenus - convertis en livres - records en 2016 malgré le Brexit.

Personne n'a été surpris non plus par l'augmentation des achats d'actifs et par la baisse des taux directeurs annoncés par la banque d'Angleterre afin de faciliter l'accès domestique au crédit et indirectement contribuer à maintenir une livre faible qui doperait les exportations. Ces décisions, combinées à la baisse des impôts sur les sociétés, visent à mitiger à moyen terme les effets secondaires néfastes du résultat du referendum. Et l'Etat anglais peut trouver les ressources pour tenir cette politique pendant plusieurs années, par la vente d'actifs ou l'externalisation de services publics.

Jusque-là, la réponse des différents acteurs économiques a été globalement appropriée, ce qui a permis d'éviter des réactions en chaîne aux conséquences potentiellement dramatiques pour les épargnants et retraités anglais. La gestion de la liquidité du système financier au lendemain du vote, notamment par la diminution temporaire des contraintes capitalistiques pesant sur les banques, apparait comme un succès. Et si la liquidité des fonds immobiliers n'a pas encore été totalement rétablie, les craintes d'un effondrement du système semblent être partiellement dissipées.

Il faudra cependant accueillir les apparentes bonnes performances économiques qui pourraient être annoncées dans les 12 prochains mois avec beaucoup de réserves : en cas de Hard Brexit, il resterait probable que les PME et la majeure partie de la population soient impactées à long terme par de plus grandes difficultés à exporter les services et par une inflation importée via les produits manufacturés que le pays ne sait plus fabriquer.

Le principal défi à relever pour un pays qui n'est ni une puissance agricole ni une puissance industrielle (à quelques exceptions près), est que les leviers à activer à moyen terme sont en nombre très limité. Le salut devra donc venir des secteurs dans lesquels la puissance du Royaume Uni est aujourd'hui incontestée.

Ainsi, il y a fort à parier que la City jouera un rôle déterminant. D'abord par la stabilité qu'elle doit apporter – pas seulement à l'échelle britannique mais surtout à l'échelle européenne – en évitant tout mouvement de panique puisqu'un risque systémique existe toujours, bien que ne tenant plus seulement de la robustesse du bilan des banques comme en 2008. Ensuite parce que, même une fois le divorce entériné, l'Europe de la finance continuera de regarder vers Londres afin d'y trouver les ingrédients essentiels à sa puissance.

Ces ingrédients sont évidemment matériels par la densité des infrastructures financières et des réseaux professionnels de la City mais ils sont aussi culturels dans la mesure où le cynisme anglo-saxon semble, au regard de l'histoire des places financières mondiales, être un catalyseur indispensable. Ajoutez à cela un peu d'exubérance latine puis équilibrez le tout avec une pointe de conservatisme d'inspiration germanique et vous aurez réuni l'ensemble des conditions

nécessaires à une industrie financière à la fois innovante et résiliente. Elle en aura besoin pour résister aux aléas de la vie politique et médiatique.

Il n'est pas étonnant que la ville de Londres ait enregistré l'un des scores les plus élevés en faveur du Brexain : la City constitue un réel pont culturel entre le monde anglo-saxon et l'Europe continentale, ou plutôt les Europes continentales. Et tant que ce lien existera, la finance européenne aura de beaux jours devant elle.

La conclusion qui met l'Europe continentale au pluriel permet de bien comprendre quels leviers la CITY utilisera pour affirmer son rôle, celui dont les Brexiteurs auront tant besoin.

Le Brexit : surprise et risque de méprise

Par Jean-Pierre Spitzer, secrétaire général du Mouvement Européen

La famille royale britannique, les ROYALS, adorent annoncer et fêter les naissances des princes qui feront le bonheur et la puissance de la lignée. Les surprises n'y sont pas la coutume, les méprises encore moins. Les sujets de sa majesté qui voient naître les projets de leurs dirigeants n'aiment pas plus les surprises et les méprises.

Et voilà qu'à Londres le doute s'insinue sur la viabilité du projet BREXIT.

Jean Pierre SPITZER, secrétaire général du Mouvement Européen se fait l'écho des propos sérieux entendus sur le sujet, compliqué, du droit des institutions, qui, faute de préalable, d'expérience, lui inspire sa propre réflexion sur un détail auto bloquant.

Le DETAIL

Tout le monde semble considérer le Brexit comme acquis, y compris au sommet de mi-septembre qui a réuni, à Bratislava, l'Europe des 27, sans le Royaume-Uni, pour débattre de l'avenir de l'union Européenne. Autant dire qu'on commençait à se partager la peau de l'ours avant qu'il ne soit mort.

Certes, on pourra toujours objecter qu'il s'agissait d'une réunion politique et que rien n'empêche de se réunir pour discuter de l'avenir de l'Europe sans nos amis anglais, mais ce serait de la mauvaise politique. Juridiquement aucune décision de Brexit n'a été adressée au président du conseil européen, ni au président du conseil des ministres en exercice, ni au président de la commission.

Tout au plus, la possibilité d'une demande de mise en application de ce fameux article 50 d'ici la fin mars 2017 a été évoquée. Rappelons qu'un des fondements essentiels de notre union européenne est **l'État de droit** puisqu'elle a été construite par le droit et par adhésion volontaire, non par la force ou la contrainte.

Il est indiscutable que le jour de la réunion de Bratislava, le Royaume-Uni était et est toujours membre de plein droit de l'union européenne, comme il est indiscutable que le peuple britannique a décidé par voie référendaire de quitter l'union européenne. Tout cela résulte de l'ambiguïté, voire des effets pervers de la rédaction actuelle de l'article 50 du traité de Lisbonne dont la teneur est la suivante dans sa version anglaise :

« Any member state may decide to withdraw in accordance with its own constitutional requirements »

Or le peuple britannique a décidé, mais la question est posée de savoir si c'est l'Etat membre, conformément à ses règles constitutionnelles qui doit décider. En clair est-ce que cette position du peuple britannique constitue, d'une part, une décision au sens du droit ou de la tradition constitutionnelle britannique et, d'autre part, la décision au sens de l'article 50 du traité.

Le propos n'est pas ici de faire une analyse juridique constitutionnelle britannique ni même de recenser les différentes et nombreuses opinions émises sur le sujet mais de porter à la connaissance de ceux qui ne suivent pas les affaires juridiques de très près - et on peut les comprendre - que les Britanniques ne sont pas d'accord entre eux.

Y compris les Lords en charge de dire le droit : pour certains le référendum vaut décision pour d'autres non, au motif, premièrement, que le référendum ne fait pas partie des coutumes constitutionnelles britanniques, et, deuxièmement, que seul le Parlement peut, au pays qui l'a inventé, décider, conformément à la tradition britannique. Le débat est ouvert ! Y compris au Parlement britannique, au sein duquel il est tout sauf certain qu'une majorité accepte aujourd'hui de prendre la décision de quitter l'UE.

Voilà un sacré imbroglio !

Qui découle du choix d'une « bonne politique » au sens où l'entendent les euroréalistes qui vilipendent tant les européistes, prétendument trop idéologues. En effet, l'Union Européenne, qui - à juste titre, ne doit pas se mêler des organisations publiques constitutionnelles internes des états membres - leur a logiquement renvoyé la question mise en débat, le retrait, acceptant ainsi de ne pas fixer elle-même la règle et surtout les modalités qui conditionnent son existence en tant qu'Union, ou tout du moins le périmètre de cette Union.

L'effet pervers crève les yeux et contraint les euroréalistes à faire des moulinets et à passer par des circonlocutions politiques pour éviter la logique implacable du droit institutionnel, n'hésitant pas à qualifier de cuistres ceux qui se confrontent à la réalité de la séparation.

Nos amis britanniques qui ont toujours un grand sens du droit et une très grande conscience de leur intérêt propre, savent que des lors que, selon l'article 50 du traité cette décision est entre leurs mains, au lieu de considérer exécutable la décision déjà prise de négocier, veulent savoir ce que sera leur sort avant d'adresser leur « we Leave ».

On marche sur la tête, y compris en ce qui concerne le droit institutionnel européen dans le cadre du fédéralisme fonctionnel qui régit l'Union. Seule celle-ci est compétente en matière d'adhésion et d'éventuelle sécession - sortie en ce qui concerne les modalités de celle-ci.

On n'imagine pas un État membre vouloir adhérer à l'Union Européenne selon ses règles internes en ce qui concerne la discussion sur l'adhésion. Seule l'union doit fixer ses règles. Il est renvoyé à cet égard à la réponse de LAO TSEU, à la question posée par l'empereur de Chine quant à la meilleure manière de gérer un si grand empire : respecter les compétences.

Ce n'est pas le système institutionnel mis en place en 1950 /1957 (déjà furieusement mise à mal par le traité de Nice) qui est critiquable, et encore moins responsable de cette situation mais le mépris dans lequel les auteurs euroréalistes inter gouvernementaux le tiennent.

En conclusion c'est toujours une erreur de ne pas respecter les fondamentaux institutionnels de l'Union qui aurait dû, non pas au mépris des droits et de la souveraineté des états membres, mais

par application de ses fondamentaux, fixer ses propres modalités en matière de sécession éventuelle, comme elle l'a fait pour les adhésions. Surtout, qu'en l'espèce, il n'était pas si compliqué d'exiger que la décision de quitter l'Union relève, certes, de la souveraineté de l'Etat membre mais doit répondre à des règles fixées par l'Union.

La nouvelle Europe

Considérations sur la constitution de l'Union Européenne

Par Thomas Cassuto, magistrat, Docteur en droit

La sécurité du monde exige une nouvelle unité en Europe et donc [...] la création d'une sorte d'Etat-Unis d'Europe [...] Le premier pas dans cette direction devrait être un partenariat franco-allemand.

Winston Churchill, Zurich, 19 septembre 1946.

Sidération

Le résultat du référendum organisé le 23 juin 2016 a bouleversé le Royaume de sa Majesté et remis en cause son unité. Les responsables politiques ont été sidérés par un résultat auquel nul ne semblait s'attendre. Ce référendum sorti d'un chapeau, pouvait apparaître comme une manœuvre destinée à assoir une légitimité interne et à exercer un levier vis-à-vis des partenaires européens. Le vent de panique qui a soufflé à Londres au lendemain a toutefois bien montré que tout cela relevait surtout d'une manœuvre politique hasardeuse, dont les lourdes conséquences n'ont jamais réellement été évaluées.

Les résultats ont mis en évidence les profondes divisions qui affectent l'électorat du sud face à celui du nord, celui financier, industriel et commerçant dont la prospérité est assise sur une livre forte et l'attractivité des capitaux, face à celui issu de zones désindustrialisées en panne de développement économique et social. La réalité est que, comme bien souvent, le vote avant tout protestataire, délié des enjeux réels de la question, vient non seulement sanctionner un gouvernement en quête de légitimité, mais porter à conséquences pour les générations à venir.

Dans son principe, le *brexit* semble remettre en cause le projet européen en ce qu'il contredit la volonté inaliénable des peuples européens consacrée dans les traités de préserver la paix en Europe en réalisant une intégration croissante. L'aventure britannique ouvre, de fait, une brèche dans laquelle les partis politiques protestataires trouvent une source indécente de réjouissance. Mais en exprimant son renoncement à sa place dans l'Union européenne et ses institutions, le Royaume-Uni perçoit qu'il risque de perdre une position privilégiée, un levier majeur d'influence, y compris dans sa relation privilégiée avec les États-Unis, et une partie encore indéterminée mais probable de sa puissance économique et de son rayonnement international.

Ainsi, la démocratie, « le moins mauvais des systèmes politiques », expose ici ses faiblesses, singulièrement lorsque son destin est entre les mains de ceux que Churchill désignait comme « des philosophes névrosés qui se lèvent le matin en se demandant quelle partie de la Grande-Bretagne ils pourraient encore brader et se couchent chaque soir en regrettant ce qu'ils viennent de faire ».

Les discours de Mme MAY et de David DAVIS, son ministre en charge du *brexit*, démontrent autant le degré d'impréparation que les limites mêmes d'un exercice dont personne ne semble cerner les contours. Mais au-delà des atermoiements politiques, des actes manqués et des déclarations fermes d'intention de mettre en œuvre la volonté populaire, l'aboutissement du *brexit* est confronté à des obstacles juridiques qui pourraient compromettre la fragile volonté

qui en a inspiré l'origine.

Les obstacles juridiques

L'article 50 du TUE sur la sortie de l'UE doit se lire à la lumière de l'article 218 du TFUE et de l'avis 2/13 de la Cour de justice de l'UE ainsi que de la contestation en droit interne du référendum desquels il se déduit que la sortie de l'UE n'est pas un acte unilatéral et que l'adhésion à l'UE emporte des conséquences qui vont au-delà de la volonté des peuples.

L'article 50 prévoit que tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union qui négocie et conclut alors avec cet État un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union. Il est conclu au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen. Les traités cessent d'être applicables à l'État concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification du retrait sauf prorogation de ce délai.

A ce principe en apparence simple, l'article 218 précise que le Conseil adopte une décision portant conclusion de l'accord et qu'un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission peut recueillir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les traités. En cas d'avis négatif de la Cour, l'accord envisagé ne peut entrer en vigueur, sauf modification de celui-ci ou révision des traités.

On pourrait être tenté de dire que la raison politique des EM et du Parlement européen céderait à la volonté ferme exprimée par le peuple britannique, sous réserve de la position future de l'Ecosse et de l'Irlande du Nord.

C'est sans compter que l'avis de la CJUE pourrait venir contrarier un fleuve d'obstacles à franchir, dont on sait d'ores et déjà qu'il n'aura rien d'évident. En effet, dans son avis 2/13 relatif à l'adhésion à la CEDH, la Cour a rappelé que le droit de l'Union était d'une nature particulière, et qu'il ne pouvait y être dérogé en ce que les traités fondateurs de l'Union ont, à la différence des traités internationaux ordinaires, instauré un nouvel ordre juridique, doté d'institutions propres, au profit duquel les États qui en sont membres ont limité, dans des domaines de plus en plus étendus, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement ces États, mais également leurs ressortissants. Parmi ces caractéristiques figurent celles relatives à la structure constitutionnelle de l'Union, qui se reflète dans le principe d'attribution des compétences auxquelles s'ajoutent les caractéristiques spécifiques tenant à la nature même du droit de l'Union par le fait d'être issu d'une source autonome, constituée par les traités, par sa primauté par rapport aux droits des États membres ainsi que par l'effet direct de toute une série de dispositions applicables à leurs ressortissants et à eux-mêmes.

Ces caractéristiques essentielles ont donné lieu à un réseau structuré de principes, de règles et de relations juridiques mutuellement interdépendantes liant, réciproquement, l'Union elle-même et ses États membres, ainsi que ceux-ci entre eux, lesquels sont désormais engagés dans un «processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe». La poursuite des objectifs de l'Union est confiée à une série de dispositions fondamentales, telles que celles prévoyant la liberté de circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes, la citoyenneté de l'Union, l'espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que la politique de concurrence. Ces dispositions, s'insérant dans le cadre d'un système propre à l'Union, sont structurées de manière à contribuer, chacune dans son domaine spécifique et avec ses caractéristiques particulières, à la réalisation du processus d'intégration qui est la raison d'être de l'Union, elle-même forte du principe de la confiance mutuelle et de solidarité entre les États membres.

Cette particularité s'impose à tous les EM, y compris ceux qui prétendraient en sortir. Comprendre, il est plus facile de rentrer que de sortir de l'Union du fait que cela marque une volonté particulière et forte des peuples européens de construire un avenir commun fondé sur des valeurs démocratiques, un marché unique, etc. Surtout, l'intégration des législations nationales opérée depuis 1957 ne peut être mise à néant par le simple effet d'un accord international. Il implique un ouvrage législatif colossal qui défie la raison.

Or on ne peut exclure que si la Cour venait à être saisie, elle émette un avis négatif à un projet d'accord qui maintiendrait une quasi-parité de facto entre le Royaume-Uni et les États membres ou qui permettrait au Royaume-Uni d'imposer un régime d'exception à une libre circulation à géométrie variable, c'est-à-dire qui satisferait principalement les exigences des sécessionnistes.

Un avis négatif aurait donc pour conséquence de rendre caduque, ou à tout le moins de sérieusement écorné la légitimité, du projet d'accord négocié, de provoquer de nouvelles tensions entre EM, avec le risque de récession majeure pour le Royaume-Uni du fait de la perte de son statut de porte d'entrée économique de l'Union et d'intégration de ses marchés, notamment financiers dans le marché commun.

Ces perspectives doivent se lire à la lumière du droit constitutionnel anglais et de la décision rendue par la High Court de Londres le 3 novembre 2016. Cette décision n'est pas sans rappeler les premières grandes décisions de la Cour Suprême des États-Unis sur la séparation des pouvoirs et le rôle essentiel du juge pour faire respecter les prérogatives de chacun. Au demeurant, cette décision ne fait que consacrer deux évidences, d'une part le rôle constitutionnel du juge dans un état de droit et d'autre part, en l'espèce, le fait que le Parlement britannique ne peut être qu'associé au processus dans son intégralité. Le recours formé par le gouvernement britannique démontre implicitement qu'il existe un juge constitutionnel compétent pour arbitrer les compétences entre les pouvoirs qu'un simple référendum ne peut outrepasser. Il en résulte que le vote de principe du Brexit ne peut, à lui seul remettre en cause, les prérogatives du Parlement. Ainsi, quelle que soit la solution qui sera rendue par la Supreme Court, l'accord conclut avec le Conseil devrait être nécessairement ratifié, plaçant un tel accord à la merci d'un revirement de l'opinion publique ou de la rébellion du parlement britannique.

Ces paramètres sont eux-mêmes subordonnés aux évolutions politiques susceptibles de survenir d'ici 2019, y compris au regard du contexte même de la négociation de cet accord avec les futurs gouvernements allemands, français et italiens notamment et de l'échéance des élections au Parlement européen cette année-là.

Le processus amorcé dont l'issue est incertain, ne sera pas un long fleuve tranquille. Il pourrait toutefois offrir paradoxalement l'opportunité de conforter le projet européen au service des peuples.

Moins le *brexit* que les débats autour de la ratification du Traité de Lisbonne soulèvent deux questions essentielles pour la future Europe : conforter le caractère démocratique de l'Union européenne de manière compréhensible de tous les citoyens européens et accélérer l'intégration communautaire, selon un modèle cohérent et soutenable à long terme.

L'Union européenne, un projet plus fort que les égoïsmes nationaux

C'est une critique ancienne et facile. Les décisions prises à Bruxelles le sont par des technocrates ignorants de la réalité locale. Les élections européennes sont, notamment en France, des élections de quatrième rang après les présidentielles, législatives et municipales. Le mode de scrutin, proportionnel et archi-régionaliste, ne permet pas de rendre compte d'un lien réel

significatif entre l'électeur et l'élu. À cela vient s'ajouter le calendrier qui fait de ces élections une échéance intermédiaire des grands rendez-vous électoraux nationaux et l'occasion pour un vote-sanction de s'exprimer. Il en résulte que le travail parlementaire européen n'est pas plus valorisé qu'il n'est visible et qu'il est aussi aisé de critiquer depuis Bruxelles les politiques nationales qu'à Paris ou Saint Vêran de critiquer celles prises à Bruxelles.

Pour le décideur public en quête permanente de bouc émissaire, rempart naturel à son éventuelle inaction ou incompétence, cette déstructuration des convictions politiques l'incite à une ambivalence affective vis à vis du projet européen et de ses institutions.

Or, ce que les britanniques ont cru depuis leur entrée dans le marché commun, c'est que celui-ci était une sorte de conseil d'administration d'un marché unique qu'ils honoraient de leur présence et qu'ils devaient, par le truchement d'une sorte de titre nobiliaire, en tirer un revenu, un profit propre. S'en est suivi un chantage permanent « I want my money back », auquel ont cédé ses partenaires au nom de la préservation de l'Union. Un statut à part a entretenu le Royaume-Uni dans l'idée qu'il était bien un État membre à part, un pays de marins, toujours prêts à prendre le large. Le Traité de Lisbonne les a confortés dans cette idée. C'est ce qu'a voulu tester à échelle réelle l'ancien Premier ministre David CAMERON en tentant une folle aventure. Ce basculement s'explique d'autant mieux dans un pays pionnier en matière de démocratie parlementaire mais dépourvu de Constitution écrite consolidée.

Car là est la contradiction profonde de ce référendum générant l'énigme à résoudre. L'adhésion à l'Union européenne constitue un choix constitutionnel (quasi) irréversible, nonobstant l'article 50. En instaurant et en développant une organisation supranationale, les peuples européens, et non leurs gouvernements de circonstances, ont fait le choix constitutionnel de reformuler leur contrat social dans une dimension qui dépasse le triptyque un peuple, un territoire, une constitution. L'Union européenne au terme d'un processus inédit et impensable vingt ans avant sa constitution, opère un transfert, partiel mais à vocation extensive, de souveraineté afin de forger un destin commun fondé sur la paix, les valeurs démocratiques et la prospérité. Certes, ce que le peuple consacre, il peut l'abolir. Mais en l'occurrence, l'avenir de l'Europe, comme celui d'un État, ne peut être remis en cause au hasard d'un référendum ponctuel qui ne satisferait pas à la solennité d'un acte constitutionnel. En effet, la suprématie du droit de l'Union européenne affirmée par les traités et reconnue sur le plan constitutionnel ne saurait admettre sur le plan des principes comme sur le plan politique, la liquidation d'un projet aussi ambitieux que vital pour l'avenir de l'Europe. L'article 50 laisse entrevoir la porte de sortie qui fait symboliquement office de porte d'entrée de la caverne.

C'est ce projet politique constitutionnel, c'est à dire fondamental, que n'ont pas compris les partisans du *brexit* et que n'ont pas su défendre ceux du *remain*, celui d'assurer un avenir à l'Europe et de lui éviter de devenir un comptoir économique des puissances émergentes.

Un projet d'intégration à conforter

Las d'une névrose existentielle, le Royaume-Uni prétend rompre les amarres. Il offre l'opportunité à l'Union européenne de reprendre en main son destin, celui d'une intégration pas à pas. Celle-ci doit relever plusieurs défis, notamment favoriser le rattrapage économique des États derniers accédant, renforcer la stabilité financière de la zone euro, redynamiser le développement et la compétitivité de l'Union européenne dans le monde, et bien sûr renforcer la sécurité face à de nouvelles menaces.

L'harmonie et l'équilibre de l'Union européenne reposent sur sa capacité à assurer un développement partagé entre les économies des États fondateurs et celles des derniers entrant, notamment grâce à un plan d'industrialisation ou de réindustrialisation d'économies qui ont été profondément affectées par la tutelle soviétique, mais qui restent compétitifs pour le coût et les

compétences de la main d'œuvre.

Le renforcement de la stabilité financière de l'Union européenne doit s'appuyer sur une intégration fiscale progressive, en commençant par un rapprochement des fiscalités française et allemande. Il est regrettable que les États membres se livrent à un dumping fiscal stérile pour leurs budgets nationaux et à l'échelle de l'Union, favorisant ainsi la défiscalisation massive des revenus des multinationales implantées dans l'Union. Le résultat de ce processus non coopératif est « perdant/perdant » pour l'ensemble des États membres, sans que cela ne trouve de justification sur le plan de l'intérêt général commun.

Cette stabilité financière doit également s'appuyer sur une politique monétaire de la zone euro qui restaure les fondamentaux économiques. La politique de rachat des actifs est une formule de la planche à billet qui non seulement ne mène nul part, mais qui profite au secteur bancaire sans avoir d'impact suffisant sur les secteurs industriels et commerciaux.

Elle doit également s'appuyer sur la défense de ses intérêts financiers au travers du procureur européen, dont le principe est énoncé dans le Traité de Lisbonne, qui peine à émerger compte tenu des réticences anglaises. Cette institution, au service de chaque contribuable, doit également servir de matrice à un nouveau modèle de coopération judiciaire capable de renforcer la lutte contre toutes les formes de criminalité.

Mais surtout, au-delà de cette approche macro-économique, la plupart des responsables nationaux comme les responsables européens, qui se dissuadent de s'engager sur le long terme pour ménager leurs électeurs, oublient que la coexistence pacifique et le sentiment d'appartenance à un continent dont la réalité géographique est si incertaine repose sur le sentiment d'épanouissement. Fourbus par des promesses de lendemains qui chantent, les citoyens attendent de la société qu'elle leur offre les opportunités d'améliorer leur quotidien (profiter du progrès, du confort et des loisirs). Les efforts consentis pour garantir la justice sociale ne doivent pas obérer les aspirations individualistes. Si les peuples du nord ont une mentalité qui semble les associer plus facilement à cette vision de la société c'est avant tout parce qu'ils lui associent un certain goût de l'effort à une rigueur morale quant à la vie publique. Des réajustements sont donc nécessaires pour améliorer durablement la compétitivité des entreprises de l'Union européenne et garantir un avenir de progrès, dans un espace démocratique unique.

Les peuples européens ont des histoires, des cultures et des visions variables de la société démocratique. Mais ils ont en commun une population vieillissante et des économies confrontées à la concurrence des nouvelles puissances. Les États ne pourront durablement coexister avec des variables sur les régimes de retraite ou sur les niveaux de protection sociale, mais également sur les niveaux de sécurité et de défense. La jeune génération européenne devra se construire avec l'idée que pour maintenir son niveau de vie, elle ne pourra pas bénéficier de tous les avantages acquis par les précédentes. Là est le défi.

Le défi de la sécurité extérieure vient s'ajouter compte tenu de l'évolution des menaces à proximité de l'Union. Le relatif désengagement américain permet d'entrevoir les conséquences probables, de part et d'autre de la Manche, de la sécession britannique. La défense commune et la diplomatie européenne vont être au cœur du débat. Le Royaume-Uni risque de devenir inaudible sur la scène internationale tandis que l'Union verra sa crédibilité entamée. La dissuasion nucléaire française y trouvera certes un rôle renforcé, mais elle appellera à être épaulée par des capacités conventionnelles partagées à même de contrer les menaces courantes et à venir, et suppose donc de voir des pays comme l'Allemagne ou l'Italie s'engager plus volontiers à prendre leurs responsabilités dans l'effort de défense européen. À la condition, bien sûr, de conserver la flexibilité budgétaire requise.

La recherche du meilleur dénominateur commun favorable au développement de l'Union européenne et de ses peuples s'est érodée progressivement au profit de la recherche du plus petit dénominateur commun. Les dernières évolutions institutionnelles sont le reflet d'une perte, certes relative mais bien réelle, de perception démocratique et de sentiment d'appartenance commun. Face aux sceptiques qui font commerce de la peur, l'Union n'a d'autre perspective pour réussir que d'aller de l'avant. La nostalgie souverainiste conserve sa vigueur du fait des doutes engendrés par les attermoissements actuels de la construction européenne qui trouve, en partie, sa source dans la position particulière qu'occupait le Royaume-Uni. Sa sortie de l'Union, reste un défi compte tenu des obstacles à surmonter pour y aboutir. Néanmoins, elle offre l'opportunité, pendant ce temps procédural, de relancer concrètement la construction d'une nouvelle Europe dont le chantier avait été brimé par les réticences britanniques. À notre échelle, cela nécessite que la France redevienne un moteur économique et démographique de la construction européenne.

¹ Discours du 9 août 1947, cité par K Halle, « Irrepressible Churchill » N.Y. Facts on file, 1985 p. 234.

Le Brexit et la politique de voisinage de l'Union européenne : un dommage collatéral **Par Jocelyn Guitton, maître de conférences à Sciences Po Paris et Premier Secrétaire à la Délégation de l'Union européenne en Ukraine**

L'impact du Brexit sur les relations entre l'Union européenne et ses voisins fait partie des dommages collatéraux du vote du 23 juin. Le cas de l'Ukraine, l'un des six pays du Partenariat oriental¹ (avec la Moldavie, la Géorgie, la Biélorussie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan), avec laquelle l'UE a récemment signé un Accord d'Association², l'illustre bien.

Les observateurs ukrainiens ne s'y sont pas trompés et tant la campagne que les évolutions de la politique britannique depuis le 23 juin 2016 ont fait l'objet d'une attention soutenue dans ce pays, où les conséquences du Brexit sont presque unanimement perçues comme négatives tant pour les relations entre l'UE et l'Ukraine que pour l'Ukraine en général.

La première crainte a trait au déficit d'attention envers les pays tiers qui pourrait résulter du processus de sortie du Royaume-Uni. D'un point de vue technique, l'Union européenne va devoir mobiliser des ressources administratives pour gérer ce processus complexe, lesquelles, en période de contrainte budgétaire, seront mécaniquement puisées parmi les ressources existantes. De manière plus préoccupante, face à une actualité chargée dans une Europe en proie à de nombreuses crises, et où la concurrence est féroce pour figurer en haut de l'agenda des préoccupations des leaders européens, le Brexit va "consommer" du temps politique. Comme l'écrivait récemment Olena Bilan, une économiste influente en Ukraine, *"le Brexit va indubitablement tenir les leaders européens occupés à gérer les affaires internes, ce qui signifie que l'Ukraine pourrait disparaître des radars de ses partenaires européens"*.³

Or l'attention extérieure est cruciale dans le processus de réforme ukrainien : elle est nécessaire pour dissuader autant que faire ce peut la Russie de continuer à déstabiliser l'Ukraine, et elle est nécessaire également pour maintenir sur les autorités ukrainiennes un certain degré de pression, celles-ci demeurant tiraillés entre vieux démons et réelles velléités réformatrices. L'actualité récente a montré que l'un des principaux problèmes dans l'adoption de réformes par les autorités ukrainiennes est le manque d'appropriation de celles-ci, comme si les réformes nécessaires à la sortie de crise du pays (stabilisation macroéconomique, lutte contre la corruption, réforme de l'appareil judiciaire et de l'administration, etc.) étaient proposées par le gouvernement et votées par le Parlement ukrainien non dans l'intérêt bien entendu du pays mais

pour obtenir le déboursement de l'aide internationale, et en premier lieu celle du Fonds Monétaire International et de l'UE. On peut espérer qu'un processus vertueux va progressivement s'engager lorsque les citoyens ukrainiens vont au fur et à mesure prendre conscience que les réformes demandées par le FMI, si douloureuses qu'elles puissent être à court terme, produisent des effets positifs durables. Mais dans cette attente, la vigilance des acteurs internationaux est nécessaire, et tout relâchement s'accompagne d'un ralentissement observable du rythme des réformes.

Plus généralement, l'attractivité du modèle européen est un point d'ancrage clé pour les autorités et la population ukrainienne. Si la perspective pour l'Ukraine de rejoindre l'UE est sans doute au mieux lointaine, la perspective de connaître un développement économique et social sur le modèle de la Pologne⁴ par exemple est un puissant vecteur d'acceptation de réformes difficiles. Or le fait que certains pays la quittent a forcément un impact négatif sur la perception de l'UE et remet en question les sacrifices que les citoyens ukrainiens sont prêts à consentir pour s'en rapprocher.

La deuxième crainte a trait au fait que le Royaume-Uni fait partie des pays souvent perçus comme "pro-ukrainiens" dans le conflit qui oppose la Russie à l'Ukraine, au côté de certains pays de l'Est comme la Pologne ou les Pays baltes. C'est l'un des États membres de l'UE qui appuie les sanctions avec le plus de vigueur, dans un contexte où la reconduction de celles-ci est toujours soumise à incertitudes, et où les voix discordantes sont nombreuses, même si l'UE est restée jusqu'à aujourd'hui d'une remarquable unité quant au vote de celles-ci.

C'est dans ce cadre que l'on peut interpréter la visite de Boris Johnson en Ukraine les 14 et 15 septembre 2016, l'une des premières visites à l'étranger hors UE du ministre des affaires étrangères britannique fraîchement nommé. Visite non dénuée de paradoxes puisqu'on y a vu l'un des plus farouches tenants du Brexit venir défendre en Ukraine les positions de l'UE (attachement à l'intégrité territoriale de l'Ukraine, y compris concernant la Crimée, poursuite des sanctions, etc.) tout en évitant soigneusement de mentionner le mot Europe dans le communiqué de presse⁵ publié à l'issue de la visite !

La troisième crainte est liée au fait que le Brexit pourrait témoigner de l'influence croissante de la Russie sur certains partis et politiciens européens. Nombreux sont ainsi ceux qui ont interprété le vote britannique comme un succès de la propagande russe, notamment si l'on adhère à la thèse qu'une Europe divisée sert les intérêts de la Russie. Théorie discutable mais alimentée par exemple par les déclarations d'admiration de Nigel Farage envers Vladimir Poutine⁶ et sa reprise de la rhétorique du Kremlin quant à la crise ukrainienne ("*l'UE a du sang sur les mains dans la crise ukrainienne*"), et plus généralement par le refroidissement des relations UE-Russie depuis le déclenchement de la crise ukrainienne.

Le projet de Partenariat oriental, lancé en 2008, a en effet souvent été présenté comme concurrent du projet d'Union douanière lancé en 2010 par la Russie, le Kazakhstan et la Biélorussie puis transformé en Union eurasienne en 2015. Si les accords de libre-échange proposés par l'UE à l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie sont parfaitement compatibles avec les accords similaires qui préexistaient avec la Russie, il est vrai que l'appartenance à une union douanière telle que l'Union eurasienne prive les membres de celle-ci d'une politique commerciale indépendante et donc de la capacité de signer des accords bilatéraux avec l'UE⁷. Dès lors, tout ce qui affaiblit l'UE affaiblit donc le Partenariat oriental et par voie de conséquence augmente les chances de voir à terme se déliter un projet perçu comme concurrent, voire de voir un jour l'Ukraine rejoindre l'Union eurasienne (perspective néanmoins mise à mal par bientôt trois années de conflit – sous différentes formes – qui laisseront des cicatrices durables).

Si dommage il y a donc, il ne fait guère de doute par ailleurs qu'il soit collatéral, car si la question du Brexit préoccupe les Ukrainiens, on peut admettre que les conséquences de celui-ci sur la politique étrangère de l'UE n'a pas fait partie des préoccupations des électeurs britanniques.

Comme dans beaucoup de domaines, l'impact concret du Brexit ne se fait ressentir que progressivement : c'est au fur et à mesure que les effets se révèlent, dans des domaines souvent éloignés des préoccupations qui ont amené les électeurs britanniques à se prononcer en faveur d'une sortie de l'UE. Ce n'est que pas-à-pas que l'on se rend compte à quel point il est difficile de faire "d'une omelette sans casser des œufs".

Or chaque question bilatérale entre l'UE et l'Ukraine doit désormais prendre en compte les conséquences du Brexit, rendant plus complexes encore les relations entre l'UE et son voisin. Le montant de l'assistance apportée par l'UE à l'Ukraine doit-il être revu du fait d'une baisse probable de la contribution britannique au budget de l'UE ? Quels vont désormais être les engagements du Royaume-Uni envers l'Ukraine du fait de l'Accord d'association, lequel a été ratifié par le Parlement britannique, et qui lie donc le pays, mais qui demeure un accord bilatéral entre l'UE et l'Ukraine en vertu du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ? Quel va être l'impact sur l'accès des entreprises ukrainiennes au marché britannique, alors que le libre-échange est la pierre angulaire de cet accord ? Les questions sont non seulement nombreuses, mais elles ne sont même pas réellement dénombrables à ce stade.

Le cas de l'Ukraine apparaît donc comme un exemple de plus des conséquences imprévues d'un choix qui affecte donc non seulement le Royaume-Uni et l'UE mais également leurs relations avec les États tiers. La présence de parties tierces, qui vont naturellement avoir à cœur de défendre leurs intérêts dans le processus, ne va pas simplifier la tâche des négociateurs londoniens et bruxellois.

¹ eeas.europa.eu/topics/eastern-partnership_en

² Cet accord, rentré en vigueur de manière provisoire le 1er janvier 2016, prévoit notamment une libéralisation progressive des échanges commerciaux entre l'UE et l'Ukraine, et l'adoption par l'Ukraine d'une partie de l'"acquis communautaires", c'est-à-dire des règles techniques et sanitaires, de concurrence, de passation des marchés publics, etc.

³ "Brexit will undoubtedly keep European leaders busy with settling internal issues, meaning Ukraine may disappear from radars of its European partners" voxukraine.org/2016/06/21/brexit-shall-ukrainians-worry-en/

⁴ Quoique nécessairement très imparfaite (notamment parce que seule l'Ukraine faisait partie de l'Union soviétique), la comparaison entre l'Ukraine et la Pologne est fréquemment faite pour montrer l'apport de l'UE au développement de cette dernière. Pays de tailles de population similaires, à l'histoire entremêlée (l'extrême-Ouest de l'Ukraine était Polonais jusqu'en 1941), et qui surtout avaient un Produit intérieur brut par habitant équivalent en 1990, la Pologne s'est enrichie au point de voir son niveau de PIB par tête atteindre trois fois celui de l'Ukraine en 2013 – c'est-à-dire avant même que ne débute la crise ukrainienne.

⁵ www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-to-visit-ukraine

⁶ www.theguardian.com/politics/2014/mar/31/farage-i-admire-putin

⁷ Voir J. Guitton, *Union européenne et Union économique eurasienne: concurrence ou coopération?*, Telos, janvier 2016, www.telos-eu.com/fr/union-europeenne-et-union-economique-eurasienne-co.html

La crise politique de l'Europe continentale.

Par Michel Rouger, président de l'institut Presaje

Il est évident que, si à la fin des discussions de séparation avec le Royaume Uni, l'Europe continentale rassemblée autour de la monnaie européenne ressort divisée, les espoirs exprimés dans la préface de Michel BARNIER de 2012 seront anéantis.

Rien n'est moins sûr. Les analyses de 2011 sur la reprise en mains par les USA de leur famille occidentale, celles de l'usure du modèle de gouvernance de l'UE, poussent à penser à un rééquilibrage de raison entre Berlin et Paris. On ne voit pas le Français s'effondrer et l'Allemand l'écraser, comme en 1940, en plein Brexit.

Pour éclairer les chances de ré équilibrage entre Berlin et Paris, revenons aux réflexions

géopolitiques de 2012. Qu'étaient les perspectives, vérifiées depuis.

« L'Europe, telle qu'un Chinois peut la voir à l'ouest de l'Oural, est passée, dans les années 90, sans drame, d'une coupure longitudinale, le rideau de fer et le mur de Berlin, à une coupure latitudinale le 45e parallèle. Dans l'ancien modèle les mauvais étaient à l'est, enfermés dans leur complexe idéologique et militaire. Les bons étaient à l'ouest, ouverts au monde, avec leur modèle social et industriel, né dans la communauté charbon acier en 1957.

En dix ans l'Est géopolitique a disparu. Pendant ces temps cruciaux la France, avec les meilleures intentions du monde, a choisi ses bureaux et son modèle social, hédoniste et providentiel. Les Allemands ont choisi leurs usines et leur modèle à la fois monétaire et industriel exportateur. Les Anglais ont choisi leurs banques et leur modèle monétaire et financier universel. Ce fut le retour juste avant 1914.

Pourquoi, alors, l'Europe n'est-elle pas encore morte ? La raison tient aux trois décisions prises, toutes favorables à l'Allemagne et au Royaume uni, ainsi incitées à poursuivre la vie confortable au sein de l'Union. C'était il y a 20 ans, c'est fini. Pour que ce couple franco-allemand, séparé de biens, pas encore de corps, se rabiboche, il faudra que soit l'Allemagne change, soit la France change. Pour apprécier la probabilité de la survenance de chaque terme de l'alternative, il faut rappeler les trois décisions néfastes que la France a laissé passer il y a 20 ans.

La première décision a consisté pour les dirigeants français, en 1990, à regarder passer le train de la réunification allemande sans regarder vers où il allait.

La seconde a consisté, deux ans plus tard, en 1992, à partager, dans le traité de Maastricht, le modèle monétaire et industriel allemand, sans en avoir ni la monnaie ni l'industrie, avec des engagements de déficit et d'endettement que la France serait incapable de tenir. Y ajoutant l'instauration d'une monnaie unique qui supprimerait les dévaluations répétées, bases de la compétitivité de la France. Ce fut l'acte de condamnation du modèle providentiel des Français.

La troisième a consisté à adopter l'Euro sans la Grande Bretagne. Elle a remis la France et son modèle social entre les mains de la politique économique de l'Allemagne et de son modèle monétaire et industriel.

C'est ainsi que, depuis 20 ans, l'Europe vit avec un grand malade, son vieux père, le modèle social né pendant la guerre froide. Il a généré deux enfants aux caractères inconciliables, le modèle latin consommateur, le germanique producteur.

Le décrochage survenu entre les deux premières économies de l'Union Européenne, au détriment de la France, n'est qu'un des éléments de ce mal être des Français. Lucidement, le malaise économique est plus facile à résoudre que le mal être ambiant. Il suffirait que pendant un quinquennat la société française préfère la production à la consommation, le travail qui se vend à l'emploi qui s'administre.

Il est intéressant d'entendre ce qui se dit, à ce sujet, dans les débats de la campagne présidentielle française. Le pouvoir en place à Paris est vilipendé au motif qu'il s'est trop soumis à l'Allemagne et à l'Euro. Jusqu'où ? »

Stop ! Regardons vers l'avenir en retenant que la dernière phrase concernait la présidentielle de 2012, pas celle de 2017. Ce qui signifie qu'après un quinquennat pour rien, la France peut en vivre un différent et sortir de son marasme politique.

Certes, Paris partagera avec Berlin, en plein Brexit, le même contexte géopolitique mondial, mais,

les sujets de demain seront beaucoup plus sensibles outre Rhin : la démographie, les migrations, les rapports de l'UE avec la Turquie, ceux avec les pays de l'ex glacis russe de la précédente guerre froide, les sources d'énergie, les marchés automobiles, la nouvelle guerre froide. Tous seront plus difficiles à gérer politiquement pour les dirigeants allemands que pour les Français.

Surtout si le Royaume Uni se rapproche du modèle Français en quittant l'UE.

Sans remonter au traité de Verdun, au congrès de Vienne, ou aux accords de Yalta, l'Europe a le secret de ces grands débats structurants qui accompagnent ses cassures. Le deal sur le BREXIT, en forme de paix chaude, ne faillira pas à la règle.

L a n e w s l e t t e r P R E S @ J E . C O M

Une publication de l'Institut PRESAJE

(Prospective, Recherche et Etudes Sociétales Appliquées à la Justice et à l'Economie)

30 rue Claude Lorrain 75016 Paris – Tél. 01 46 51 12 21

Courriel : contact@presaje.com – www.presaje.com

Directeur de la publication : Michel Rouger

Vice président : Xavier Lagarde

Édition : Isabelle Proust, Jacques Barraux