

ENTRE AMPUTATION ET RENFORCEMENT DE L'UNITÉ DE L'UE : QUEL BREXIT ?



■ THIERRY CHOPIN

Professeur de science politique à l'Université catholique de Lille, European School of Political and Social Sciences (ES-POL), conseiller spécial à l'Institut Jacques Delors

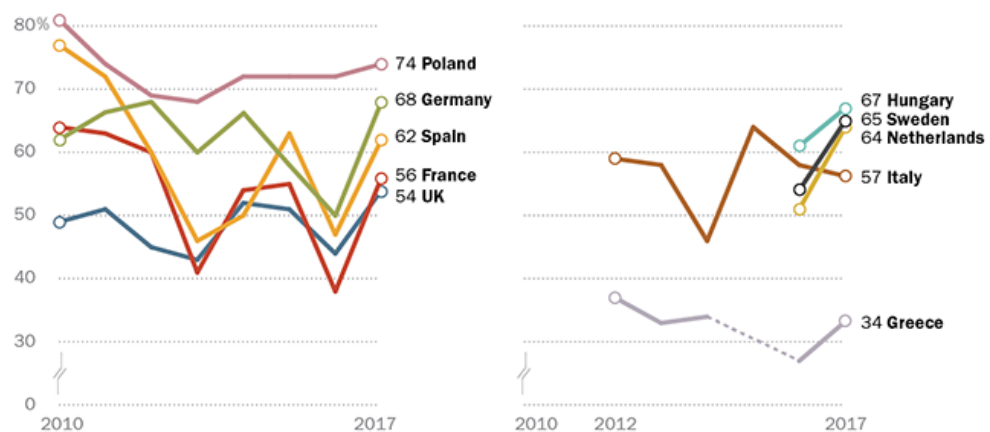
Le Brexit est une mauvaise chose pour l'Union : il représente une amputation, en termes de poids économique, politique et stratégique, pour l'UE¹. Par ailleurs, le Brexit acte la possibilité d'une véritable réversibilité politique (certains ont parlé de « dés-intégration »²) de l'intégration européenne. En outre, pour certains pays, comme la France, l'appartenance de la Grande-Bretagne à l'UE a permis d'instaurer un équilibre des puissances notamment vis-à-vis de l'Allemagne. Une sortie du Royaume-Uni apparaît enfin comme un symbole de désunion,

dans un contexte où l'Union et ses États ont besoin d'unité et de cohésion pour faire face aux multiples chocs qui les affectent.

Pourtant, les enquêtes d'opinion réalisées à la suite du référendum britannique³ suggèrent que les opinions publiques sont devenues plus favorables à la participation à cette Union. Il est remarquable que cette évolution peut être également constatée dans les États membres actuellement gouvernés par des forces politiques national-populistes et illibérales comme en Hongrie et en Pologne.

GRAPHIQUE 1 ■ Des opinions publiques plus favorables à la participation à l'UE depuis le référendum britannique sur le Brexit

Favorable view of EU



Source: Spring 2017 Global Attitudes Survey. Q12f.

PEW RESEARCH CENTER

1. Ce texte est la version longue d'un article publié simultanément dans le cadre d'un numéro hors-série d'*Alternatives économiques* (en partenariat avec le Centre de recherches internationales de Sciences Po, CERI), « Quel monde en 2019 ? », décembre 2018.
2. Webber D. (2018), *European Disintegration? The Politics of Crisis in European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
3. Voir "Post-Brexit, Europeans More Favorable Towards EU", Pew Research Center, juin 2017. Voir également "Brexit has raised support for the European Union", Bertelsmann Stiftung, 21 novembre 2016.

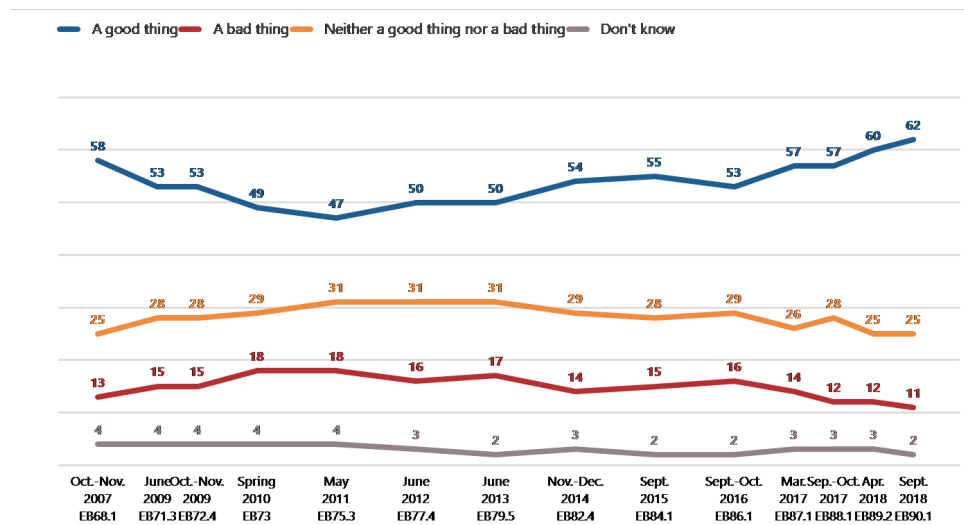
Cette tendance est confirmée par les enquêtes les plus récentes comme le montre le dernier Eurobaromètre dont les résultats ont été rendus publics en octobre 2018 (voir graphique 2).

Par ailleurs, on ne trouve dans aucun pays membre une majorité « europhobe » en faveur

de la sortie de l'Union européenne (« exit ») et il n'y a pas de remise en cause de l'appartenance à l'UE, ni en Hongrie ni en Pologne ni même en Italie, même si cela n'empêche pas que des critiques « eurosceptiques » s'expriment sur certains aspects de cette Union (« voice »)⁴ qui alimentent la crise de légitimité de l'Union européenne⁵ (voir graphique 3).

GRAPHIQUE 2

QA15 Generally speaking, do you think that (OUR COUNTRY)'s membership of the EU is...? (% - EU)

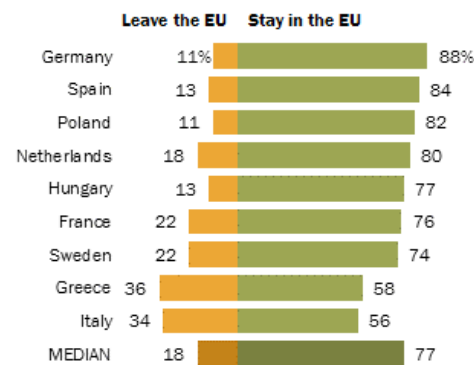


Source : Eurobarometer Survey 90, European Parliament, octobre 2018

GRAPHIQUE 3 Une volonté majoritaire de rester dans l'UE

After Brexit vote, few in other European countries favor leaving the EU

Our country should ...



Source: Spring 2017 Global Attitudes Survey, Q45.

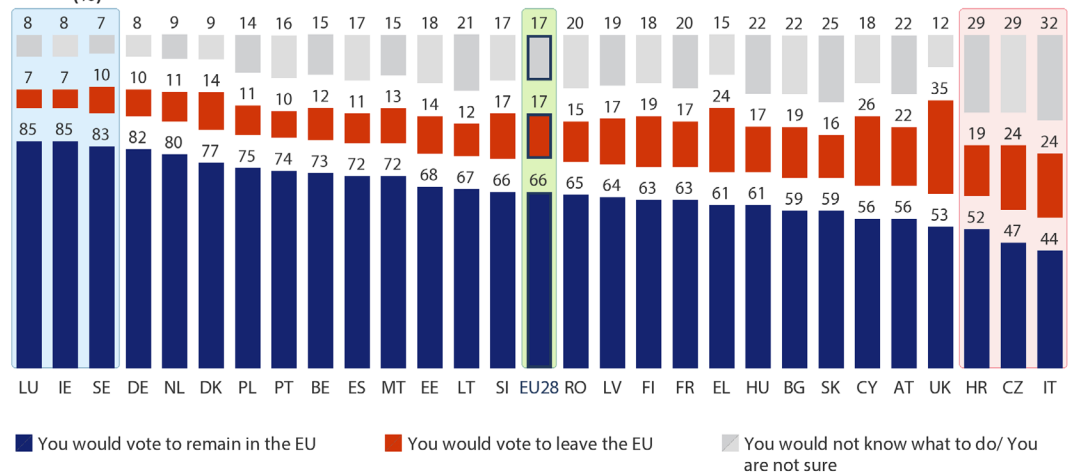
PEW RESEARCH CENTER

4. Ces notions sont empruntées à Hirschmann A. O. (1972), *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press ; sur l'euroscepticisme « soft » et l'europhobie (euroscepticisme « hard »), voir Szczerbiak A. and Taggart P.A., (eds.) (2008): *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism*, Oxford University Press.

5. Chopin T. (2017), « Le Brexit : singularité britannique ou crise de légitimité de l'Union européenne ? », *Questions internationales*, La documentation française, n°88, p. 60-68.

GRAPHIQUE 4 ■ Une volonté majoritaire de rester dans l'UE

QA3s If a referendum was held tomorrow regarding (OUR COUNTRY)'s membership of the EU, how would you vote?
(%)



Source : Eurobarometer Survey 90, Parlement européen, octobre 2018

Unité de l'UE-27 vs. divisions britanniques

Après un an et demi de négociations sur l'accord de retrait (le « divorce »), la division des Britanniques est patente dans un contexte où la première ministre Theresa May est très fragilisée et où sa légitimité politique repose sur une majorité au Parlement qui ne tient qu'à un fil. Il n'y a pas d'accord parmi les Conservateurs (entre la ligne « modérée » défendue par la première ministre Theresa May et la ligne dure de l'ex-ministre des Affaires étrangères Boris Johnson par exemple) tandis qu'une large part de la classe politique britannique souhaite préserver l'accès du Royaume-Uni au marché intérieur sous une forme ou une autre. Après l'obtention d'un accord de retrait avec l'Union européenne, le 25 novembre 2018, plusieurs ministres du gouvernement britannique ont démissionné ; au Parlement, à la veille du vote sur la ratification de cet accord de retrait, la Première ministre doit faire face à l'opposition non seulement des « hard Brexiteers » de son parti mais aussi des Remainers ; le chef des Travailleurs, Jeremy Corbyn s'est opposé à l'accord ainsi que le Democratic Unionist Party d'Irlande du Nord (DUP) et les députés indépendantistes écossais. Dans un tel contexte, il n'est pas du tout

inconcevable que le Parlement britannique décide de ne pas ratifier cet accord organisant le « divorce » avec l'Union (voir plus bas). Il n'est d'ailleurs pas inconcevable non plus que les Britanniques eux-mêmes s'opposent également à une sortie de l'Union européenne qui impliquerait une rupture complète avec le marché intérieur si la question des termes de la sortie de l'UE était soumise à un référendum.

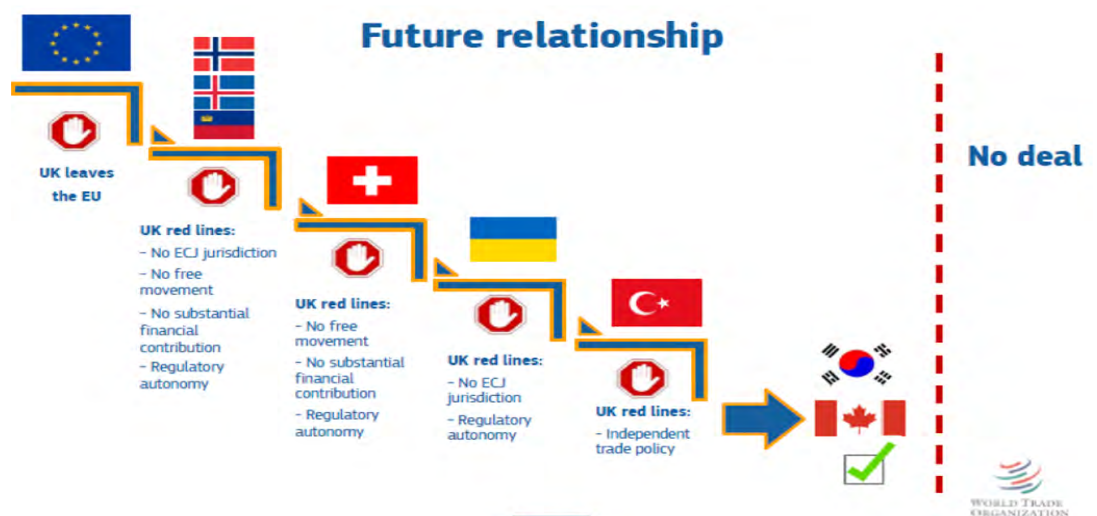
De manière symétrique, il est notable que les 27 ont présenté un « front uni » face aux divisions britanniques. Le rapport de force est clairement en faveur de l'Union ce qui s'explique par plusieurs raisons : poids économique et commercial de l'UE ; moindre dépendance de l'UE vis-à-vis du Royaume-Uni que l'inverse ; capacité à défendre une position unique ; mandat à l'unanimité, donné par les 27 États membres au négociateur en chef de l'UE, Michel Barnier. Il est d'ailleurs remarquable que les « Européens » ont tendance à faire bloc et à faire preuve d'unité quand il s'agit de négocier avec ce qui deviendra à terme un « pays tiers » vis-à-vis de l'Union.

S'agissant des relations futures qui doivent encore être négociées, les différentes options sont connues : le modèle « norvégien » dans lequel le Royaume-Uni rejoindrait l'Es-

pace Economique européen (EEE)⁶ ; l'option « suisse » avec la négociation d'accords bilatéraux entre le Royaume-Uni et l'UE ; la négociation d'un accord de libre-échange (du type « UE-Canada ») ou d'un accord d'association (du type « UE-Ukraine ») ; la négociation d'une union douanière avec l'UE (modèle « turc »)⁷. Or, aucune de ces différentes options n'est jugée pleinement satisfaisante par le gouvernement britannique⁸. Celui-ci a indiqué souhaiter une solution nouvelle lui permettant à la fois de contrôler l'immigration en provenance de l'UE, de bénéficier d'un large accès au marché européen des biens et des services et de développer de nouveaux accords commerciaux avec les pays tiers. Pourtant, si les modèles existants représentent des compromis différents sur ces différents points, et peuvent sembler imparfaits

du point de vue britannique, c'est aussi parce qu'ils sont le résultat d'un compromis avec l'UE qui défend légitimement ses intérêts⁹. En particulier, l'UE conditionne le plein accès au marché intérieur au respect des mêmes règles destinées à assurer son bon fonctionnement, y compris concernant la circulation des personnes. Par ailleurs, un point doit ici retenir l'attention. Quel que soit le degré d'accès du Royaume-Uni au marché intérieur, ses exportations à destination de l'UE devront respecter les normes européennes. Or, dans aucun des modèles envisagés hors de l'UE, le Royaume-Uni ne participerait à la décision concernant ces normes, alors même que l'UE est le premier marché pour les exportations britanniques. Cela vaut pour le marché des biens mais aussi pour celui des services notamment les services financiers.

GRAPHIQUE 5 ■ Quels scénarios pour les relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni ?



6. L'accord sur l'Espace économique européen, signé le 2 mai 1992, a permis d'élargir le marché intérieur de l'UE aux États membres de l'Association européenne de libre-échange, à l'exception de la Suisse qui n'a pas ratifié cet accord. Il réunit donc les États membres de l'UE ainsi que la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein. Tout en n'appartenant pas à l'UE, ces États bénéficient de la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux et doivent appliquer les règles européennes correspondantes sans participer à leur élaboration ni participer au processus de prise de décision. Ils participent en outre à certains programmes de l'Union (par exemple dans le domaine de la recherche, de l'éducation, de l'environnement et de la cohésion) et y contribuent proportionnellement à leur PIB. Ils ne participent pas en revanche à la politique fiscale, à la politique agricole et de la pêche ou encore à la politique commerciale à l'égard des pays tiers.

7. Piris J.-C. (2015), « Brexit ou Britin : fait-il vraiment plus froid dehors ? », *Question d'Europe*, n°355, Fondation Robert Schuman.

8. *Alternatives to membership : possible models for the United Kingdom outside the European Union*, HM Government, mars 2016.

9. Chopin T., J.-F. Jamet (2016), « Après le Brexit : redéfinir les relations entre les « deux Europe », *Revue de l'Union européenne*, n°602, Dalloz, p. 567-569.

Quel Brexit ?

Dans ce contexte, l'objectif du gouvernement britannique est de maximiser l'accès au marché intérieur, que souhaite conserver une partie importante de l'échiquier politique et de la sphère économique-financière au Royaume-Uni, tout en contrôlant l'immigration provenant de l'UE ; il s'agit dans cette perspective d'obtenir un « accord sur mesure » (ni le modèle du « Canada » ni celui de la « Norvège ») qui permette un accès le plus large possible au marché intérieur y compris pour les services financiers mais en refusant l'application de la liberté de circulation entre le Royaume-Uni et l'UE.

Les gouvernements européens sont pris, quant à eux, entre deux objectifs : le Conseil européen à 27 a souligné que l'accès au marché intérieur passait obligatoirement par l'acceptation de chacune des quatre libertés (libre circulation des biens, des services, des capitaux mais aussi des personnes) ce qui est indispensable afin de garantir l'intégrité et la crédibilité du marché intérieur – au cœur de l'existence de l'UE – et de ne pas donner le sentiment qu'il est facile de sortir de l'UE et de créer ainsi un précédent ; en même temps, il convient de trouver une solution et une issue pour des raisons à la fois politiques et économiques et afin de surmonter l'incertitude que ne manquent pas d'entraîner le Brexit et les négociations interminables qui en découlent.

En dépit des intérêts communs entre les deux parties à la négociation, comme maintenir des relations économiques et politico-stratégiques étroites ou encore garantir les droits des citoyens britanniques résidant actuellement dans les autres États membres et des citoyens européens de l'Union résidant au Royaume-Uni, les différences d'approche expliquent les difficultés à trouver des compromis, malgré l'accord de retrait obtenu le 25 novembre dernier. À ce stade, alors que l'échéance du 29 mars 2019 approche, l'alternative est la suivante.

Ou bien l'accord de retrait est ratifié par le Parlement britannique¹⁰. Celui-ci prévoit la mise en œuvre, après une période de transition (entre mars 2019 et décembre 2020) d'un « territoire douanier unique » et d'un « arrangement spécial » pour l'Irlande du Nord (détaillé dans un protocole consacré au « filet de sécurité » - « backstop » en anglais). Dans ce cadre, le Royaume-Uni et l'UE éviteraient le retour de droits de douane et de contrôles douaniers entre eux pour les biens échangés (sauf pour les produits de la pêche mais aussi pour les services) ainsi que le retour d'une frontière entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord qui continuerait à rester dans le marché intérieur (mais uniquement pour les biens) ; néanmoins, le Royaume-Uni ne serait pas libre de définir ses propres tarifs douaniers, devrait accepter les accords conclus par l'Union avec des pays tiers (dans les domaines couverts par l'union douanière) et cette formule ne donnerait pas accès au marché intérieur ni ne couvrirait le secteur des services notamment financiers ; enfin, le Royaume-Uni continuerait à appliquer les règles et les standards de l'UE afin d'éviter les risques de divergences réglementaires et de concurrence déloyale (« clauses de non-régression »).

Ou bien l'accord de retrait n'est pas ratifié (scénario du « no deal ») et les Britanniques se retrouvent au « bord de la falaise » (cliff edge). Dans une telle situation, ce sont les règles de l'OMC qui s'appliqueraient au Royaume-Uni : les tarifs douaniers de l'UE et des nombreux États qui ont signé des accords de libre-échange avec elle s'appliqueraient alors aux importations du Royaume-Uni ; le commerce britannique des marchandises serait fortement affecté. Même si les études économiques montrent que l'UE27 (à l'exception de l'Irlande) souffrirait beaucoup moins d'une rupture brutale que le Royaume-Uni, en raison de la moindre dépendance économique et commerciale de l'UE vis-à-vis du Royaume-Uni que l'inverse¹¹, néanmoins certains secteurs économiques dans certains pays pourraient être également fortement impactés par

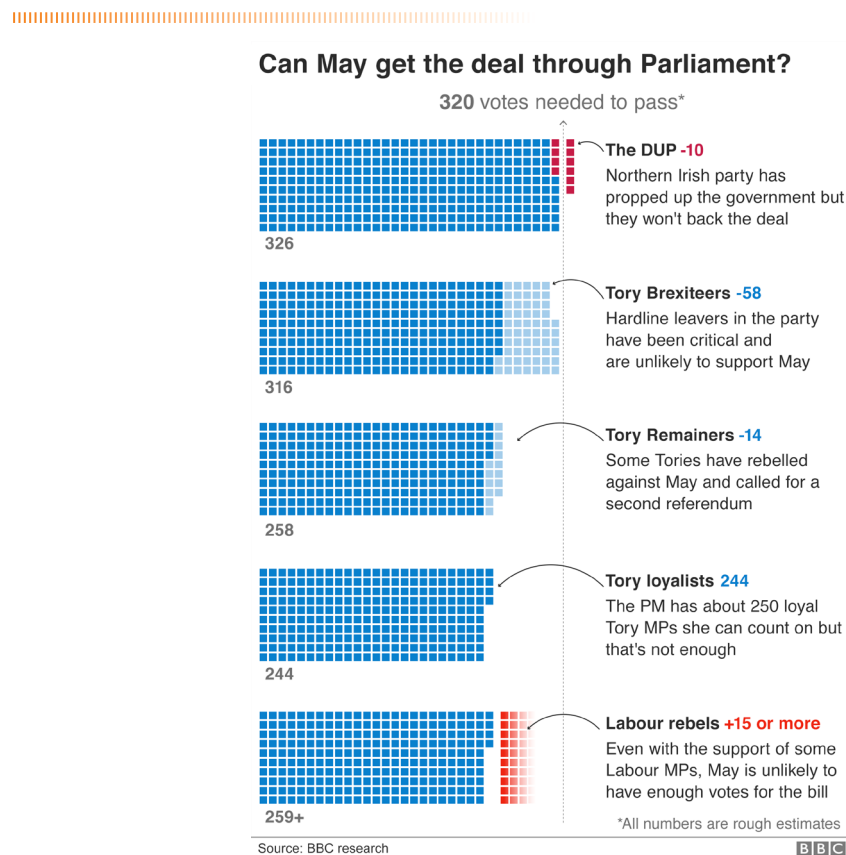
10. [Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community](#), 25 novembre 2018.

11. Cf. UK in a Changing Europe, « [Cost of No Deal Revisited](#) », 3 septembre 2018.

un tel scénario : à titre d'exemple, le secteur de la pêche en France dont plus de 20% des prises, en moyenne, se font dans les eaux britanniques ; or, dans la mesure où l'accès à ces eaux est prévu par les principes de la politique européenne de la pêche, une sortie complète du Royaume-Uni vis-à-vis de l'UE (« hard Brexit ») poserait des difficultés importantes. Par ailleurs, en l'absence de ratification de l'accord de retrait, à partir du moment où le Royaume-Uni deviendrait un « pays tiers », des questions complexes de réglementations se poseraient de manière aiguë dans certains secteurs économiques : notamment dans le transport (ex. du tunnel sous la Manche mais aussi des transports aériens), dans l'énergie (notamment en matière de nucléaire civil), dans l'aéronautique (pour Airbus en matière de certification) ou encore dans l'industrie de défense mais aussi dans l'agroalimentaire et l'industrie pharmaceutique, etc.

En cas de ratification de l'accord de retrait, une « période de transition », dont les termes ont d'ores et déjà été négociés entre les deux parties, serait mise en oeuvre¹² : durée limitée dans le temps de 21 mois entre mars 2019 et décembre 2020 avec une possibilité de prolongation, sur demande des Britanniques, pour une durée qui reste à déterminer; participation du Royaume-Uni au marché intérieur en appliquant les règles de l'UE – y compris la libre circulation des personnes sans contrôle aux frontières, mais non-participation au processus de décision de l'Union. L'UE27 a intérêt comme Londres à éviter une rupture brutale tout en permettant une sortie rapide du Royaume-Uni de façon à limiter l'incertitude pour les acteurs économiques.

GRAPHIQUE 6 ■ Le Parlement britannique et l'enjeu de la ratification de l'accord de retrait sur la séparation entre le Royaume-Uni et l'UE



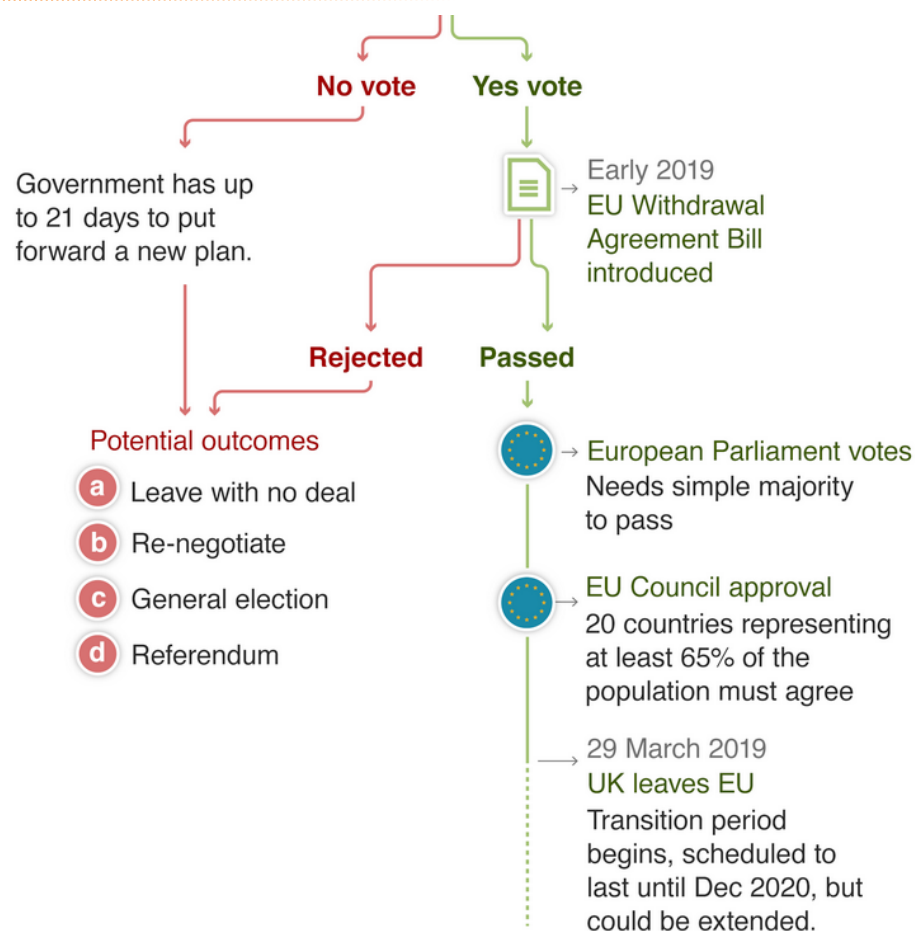
12. Piris J.-C. (2017), « Brexit means Brexit » mais une période de transition serait raisonnable », in Chopin T. et Foucher M. (dir.), Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2017, Lignes de repères, p. 41-51 ; et Fabry E. et De Toffol M. (2018), « Brexit : transition mode d'emploi », Policy paper n°218, Institut Jacques Delors

Compte tenu de la difficulté à forger un compromis sur l'accord de retrait, il est probable que des négociations prolongées seront également nécessaires pour les négociations relatives à la définition du cadre pour les relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni. Dans une telle perspective, il serait en effet utile d'envisager la possibilité de prolonger la période de transition au-delà du 31 décembre 2020. Cela permettrait de gagner du temps et de négocier sereinement les relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni comme le prévoit la déclaration politique¹³ adoptée par les deux

parties en même temps que l'accord de retrait ; cette déclaration esquisse un cadre très général pour la définition des relations futures qui pourrait prendre la forme d'un accord de libre-échange entre les deux parties complété par des accords sectoriels dans des domaines de coopération essentiels, notamment de la sécurité intérieure (coopération policière et judiciaire, lutte contre le terrorisme) et extérieure (politique étrangère, défense) dans lesquels la coopération entre l'Union et le Royaume-Uni s'avère indispensable.

13. Political declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom, 22 November 2018.

GRAPHIQUE 7 ■ Enjeux de la ratification ou de la non-ratification de l'accord de retrait sur la séparation entre le Royaume-Uni et l'UE



Source: BBC Political Research Unit



En attendant, si le Parlement britannique ne ratifie pas l'accord de retrait le 15 janvier prochain, cela pourrait ouvrir la voie à trois scénarios :

- le « No-deal » évoqué plus haut et son impact négatif ;
- une réouverture partielle de la négociation avec l'Union européenne sans que cela aboutisse substantiellement à grand-chose de nouveau et au risque d'un nouveau refus du Parlement britannique cette fois à quelques jours du Brexit effectif ;
- enfin, l'Union pourrait chercher à se donner du temps en demandant notamment au gouvernement britannique de proposer des voies de déblocage de la situation

(des élections législatives anticipées ? Un nouveau référendum ? Mais dont l'organisation prendrait au moins 6 mois avec naturellement une nouvelle incertitude sur son résultat et son issue). Au-delà, la question se pose de savoir si, dans un tel cas de figure qui est aujourd'hui très envisageable, certains États pourraient être tentés par la réouverture d'un débat plus général sur la refondation de l'UE en partant de l'analyse que le Brexit révélerait un malaise européen plus large contre lequel lutter. Dans cette perspective, il s'agirait alors de faire du choc du Brexit une opportunité qui devrait obliger les Européens à repenser la réforme de l'UE et plus largement la refondation de l'architecture de l'Europe dans son ensemble.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors