

Les cinq scénarios du Brexit

Pierre-Alain Coffinier

Alors que les négociations avec l'Union européenne vont entrer dans leur phase opérationnelle, le Royaume-Uni est en pleine confusion. La majorité au Parlement est fragile et la ligne de Theresa May contestée à l'intérieur même des rangs conservateurs. Compte tenu de l'ampleur de la tâche et du coût qu'il représente, le *hard Brexit* est de moins en moins probable. Les partisans du *soft* relèvent la tête mais ne savent pas encore en dessiner les contours précis : *soft Brexit* transitoire ou définitif ? Dans l'union douanière ou dans l'Espace économique européen ? Certains même évoquent un *Brexstay*... Cette note propose cinq scénarios pour tenter d'y voir plus clair.













Un an après le référendum du 23 juin 2016, le Royaume-Uni est en pleine confusion. Il a fallu une année entière au Premier ministre Theresa May pour définir une stratégie, notifier la décision de son pays de quitter l'Union européenne et entamer les négociations. Elle a voulu conforter sa position par les élections législatives du 8 juin dernier, qui ont tourné au fiasco pour elle. Le nouveau Parlement paraît fragile avec une coalition informelle entre les conservateurs, profondément divisés sur le *Brexit*, et les Unionistes nord-irlandais du *Democratic Unionist Party* (DUP).

Les négociations commencent cet été. Mais se prolongeront-elles longtemps avec Theresa May et, donc, selon sa ligne ? Les agents économiques se mobilisent pour l'infléchir. Les premiers signes d'un ralentissement sont là. Ils contribuent, avec une série noire – quatre attentats terroristes et un incendie particulièrement tragique – à inquiéter l'opinion.

Pour l'orientation que le pays pourrait prendre avec l'Union européenne, tout paraît possible : le *hard Brexit*, peu probable désormais mais qui reste l'objectif affiché de Theresa May, le *soft Brexit*, sous une forme entièrement à déterminer, voire même le *Brexstay*...

Difficile de savoir dans quel sens va tourner la politique britannique dans les prochains mois et quels résultats vont donner les négociations avec l'Union européenne. Au prisme des cinq principaux dossiers de la négociation (solde des comptes, « *Great Repeal Bill* », future relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, liberté de circulation et frontière irlandaise), cette note propose cinq scénarios pour tenter d'y voir plus clair.

Quel Brexit ? Implications et enjeux

	Hard Brexit	Soft Brexit Union douanière	Soft Brexit Espace économique européen	Brexstay	No Deal
Solde des comptes	£ £ £	£ £	£	0	Litige avec la CIJ
<i>Great Repeal Bill</i>	✗ ✗ ✗	✗ ✗	✗	✓ ✓ ✓	✗ ✗ ✗ ✗
Relation Future	✗ ✗ ✗	✗ ✗	✗	✓ ✓ ✓	✗ ✗ ✗ ✗
Droits des citoyens	✗ ✗ ✗	✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓	✗ ✗ ✗ ✗
Frontière irlandaise	✗ ✗	✗	✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓	✗ ✗ ✗ ✗
Soutien au Parlement	 	   	   	 	0
Économie	✗ ✗ ✗ ✗	✗ ✗	✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓	✗ ✗ ✗ ✗
Opinion publique (1)	43%		23%	24%	0%

Légende



(1) « Forget the 52%, the rise of the "Re-Leavers" means Brexit electorate is 68% », Yougov, 12 mai 2017. 10% ne se prononcent pas.

Le tableau ci-dessus présente les hypothèses « pures » sur lesquelles sont fondés ces scénarios : *hard Brexit*, *soft Brexit* dans l'union douanière, *soft Brexit* dans l'Espace économique européen, *Brexstay* et *No Deal*. Attention, comme on va le voir, certains scénarios que nous avançons peuvent combiner plusieurs hypothèses se succédant l'une après l'autre (**Scénarios 2, 3 et 5**).

Scénario 1. Le *hard Brexit*

Un scénario de moins en moins probable

A son arrivée à Downing Street, le 10 juillet 2016, Theresa May a choisi d'écouter en priorité les préoccupations identitaires exprimées par le vote du 23 juin, une demande de contrôle renforcé de l'immigration et de plus grande souveraineté de Londres. Une sortie de l'Union européenne pour rejoindre l'Espace économique européen (EEE) était, dans ces conditions, impossible : le respect des quatre libertés de circulation (biens, services, capitaux et personnes) y est incontournable. De même que l'arbitrage de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). De même encore que le maintien dans l'union douanière dont les membres ne peuvent définir eux-mêmes leurs relations avec les tiers. Son « *clean Brexit* » signifiait quitter les deux (EEE et union douanière) et reconstruire des relations aussi étroites que possible avec les Vingt-Sept grâce à un accord le libre-échange « *extensif, hardi et ambitieux* ».

Une immense complexité

L'objectif du *hard Brexit* se traduirait par des négociations d'une complexité extrême. En premier lieu, Londres devrait solder ses engagements (**Annexe 1**) pris en tant que partenaire, une facture estimée entre 55 et 75 milliards d'euros **(1)**. Comment la faire accepter à l'opinion qui a voté pour que Bruxelles ne lui coûte plus rien ? Comment défendre que le pays devrait payer au-delà de son départ effectif ? Qu'il ne récupérerait pas sa part des immeubles comme dans un divorce ? Qu'une bonne partie de la facture servirait à payer aux fonctionnaires européens en retraite des pensions près de trois fois plus élevées que la moyenne britannique ? Ou au développement de pays, en Europe de l'est, qui envoient leurs citoyens en Angleterre et dont on ne veut plus ?

Deuxième dossier infiniment complexe dans le cadre du *hard Brexit*, le Royaume-Uni devrait extraire de son fonctionnement tout l'acquis communautaire et recréer chez lui les compétences communautaires aujourd'hui exclusives (marché intérieur, douanes, accords commerciaux avec les pays tiers, concurrence, politique agricole et de pêche, etc.) ou partagées (transports, énergie, environnement, etc.). Le pays aurait à reconstituer des capacités administratives nationales aujourd'hui disparues dans de nombreux domaines : plus de 14% de la législation britannique primaire ou dérivée devrait être passé en revue, parfois

(1) « Brexit : l'UE autorise officiellement Michel Barnier à ouvrir les négociations », *Le Monde*, 22 mai 2017.

renégocié, le tout sans connaître le point d'arrivée **(1)**. Ce chantier, véritable Everest administratif, serait lancé par une grande loi d'abrogation, le *Great Repeal Bill* (**Annexe 2**). Le recours proposé, par souci d'efficacité et de délai, aux « Clauses Henri VIII » équivalentes à nos ordonnances, serait polémique. Le Parlement craindrait des abus de pouvoir de l'exécutif. Des conflits de compétences entre Londres et les entités dévolues (Écosse, Irlande du Nord et Pays de Galles) seraient en vue pour les prérogatives communautaires rapatriées dévolues au Royaume-Uni (pêche et agriculture notamment).

Défi similaire pour la refondation de la future relation avec l'Union européenne (**Annexe 3**). Il est à parier que le Royaume-Uni chercherait les bénéfices du marché intérieur sans ses contraintes. Face à lui, Les Vingt-Sept, qui ne voudraient rien détricoter, resteraient unis selon toute apparence et seraient ainsi en position de force. L'architecture commerciale avec le reste du monde serait également à reconstruire : 759 accords à renégocier, selon certains **(2)**... avec des capacités sans doute faibles en matière de négociations commerciales internationales puisque la compétence est à Bruxelles depuis longtemps.

Des accords prioritaires seraient à trouver en matière de liberté de circulation (**Annexe 4**). Plus de trois millions d'Européens vivent au Royaume-Uni et un million de Britanniques sur le continent. Sur ce chapitre, les négociations ont mal démarré : Theresa May souhaite n'accorder tous les droits des Britanniques (éducation, santé, travail, pensions-invalidité et autres services sociaux) qu'aux Européens établis au Royaume-Uni depuis cinq ans. Or l'administration britannique n'a la capacité de déterminer avec précision leur date d'arrivée que pour ceux qui ont un emploi **(3)**. Quid des familles ? Bruxelles demande le maintien des droits actuels, soit le même traitement que pour les nationaux sans la condition des cinq ans de résidence.

Dernier dossier épineux : celui de la frontière irlandaise (**Annexe 5**). Personne ne souhaite voir rétablie une frontière susceptible de ranimer le conflit communautaire. Les économies du nord et du sud sont étroitement imbriquées. Une sortie de l'union douanière et de l'EEE signifierait automatiquement une frontière. Un régime dérogatoire à l'Ulster, maintenu par exemple dans l'EEE, qui perpétuerait la fluidité actuelle, serait refusé à la fois par les Unionistes d'Irlande du Nord, suspicieux à l'égard de tout ce qui pourrait favoriser une réunification de l'île à terme, et par les nationalistes écossais qui demanderaient un régime similaire.

On mesure l'ampleur des défis et des problèmes causés par le scénario du *hard Brexit*. Pourquoi et comment Bruxelles accorderait-elle à un partenaire sortant un statut plus avantageux qu'à ses États membres (les libertés sans les contraintes) ? Un régime « à la Suisse » reposant sur une série d'accords bilatéraux serait, pour sa part, un casse-tête diplomatique qui serait refusé par les Vingt-Sept. Enfin, l'hypothèse d'un éclatement du Royaume-Uni serait réelle : l'Irlande du Nord pourrait finir par voter pour sa réunification avec la République d'Irlande et l'Écosse de son côté, attachée à l'Europe et à sa prospérité, par voter pour l'indépendance.

(1) Department for Exiting the European Union, *The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union White Paper*, 2 février 2017.

(2) Paul McClean, « After the Brexit, the UK will have to renegotiate at least 759 treaties », *Financial Times*, 31 mai 2017.

(3) « EU citizens living in the UK could face legal limbo after Brexit », *The Guardian*, 18 février 2017.

Une équation politique incertaine

A l'ampleur de la tâche s'ajoute une très grande fragilité politique. Seules les lois les plus générales pourraient être votées par la nouvelle coalition informelle entre les Conservateurs et le DUP. La majorité ainsi formée, le 29 juin dernier, sera à la merci du retournement d'à peine sept députés (sur 650). Parmi les 318 conservateurs du nouveau Parlement, trente sont partisans d'un *soft Brexit* avec le maintien de l'EEE (1). De même pour tous les députés écossais qu'ils soient nationalistes (35), conservateurs (13) ou travaillistes (11). Les libéraux-démocrates (*LibDems*, 12) sont favorables au maintien dans l'UE, mais ne s'y opposeraient pas, notamment comme solution transitoire. Une dizaine de députés du *Labour* a lancé un appel au *Scottish National Party* (SNP) et au *Plaid Cymru* pour former un groupe parlementaire en faveur du maintien dans l'EEE.

Mais le discours officiel du *Labour* est plus ambigu. Partisans d'une solution dans l'EEE en début d'année, le parti met désormais en avant un « *Brexit favorable à l'emploi* », sans référence à l'EEE. Leur manifeste de campagne demandait, en juin, « *le maintien des avantages du marché unique* ». En fait, les travaillistes ne voulaient s'aliéner aucune voix de leurs terres traditionnelles, qu'elles penchent pour le *Brexit* ou non. Galvanisés par des résultats inattendus, on leur prête l'ambition de chercher à provoquer de nouvelles élections qui leur permettraient d'accéder au pouvoir, soit seuls, soit en coalition – ils sont compatibles avec les *LibDems* et avec les nationalistes écossais.

L'inquiétude des agents économiques

Pendant un an, dans l'expectative, les agents économiques ont profité d'abord de la chute de la livre sterling qui a favorisé les exportations. Mais le répit a été de courte durée, notamment car les chaînes de production sont très intégrées sur le plan européen.

Les investissements sont reportés, la livre est au plus bas depuis trente ans (-14% par rapport à l'euro), la croissance du premier trimestre 2017 est la plus faible des pays développés (0,2%) et l'inflation (2,9% en mai) érode le pouvoir d'achat des salaires, qui n'augmentent pas (2). Le déficit budgétaire (3% de PIB en 2016) et le niveau de l'endettement public (89,3% de PIB) ne laissent pas de marge de manœuvre pour une politique sociale de nature à atténuer les chocs. Les cinq principales fédérations professionnelles (CBI, BCC, IoD, EEF, et FSB) viennent de signer une lettre au Premier ministre demandant des garanties pour l'accès au marché unique européen (3).

(1) « No deal Brexit unacceptable, 30 Tory MPs tell Number 10 », *Sky News*, 21 juin 2017.

(2) « United Kingdom GDP growth rate », *Trading economics*, 30 juin 2017 et « Britons feel the squeeze as inflation rises to four-year high of 2.9% », *The Guardian*, 13 juin 2017.

(3) Camilia Hodgson, « UK businesses are getting together to demand a softer Brexit », *UK Business Insider*, 19 juin 2017.

L'opinion s'interroge

On a l'habitude de répéter que l'opinion britannique est majoritairement eurosceptique. C'est plus complexe : elle est surtout partagée. Si l'on étudie les sondages sur la longue durée, les Britanniques ont toujours été majoritaires à exprimer leur désir de rester dans l'Union européenne (autour de 55 à 60% sur les trente dernières années). Mais, dans le même temps, ils redoutent que Bruxelles érode la singularité britannique, « *the British distinctiveness* » (1). Cette contradiction entre l'économique et l'identitaire se retrouvait dans leur préférence constante en faveur d'une option plus large que le *in/out* du référendum : « rester dans une UE avec moins de pouvoirs ». Le résultat du référendum de juin 2016, atypique, a été rendu possible par l'activisme des tabloïdes, des deux tribuns vedettes de la campagne, Boris Johnson et Nigel Farage, et le différentiel de participation entre les électeurs âgés (en faveur du *Brexit*) et leurs enfants (majoritairement favorables au *Remain*), démobilisés par des sondages qui ont toujours donné le maintien gagnant.

Entre le choc initial du référendum l'an dernier et les élections législatives du 8 juin 2017, le fait marquant a été le ralliement des *Remainers* au *Brexit* : 68% des Britanniques sont aujourd'hui favorables au *Brexit*, partagés entre le hard et le soft – parmi les soft *Brexiters*, une majorité privilégie une solution de sortie dans l'EEE (2). L'évolution depuis le référendum du 23 juin 2016 est frappante (51,9% de *Brexiters* et 48,1% de *Remainers*). Pour autant, selon le balancement de l'opinion souligné ci-dessus, il est possible que ce ralliement, sans doute pragmatique, ne soit pas définitif. Depuis les élections du 8 juin dernier et leurs surprenants résultats, les élections sur le continent (Pays-Bas, Autriche, France), une crise des migrants moins aiguë, les difficultés de l'euro moins présentes dans les médias et par contraste les turbulences britanniques, pourraient commencer à avoir un impact. L'austérité Tory mise en place depuis la crise financière lasse également. Un premier sondage mi-juin indique que 54% des Britanniques ont une opinion favorable de l'UE, contre 44% il y a un an (3).

Le scénario d'un *soft Brexit*, contre le *hard* promu par Theresa May depuis un an, n'est plus un tabou. Le chapeau de la Reine et sa ressemblance frappante avec le drapeau européen, lors de l'inauguration du nouveau Parlement le 21 juin, a servi de panache aux partisans du soft qui, on va le voir, relèvent la tête. Au vrai, les Britanniques commencent à ouvrir les yeux : les négociations du *hard Brexit* paraissent impossibles à mener à bien en deux ans. Elles absorberaient toutes les capacités et toutes les énergies administratives et politiques du pays et le plongeraient, comme on l'a vu, dans une profonde incertitude pendant des années. Pour un résultat aux avantages douteux.

(1) John Curtice, « How deeply british euroscepticism run », *What UK thinks*, 2015.

(2) « Forget the 52%, the rise of the "Re-Leavers" means Brexit electorate is 68% », *Yougov*, 12 mai 2017.

(3) « Post-Brexit, Europeans more favorable towards EU », *Pew Research Center*, 15 juin 2017.

Scénario 2. Un *soft Brexit* transitoire dans l'Union douanière pour préparer le *hard*

Difficile mais plausible

Avec un Premier ministre à l'autorité en miettes, on évoque de plus en plus une relève. Pour lui succéder, le nom le plus souvent cité est celui du chancelier de l'Échiquier (Ministre des finances), Philip Hammond. Qu'il le souhaite ou non lui-même – au risque d'avoir à endosser la responsabilité de nombreuses concessions – reste du ressort de la spéculation. Mais il s'affiche résolument en faveur des intérêts économiques du pays, d'une « transition douce » avec une période intérimaire aussi longue que nécessaire, même si à ce stade, il ne remet pas ouvertement en cause les options de Theresa May.

Une période de transition

Philip Hammond propose une « *période de mise en œuvre en douceur* » de quelques années **(1)**. Cette période de transition pourrait se faire soit dans l'union douanière, soit dans l'EEE, soit à travers une solution *ad hoc* reposant elle aussi sur une continuité des circuits économiques en contrepartie d'abandons de souveraineté (sur la circulation des travailleurs, la CJUE et l'acquis communautaire). A partir de cette position qui préserverait le fonctionnement actuel de l'économie dans sa quasi-totalité, pourrait être négocié le statut de la *Global Britain*, liée à l'Europe et au reste du monde par des accords de libre-échange, que défend May. Le grand avantage d'une telle solution serait de permettre de poursuivre les négociations impossibles à finaliser en deux ans. Les Vingt-Sept ne pourraient voir que des avantages à ce que leurs liens avec la deuxième économie européenne soient préservés. Une variante, plus confortable, consisterait à prolonger la situation actuelle dans l'Union européenne dans une phase de transition agréée, dans laquelle le Royaume-Uni se retirerait *de facto* des débats politiques sur l'avenir de la construction communautaire. Il faudrait cependant l'unanimité des Vingt-Sept.

Les lignes rouges de Theresa May conservées

Aujourd'hui, la Turquie fait partie de l'union douanière européenne qui permet la libre circulation des biens (à quelques exceptions près) mais ni des services, ni des personnes, ni des capitaux). Cette option, ou un accord *ad hoc* qui en serait le plus proche possible, est évoquée par certains.

Certes, le solde à acquitter resterait le même que dans le scénario du *hard Brexit* (**Annexe 1**). Le *Great Repeal Bill* resterait complexe, à l'exception de ce qui concernerait la politique douanière, le pays n'ayant pas à réinstaurer des douanes (**Annexe 2**). Surtout, une union douanière serait

(1) « Mansion House 2017: Speech by the Chancellor of the Exchequer », Gov.uk, 20 juin 2017.

difficile à négocier avec les Vingt-Sept qui ne veulent pas d'une Europe à la carte, auraient des intérêts divergents à défendre et auraient à s'exprimer à l'unanimité (**Annexe 3**). Le plus difficile serait sans doute de négocier une libéralisation de l'échange des services au sein de l'union douanière. Faute d'accord la City notamment s'y opposerait, les services représentant 60% des exportations britanniques (**1**). Les difficultés des négociations décrite dans le scénario du *hard Brexit* demeurerait les mêmes également pour les dossier de la liberté de circulation (**Annexe 4**) et de la frontière irlandaise (**Annexe 5**), à la différence près que l'on aurait plus de temps pour les conclure.

Mais certains conservateurs et le DUP pourraient s'y montrer favorables car les lignes rouges de Theresa May seraient ainsi respectées et l'économie en partie préservée.

Scénario 3. Un *soft Brexit* transitoire dans l'Espace économique européen pour préparer le *hard*

Une transition en douceur

Si, pour maintenir l'objectif du *hard Brexit*, l'étape d'un *soft* dans l'union douanière s'avérait impraticable ou insuffisante, une solution plus consensuelle consisterait à passer par le statut actuel de l'EEE. Une majorité des conservateurs pourrait y être ouverte. Elle paraît un moindre mal acceptable : les pays de l'EEE (Norvège, Islande et Liechtenstein) ne sont pas membres de l'Union européenne mais ont accès au marché intérieur européen, avec ses quatre libertés, en contrepartie du respect de ses contraintes (autorité de la CJUE, contributions, notamment à la politique de cohésion). Mais ce statut, en théorie transitoire, ne leur donne aucune influence politique dans l'Union, en particulier pour l'élaboration de la législation communautaire.

Les négociations facilitées

Le calcul du solde à acquitter serait bien plus aisé (**Annexe 1**). Dans un statut similaire à celui de la Norvège, de l'Islande ou du Liechtenstein, le pays continuerait à contribuer à l'essentiel des coopérations communautaires à l'exception d'abord de la coopération politique (faible incidence budgétaire), des politiques agricoles et de pêche. Au lieu de lourds remboursements d'entrée de jeu, le Royaume-Uni poursuivrait ses contributions, qui baisseraient à sa sortie du montant représentant sa part dans la PAC et la PCP. La contribution norvégienne par habitant représente 88% de celle du Royaume-Uni (**2**). Le gouvernement pourrait afficher un gain par rapport à la situation antérieure.

(1) « A hitch-hiker's guide to post-Brexit trade negotiations: options and principles », *London School of Economics*, 10 mars 2017.

(2) Aarti Shankar, « EEA membership: Viable in the short term but unsuitable in the long term », *Open Europe*, 14 juin 2017.

Le *Great Repeal Bill* resterait nécessaire car le Royaume-Uni quitterait l'Union européenne (**Annexe 2**). Mais l'essentiel des liens économiques continuant à fonctionner comme aujourd'hui, l'adaptation législative et administrative serait essentiellement formelle. Londres mentionnerait son objectif de se maintenir dans l'EEE au titre de l'article 50 du traité de l'Union européenne qui souligne la nécessité de tenir compte du « *cadre des relations futures* ». Le pays continuerait à respecter l'acquis communautaire conservé pour l'essentiel tel quel dans sa législation. Seuls des aménagements mineurs devraient être faits, en particulier pour mettre un terme à sa participation à la PAC et à la PCP. Les trois autres pays de l'EEE (Norvège, Islande et Liechtenstein) n'y adhèrent pas. Pour le reste, Le Royaume-Uni ne participerait plus à la coopération politique. Si le Royaume-Uni sortait de l'union douanière européenne, en restant néanmoins dans l'EEE, des douanes devraient être recréées.

La question des relations avec l'Europe serait réglée dans l'immédiat (**Annexe 3**), de même qu'avec les pays tiers, le Royaume-Uni devant reprendre à son compte les accords de libre-échange signés par l'Union européenne. Au-delà les négociations seraient identiques à celles évoquées pour le scénario du *hard Brexit*, mais pourraient se prolonger aussi longtemps que nécessaire. S'agissant de la liberté de circulation (**Annexe 4**) et de la frontière irlandaise (**Annexe 5**), la libre circulation des personnes, biens et capitaux se poursuivant exactement dans les mêmes conditions, il n'y aurait plus de difficultés dans l'immédiat.

Sur le plan juridique, une adhésion à l'EEE ne serait pas immédiate

Le Royaume-Uni devrait sortir de l'Union européenne, puis faire acte de candidature à l'Association Européenne de Libre-Echange (AELE), à partir de laquelle il pourrait revenir dans l'EEE. Il n'est en principe pas possible de rester dans l'EEE sans faire partie soit de l'UE, soit de l'AELE... à moins qu'une exception transitoire ne soit faite pour Londres. L'avantage d'une solution dans l'EEE serait que les termes en sont connus, ce qui en faciliterait la négociation. Pour être admis, l'unanimité des autres membres est requise. L'an dernier, la Norvège paraissait réticente à accueillir à ses côtés un partenaire d'un tout autre calibre qu'elle.

Sur le plan politique, le consensus pourrait être réuni à Westminster. Le Labour devrait s'y rallier clairement, comme viennent de le faire le *Scottish National Party* (SNP), les Verts et le parti nationaliste gallois (*Plaid Cymru*). Il pourrait même y avoir une très large majorité reposant sur une ambiguïté : pour les *Remainers*, il s'agirait de rester dans l'EEE le plus longtemps possible. Les conservateurs soucieux de la prospérité du pays, notamment les treize conservateurs écossais, et probablement bien d'autres pourraient se rallier. Pour les *hard Brexiteers*, il faudrait sans tarder s'atteler à la négociation des accords manquants.

Pour rassembler un soutien solide à l'assemblée, la solution serait une plateforme commune entre tous ceux qui soutiennent cette option, que ce soit une partie des conservateurs, les Travailleurs, le SNP, voire le DUP (dont les positions restent ambiguës). Une telle plateforme ne pourrait pas être menée par Theresa May, mais par exemple par Philip Hammond. Pour les travaillistes, elle aurait l'avantage de scinder en deux leurs adversaires conservateurs – et les mettre ainsi en mauvaise posture pour les élections à venir.

Les agents économiques seraient bien entendu rassurés. La situation économique pourrait être stabilisée. Une telle solution résoudrait bien des dilemmes. Mais *quid* si elle devait durer, par exemple face à la complexité des négociations vers le *hard Brexit*... ou si l'on estimait un tel statut confortable ?

Scénario 4. Le *soft Brexit* définitif dans l'Espace économique européen

La raison au prix d'une importante perte d'influence

De manière définitive cette fois-ci, les négociations sur le solde des comptes (**Annexe 1**) et sur le *Great Repeal Bill* (**Annexe 2**) seraient notablement allégées. Mais avec cette solution définitive dans l'EEE, le Royaume-Uni perdrait tout son poids politique en Europe. Toute la législation communautaire, les règlements commerciaux régissant la nouvelle relation avec l'UE (**Annexe 3**) seraient élaborés sans son aide.

Une solution qui marginaliserait Londres

Il deviendrait en effet un acteur passif contraint de reprendre tout l'acquis communautaire élaboré par les États membres sans capacité d'influence notable. Dans l'élaboration de la législation communautaire, les Vingt-Sept n'auraient guère ses intérêts à cœur. Ce serait difficile à admettre pour tous ses secteurs importants (technologies de pointe, industries militaires, automobile, pharmaceutique, etc.). Le poids politique du « troisième grand », l'absence de fonctionnaires à la Commission, d'un Commissaire européen, leur ferait défaut. Mais les grandes entreprises pourraient poursuivre leur lobbying à travers les associations professionnelles à Bruxelles ou des filiales sur le continent. Cela serait difficilement acceptable à moyen terme pour la finance et les services financiers (12% du PIB britannique toutes activités confondues). Déjà les Vingt-Sept cherchent à rapatrier sur le continent les compensations en euros.

On peut imaginer que du fait de son poids économique le Royaume-Uni chercherait à obtenir un statut « Norvège + » avec une coopération politique renforcée avec les Vingt-Sept: un moyen d'influence plus grand sur l'élaboration de la législation européenne, par exemple en matière de services financiers... Tout dépendrait de ce que ceux-ci seraient prêts à consentir. De nombreux mécanismes d'association politique existent déjà sur la politique étrangère et de sécurité pour les pays de l'EEE.

Il est possible cependant que le principal perdant d'un tel scénario soit le gouvernement britannique. L'opinion, qui n'a pas de tendresse particulière pour Londres – notamment en Écosse –, est en effet plus sensible à la santé économique du pays qu'à son poids diplomatique dont elle mesure mal les effets quotidiens. Un recul de la City ne susciterait pas d'apitoiement particulier dans la population – en particulier chez les *Brexiters*.

La liberté de circulation et le statut des citoyens européens resteraient inchangés (**Annexe 4**). En revanche, personne ne saurait prédire comment se présentera la question de l'immigration communautaire d'ici quelques années. Aujourd'hui, l'arrivée de citoyens européens chute au Royaume-Uni : le nombre d'immigrés d'Europe centrale et orientale a baissé de moitié depuis deux ans, il est au plus bas niveau depuis 2004 (**1**). En tout état de cause, l'immigration extra-communautaire restera contrôlée par le Royaume-Uni. Il n'y aurait pas de frontière physique en Irlande (**Annexe 5**).

Les *hard Brexiteers* se sentiraient floués

Plus de contrôle de l'immigration communautaire, l'autorité de la CJUE maintenue, l'acquis communautaire toujours en vigueur, une contribution au budget de l'Union moindre mais toujours élevée : Les *hard Brexiteers* considèreraient que la solution du maintien définitif dans l'EEE, maintien dans l'UE qui ne dirait pas son nom, leur volerait le résultat du référendum du 23 juin 2016.

Scénario 5. Le *Brexstay*

Le scénario inattendu mais pas impossible

Sur les deux années dédiées à la négociation, la Commission exige six mois pour la ratification des accords avec le Royaume-Uni par l'ensemble des parlements nationaux des Vingt-Sept. Il ne reste donc que jusqu'à octobre 2018 pour négocier les cinq dossiers majeurs du *Brexit*, à savoir le solde des comptes (**Annexe 1**), le *Great Repeal Bill* (**Annexe 2**), la relation future avec l'Europe (**Annexe 3**), la situation des citoyens européens (**Annexe 4**) et celle de la frontière irlandaise (**Annexe 5**).

Un retrait pur et simple de la notification de sortie est possible

La complexité extrême des négociations, quelles qu'elles soient, leur nombre, alors que le gouvernement est particulièrement fragile, l'incertitude qui prévaudra sur la situation économique tant que rien de précis n'émergera, rendent de plus en plus plausible l'impossibilité d'aboutir à une solution acceptable dans le délai imparti (**2**). Compte tenu des forces en présence, des pressions des agents économiques, Westminster pourrait rejeter un accord qui ne serait pas jugé suffisant.

(1) Helen Warrell, «East European immigration to UK at lowest level in a decade», *Financial Times*, 21 juin 2017.

(2) Connor Quinn, « There is nothing to back expectations of a softer Brexit », *ECFR*, 15 juin 2017.

Sans accord, le Royaume-Uni se retrouverait régi pour ses relations économiques avec l'Europe et le monde par les règles de l'OMC. Toutes les études montrent que cela se traduirait par les plus grandes difficultés économiques ; le retour de barrières tarifaires et non tarifaires que le marché unique avait abolies (1). Surtout, les règles d'origine et les autorisations légales acquises au nom de l'Union européenne ne profiteraient plus aux biens et services britanniques et devraient être entièrement renégociées. Concernant les échanges commerciaux, une étude de la Banque mondiale estime que les exportations britanniques de biens pourraient diminuer de moitié, celles de services de 60% (2).

Devant un tel abîme juridique et commercial, la tentation d'un *Brexstay* pourrait saisir les dirigeants britanniques. Par nature inclusive, l'Union européenne ne saurait refuser l'offre de rester avant l'expiration du délai le 30 mars 2019 et expulser le Royaume-Uni contre son gré. Celui-ci retrouverait sa situation actuelle, avec tous ses *opt-outs*.

Et si l'opinion se retournait ?

Bien sûr, la majorité des Britanniques reste favorable au *Brexit*. Mais la grande incertitude qui prévaut aujourd'hui, les turbulences économiques, l'effondrement de la crédibilité de Theresa May, rendent l'opinion particulièrement volatile.

Les élections générales du 8 juin dernier et leurs résultats surprises en témoignent. Il s'en était fallu de peu l'an dernier pour que les *Remainers* gagnent. Et pour cause : en dépit de l'acuité de la question migratoire avec 350 000 entrées légales dans le pays en 2015 (3), la situation du Royaume-Uni, dans l'Union européenne mais avec un maximum d'*opt-outs*, hors Schengen et zone euro, néanmoins première place financière en euros, est au fond peut-être celle qui correspond le mieux, ou le moins mal, aux préférences de long terme de l'opinion britannique...

(1) Simon Tilford, John Springford, « Why No Deal would be so much worse than a bad deal », *CER*, 24 mai 2017

(2) Alen Mulabdic, Alberto Osnago et Michele Ruta, « DeepIntegration and UK-EU Trade Relations », *Banque Mondiale*, janvier 2017.

(3) « Long-term international migration flows to and from the UK », The Migration Observatory, Oxford University, 2 juin 2017.

Annexes

Annexe 1. Le solde des comptes

Contrairement à tous les traités précédents de l'Union européenne, depuis celui de Rome (1957), le traité de Lisbonne prévoit bien le retrait de l'un de ses membres. Il faut d'abord un accord de sortie à négocier en deux ans. Les Vingt-Sept ont précisé ce qu'ils en attendaient : « les négociations sur les relations futures ne pourront débuter tant que des progrès substantiels n'auront pas été accomplis sur l'accord de retrait, en particulier s'agissant des engagements financiers pris par le Royaume-Uni » (1). Ils ont brièvement défini leur méthode : le Royaume-Uni devra honorer ses engagements dus pour l'ensemble du « cadre financier pluriannuel » (CFP) de l'Union européenne. Celui-ci court de 2014 à 2020, soit au-delà de la date théorique de départ du Royaume-Uni. Londres pourra échelonner ses paiements. Le solde ne sera définitif qu'à la fin du CFP.

Le budget européen couvre le fonctionnement des instances européennes mais, surtout, des investissements promis à divers titres. En premier lieu, figure la politique de cohésion dont l'objectif est de favoriser le rattrapage des économies de l'Est européen. Doit également être comptabilisé un ensemble de promesses d'investissements anciennes non acquittées car les contributions annuelles sont plafonnées (le « reste à liquider »), ainsi que les participations britanniques aux politiques européennes, en particulier la Politique Agricole Commune (PAC), qui représente toujours 40% du budget, et la politique commune de pêche (PCP). A l'inverse, le Royaume-Uni est en droit d'attendre les aides qu'il aurait perçues en tant que membre, notamment sa part du Plan d'investissement industriel, dit « Plan Juncker », ainsi que le fameux « rabais » britannique. Brièvement, les principaux postes du solde que Londres aura à acquitter peuvent se résumer comme dans le tableau ci-dessous. Les fourchettes illustrent les deux hypothèses de calcul de la part britannique, avant ou après « rabais » (2).

	A verser	A percevoir
	En milliards d'euros	
Fonds de cohésion	13,7 à 17	
« Reste à liquider »	29 à 36	
Retraites des fonctionnaires européens	7 à 10	
Prêts accordés (Ukraine, Irlande, Portugal...)	6,8 à 8,4	? ³
PAC et PCP	3,7 à 4,6	
Rabais britannique		6
Plan Juncker d'investissement industriel		9
Total		55 à 75

(1) « Orientations à la suite de la notification faite par le Royaume-Uni au titre de l'article 50 du TUE », Conseil de l'Union européenne, 29 avril 2017.

(2) « What do we know about Britain's Brexit divorce bill? », *The Guardian*, 3 mai 2017.

(3) Remboursement par l'Ukraine incertain.

Au total donc, alors que l'équipe du négociateur de la Commission Michel Barnier n'a rien dévoilé, on estime que la facture finale pourrait se situer dans une fourchette considérable allant de 55 à 75 milliards d'euros, dans le cas de la rupture totale du *hard Brexit* (**Scénario 1**).

Une pareille facture ne sera pas facile à faire accepter aux Britanniques. La presse à scandales, spécialement europhobe, pourra aisément monter en épingle des questions telles que : Pourquoi payer si l'on part ? Qui paie en quittant un club ? Il est en effet difficile d'argumenter en faveur de paiements au-delà de la date de sortie. Pourquoi payer, dans le cadre des fonds de cohésion, pour le développement de pays qui continuent à nous envoyer des immigrés contre la présence desquels les *Brexiters* ont voté ? Pourquoi payer les exorbitantes retraites des fonctionnaires européens dont la moyenne est près de trois fois la moyenne britannique ? Au-delà, la complexité extrême des comptes européens, de leur comptabilité offre dans le détail nombre d'autres sujets d'achoppement.

En cas de *soft Brexit* avec maintien dans l'Espace économique européen (**Scénario 3**), la situation serait grandement simplifiée. Le pays continuerait à contribuer à l'essentiel des coopérations communautaires, à l'exception d'abord de la coopération politique (faible incidence budgétaire), de la PAC et de la PCP. Au lieu de lourds remboursements d'entrée de jeu, le Royaume-Uni poursuivrait ses contributions, qui baisseraient à sa sortie du montant représentant sa part à la PAC et à la PCP. La contribution norvégienne par habitant représente 88% de celle du Royaume-Uni.

Annexe 2. Le *Great Repeal Bill*

Dans l'Union européenne, un certain nombre de compétences sont exercées par la Commission de manière exclusive ou partagée avec les États membres. Le domaine communautaire est très vaste : union douanière, politique commerciale (y compris accords avec les pays tiers), règles de concurrence du marché intérieur, normes, certaines règles sociales, mais aussi la PAC, la PCP, l'environnement, l'énergie, les transports, etc.

En sortant, Londres se voit tout réattribuer. Il doit donc recréer des administrations, des capacités administratives et adapter sa législation. Sont applicables tels quels au Royaume-Uni environ 12 000 règlements communautaires (non transposés) **(1)**. Ceux-ci peuvent être incorporés de manière très simple au corpus législatif britannique. Une brève loi déclarative pourrait suffire. Mais en quarante-quatre ans d'intégration, le droit britannique a également absorbé 800 lois influencées par la législation communautaire et entre 800 et 1 000 instruments statutaires de droit dérivé **(2)**. Toutes requièrent un examen attentif, beaucoup une véritable discussion avec des décisions politiques lourdes à prendre.

(1) Herbert Smith Freehills, *Legislating for the UK's withdrawal from the EU – The Government's White Paper on the Great Repeal Bill*, 27 avril 2017.

(2) Hanna White et Jill Rutter, *Legislating Brexit : The Great Repeal Bill and the wider legislative change*, Institute for Government, mars 2017.

Dans le cas du *hard Brexit*, la somme des défis qu'un tel travail représente est considérable (**Scénario 1**). Pour le simplifier, Theresa May propose de recourir autant que possible, pour les seuls lois « politiques », aux « *clauses Henry VIII* » (*Crown Act 1539*), similaires aux ordonnances qui existent en France, qui permettent à l'exécutif de légiférer sans passer par le Parlement. Une bonne partie de la refondation du cadre législatif reviendrait donc aux ministères avec un mot d'ordre : au jour du départ, reprise en l'état des règles de fonctionnement actuelles de l'UE. Après seulement, et sur le long terme, on pourra les « britanniser » et ainsi les faire diverger du droit européen.

Mais ce n'est pas si simple. De nombreuses difficultés sont à prévoir. Tout d'abord, revoir une si grande partie du droit et en extirper les références européennes pour que l'ensemble fonctionne, serait un travail d'une ampleur gigantesque. Il s'agirait de la plus grande entreprise administrative jamais menée dans le pays. Le gouvernement, qui a déjà sévèrement réduit sa fonction publique, envisage de recourir à des consultants privés. Cela a un coût élevé alors que ses ressources sont limitées. D'autant que le nombre de capacités administratives à recréer en deux ans (douanes, politique agricole, politique de pêche, toutes les agences européennes dont le Royaume-Uni souhaite sortir, etc.) est très important. Certaines requièrent des infrastructures (douanes). Mais comment les construire sans connaître les règles du jeu futures en matière de relations commerciales avec l'Union européenne et le monde ? Que faire, en outre, lorsque le droit communautaire évolue jusqu'au point de sortie ? Quelles instances d'arbitrage pour des affaires « mixtes » dont une partie relèverait du droit communautaire et une autre du droit britannique redevenu autonome ?

Se poserait également un problème de nature politique : le recours aux fameuses « *clauses Henry VIII* » (*Crown Act 1539*), pratiquement tombées en désuétude, est très controversé. En dépit des considérations pratiques avancées par le gouvernement, le Parlement a craint que des choix politiques majeurs ne fussent discrètement intégrés dans le *Great Repeal Bill*. Le chef des travaillistes Jeremy Corbyn a annoncé qu'il s'opposerait à de telles procédures (1). Les Lords pourraient en faire autant. Pour d'éminents juristes comme le professeur à Oxford Sionaidh Douglas-Scott, le recours à ces clauses serait d'autant plus discutable que le droit européen a créé tout un réseau de droits et obligations centraux aux libertés individuelles (politique sociale, discriminations, droits fondamentaux) qui, par essence, ne sauraient relever de la discrétion du gouvernement et qu'il appartenait précisément au parlement de préserver (2). Enfin, nombre de politiques communautaires rapatriées sont dévolues au Royaume-Uni (politique agricole, de pêche en particulier). Londres prévoit de se les réserver dans un premier temps. Mais Edimbourg, Belfast et Cardiff demandent une place aux négociations et demandent de se les voir réattribuer directement. Une crise constitutionnelle est possible.

En cas de *soft Brexit*, plus rien de tel (**Scénario 4**). L'article 50 du TUE soulignant la nécessité de tenir compte du « cadre des relations futures » de l'État membre considéré avec les Vingt-Sept, le Royaume-Uni pourrait mentionner alors cet objectif. Il continuerait à respecter l'acquis

(1) « Labour to oppose 'Henry VIII powers' being used to rewrite EU laws », *The Guardian*, 26 mars 2017.

(2) Sionaidh Douglas-Scott, *The 'Great Repeal Bill': Constitutional Chaos and Constitutional Crisis?*, ukconstitutionallaw.org, 10 octobre 2016.

communautaire conservé (pour l'essentiel) dans sa législation. Seuls des aménagements mineurs devraient être faits, en particulier – s'il choisissait effectivement cette voie – pour mettre un terme à sa participation à la PAC et à la PCP (les trois autres pays de l'EEE, Norvège, Islande et Liechtenstein, n'y adhèrent pas). Pour le reste, le Royaume-Uni ne participerait plus à la coopération politique. Toutes les compétences bruxelloises liées au marché intérieur européen seraient conservées. C'est la plus grande partie. Celle qui comporte le plus de références à des organes ou mécanismes qui conserveraient leur pertinence pour l'économie britannique.

La primauté du droit communautaire sur le droit national se poursuivrait. Les règlements européens applicables tels quels sans transposition conserveraient leur statut. Un inventaire devrait être fait. Mais la grande majorité de ces règlements seraient inchangés. Les règles du jeu économique restant identiques, les conflits de compétences avec les entités dévolues seraient circonscrits à celles des politiques communautaires dont le Royaume-Uni souhaiterait se retirer, notamment la politique agricole commune et la politique commune de pêche. Si le Royaume-Uni sortait de l'union douanière (**Scénario 2**), des douanes devraient être en revanche recréées.

Annexe 3. La future relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne

Cette relation reste à définir entièrement, le gouvernement britannique ayant été particulièrement flou jusqu'ici sur le sujet – ne dépassant guère les déclarations d'intention sur la *Global Britain* que Theresa May souhaite restaurer, combinant un « accord de libre-échange ambitieux et vaste » avec Bruxelles et une multiplicité d'accords avec les autres partenaires mondiaux du pays.

Le *hard Brexit* (**Scénario 1**) supposerait donc un nouveau traité de libre-échange entre Londres et Bruxelles, ce qui réclamerait l'adoption de règles par les deux parties et, pour faire respecter ces règles, la création d'une autorité judiciaire indépendante des systèmes nationaux. Dans le cas de l'UE et du marché unique, c'est la CJUE. Or, son autorité semble inacceptable pour le Royaume-Uni. Pour ceux qui ont voté en faveur du *leave*, elle est perçue comme un organe supranational dont il est indispensable de s'affranchir pour retrouver sa souveraineté. De plus, ce choix apparaîtrait comme à l'avantage des Européens. Une autre solution pourrait être l'instauration d'un tribunal d'arbitrage (comme la Cour de justice internationale et la Cour d'arbitrage permanente). Dans le cadre d'un traité de libre-échange, les deux parties peuvent décider de désigner cette cour comme responsable du règlement des litiges et faire appel à elle lorsque l'une de deux parties ou les deux jugent que c'est nécessaire. Mais, après les polémiques du TTIP et du CETA, les tribunaux d'arbitrage ont mauvaise presse en Europe. Il est donc possible que cette option soit écartée. Une troisième piste consisterait à créer une autorité judiciaire sur mesure. L'OMC ou l'AELE l'ont déjà fait. Pour l'OMC, il s'agit de l'Organe de règlement des différends (ORD). Interne à l'organisation, il est saisi par l'un des États membres lorsqu'il considère qu'un autre membre n'honore pas ses engagements. La Cour de justice de l'AELE, quant à elle, a été créée après que trois de ses membres (le Liechtenstein, la

Norvège et l'Islande) ont intégré l'EEE, en 1994. Son but est de faire appliquer le droit de l'Union européenne dans ces trois pays. La Cour suit la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et son droit est identique à celui de l'Union. Une telle autorité ne saurait convenir au gouvernement britannique. Reste le modèle suisse. La Suisse n'est pas soumise à une autorité judiciaire supranationale dans le cadre de ses relations avec l'Europe. Elle s'engage à faire évoluer son droit et ses normes en conformité avec le droit de l'Union. Si jamais la Suisse refuse d'adapter ses lois au droit européen, l'accès au marché commun pour le secteur concerné lui est refusé. Ce système pousse les deux parties à user de dialogue et de diplomatie pour éviter désaccords et divergences dans les normes **(1)**. Ce modèle respecterait le souhait partagé de mettre en place une relation solide et privilégiée, basée sur le dialogue et la confiance.

Autre point délicat pour le Royaume-Uni : ses intérêts commerciaux. Sa sortie du marché unique représenterait une perte moins importante pour l'Union européenne que pour le Royaume-Uni : les relations commerciales entre l'Union et le Royaume-Uni représentent 3 à 4% du PIB européen contre 13% du PIB britannique. La balance commerciale entre l'Union européenne et le Royaume-Uni est à l'avantage de l'Union, avec un déficit britannique de 61 milliards de livres – les importations britanniques de biens et services européens s'élèvent à 291 milliards de livres alors que les exportations britanniques vers l'Union s'élèvent à 230 milliards de livres. Ce déficit est entièrement dû au commerce de biens, qui est déficitaire de 89 milliards de livres alors que le commerce des services est excédentaire de 28 milliards de livres **(2)**.

Mais l'enjeu majeur serait celui des services financiers et du passeport européen. Parmi les services, c'est bien sûr le secteur financier qui est le plus stratégique, la City étant la plus importante place financière du monde, tout juste devant Wall Street mais loin devant les autres bourses européennes – la seconde étant Francfort à la dix-neuvième place **(3)**. Son poids dans l'économie britannique est considérable : 12% du PIB, soit 180 milliards de livres (chiffres 2013). Hors du marché unique, le Royaume-Uni ne disposerait plus du passeport financier. Or, celui-ci est indispensable à son activité étant donné que 5 000 sociétés financières britanniques l'utilisent pour travailler en Europe et que plus de 8 000 sociétés européennes s'en servent pour faire des affaires au Royaume-Uni. Le risque d'affaiblissement est majeur s'il devait le perdre. Mais surtout, les grandes compagnies financières de la City attendent de savoir ce qu'il en sera sur ce point pour décider de quitter Londres ou d'y rester. HSBC a ainsi annoncé la relocalisation de 20% de son activité à Paris (soit 1 000 postes) et JP Morgan a officialisé l'achat de terrains à Dublin, envisageant d'agrandir ses locaux pour accueillir jusqu'à 1 000 collaborateurs de plus **(4)**. Si l'on assistait, dans le cadre du scénario d'un *hard Brexit*, à un exode massif des sociétés financières, les conséquences seraient considérables pour l'économie britannique et la City serait menacée dans son statut de leader.

(1) John Springford, « Brexiting Swiss style the best possible EU-UK trade deal », Centre for European Reform, avril 2017.

(2) « Everything you might want to know about the UK's trade with the EU », fullfact.org, 3 avril 2017.

(3) Selon le classement Global Financial Centres Index, 20 octobre 2016.

(4) « Citigroup plans new operations away from London after Brexit », *The Guardian*, 24 janvier 2017 et « JP Morgan appears to make good on Brexit threat with new Dublin office », *The Guardian*, 15 mai 2017.

A contrario, L'impact sur la relation économique et commerciale euro britannique d'un *soft Brexit* serait réduit. Seuls certains aspects seraient remis en question: la PAC et la PCP principalement. S'agissant d'une intégration dans l'EEE (**Scénario 2**), le maintien dans l'union douanière ne serait pas obligatoire, le Royaume-Uni serait en théorie capable de conclure de nouveaux accords de libre-échange avec des pays tiers. En pratique, les membres de l'EEE (Norvège, Liechtenstein, Islande) mettent en place des traités de libre-échange parallèle à ceux de l'Union européenne. De plus, le Royaume-Uni serait toujours soumis à la juridiction et aux réglementations européennes, c'est-à-dire à la compétence de la CJUE et aux quatre libertés fondamentales (capitaux, biens, services et personnes). En revanche, le pays ne serait plus représenté au sein des institutions européennes (Commission, Conseil et Parlement). Cette situation reviendrait à une importante perte de capacité d'action pour le Royaume-Uni car les institutions de l'Union confèrent un pouvoir d'influence politique autrement plus important que les institutions de l'EEE.

Enfin, qu'il soit *hard* ou *soft*, les conséquences du *Brexit* sur la relation du Royaume-Uni avec le reste du monde seraient lourdes, car il ferait tomber de fait tous les accords passés par l'Union avec des pays tiers (**Scénarios 1, 2 et 3**). Le *Financial Times* estime le nombre d'accords à renégocier à 759, accords qui ne portent pas seulement sur le commerce mais aussi sur la coopération nucléaire, les autorisations de circulation aériennes, l'agriculture, la pêche, les échanges d'informations, etc. **(1)** Dans le cas d'un *hard Brexit*, il y a fort à parier que beaucoup de pays tiers souhaiteraient attendre de voir à quoi ressemblerait la relation entre Londres et Bruxelles avant d'entamer les négociations. Dans le cas d'un *soft Brexit*, ces traités seraient également à reproduire mais pas forcément à renégocier. Le fait que le Royaume-Uni se maintienne dans le marché unique et l'union douanière simplifierait les choses puisque les traités existant ne pourraient pas réellement évoluer.

Annexe 4. Les droits des citoyens

La question du droit des citoyens britanniques résidant sur le continent (1 million de personnes, majoritairement des retraités) et des citoyens d'un pays membre de l'Union européen installés au Royaume-Uni (3,2 millions, d'abord des actifs et leurs familles), fait partie des priorités des deux camps.

La citoyenneté européenne repose sur le principe selon lequel tout citoyen européen doit être traité dans tout État membre de l'Union comme l'un de ses propres citoyens avec les mêmes droits sociaux (santé, chômage, retraite-invalidité, éducation, etc.). Mais, pour ne pas charger les services sociaux et de santé de chaque État membre, la directive sur la liberté de circulation et d'établissement limite ce droit **(2)**. Tout citoyen européen peut vivre librement jusqu'à trois mois dans un autre pays de l'UE que le sien mais ne saurait y rester au-delà que s'il y trouve du travail, que si lui et sa famille disposent de ressources et d'assurances maladie suffisantes pour

(1) « After Brexit: the UK will need to renegotiate 759 treaty », *Financial Times*, 30 mai 2017.

(2) Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, 29 avril 2004.

ne pas peser sur le système d'assistance médicale du pays hôte ou que s'il est étudiant et qu'il dispose de ressources pour subvenir à ses besoins quotidiens et à son assurance maladie.

Dans sa négociation avec Londres, l'objectif des Vingt-Sept est clair : « *Ces droits, libertés et principes seront entièrement préservés et protégés au sein de l'Union, à la fois durant le processus de négociation prévu par l'article 50 du TUE, et après le retrait du Royaume-Uni de l'Union* » (1). Rien n'est dit de ceux qui s'établiraient après le Brexit car cela dépendrait de ce que le Royaume-Uni, redevenu souverain, serait prêt à consentir pour les ressortissants des Vingt-Sept, selon le principe de réciprocité. Les premiers deviendraient en quelque sorte des citoyens au statut particulier, témoins de l'époque où le Royaume-Uni appartenait à l'Union.

Que se passerait-il en cas de *hard Brexit* (Scénario 1) ? Le 26 juin dernier, Theresa May a dévoilé sa proposition qu'elle veut « *grande et généreuse* » (2). Elle tend à accorder aux ressortissants de l'Union européenne les mêmes droits que ceux dont disposent les nationaux britanniques, mais à certaines conditions. Il faudrait ainsi avoir résidé au minimum cinq ans sur le sol britannique pour faire la demande d'un « *settled status* » (statut de résident). Les droits de ces citoyens ne pourraient pas être défendus par la CJUE. Enfin, un ressortissant communautaire souhaitant faire venir sa famille au Royaume-Uni n'y serait autorisé que dans le cas où son salaire annuel serait équivalent ou supérieur à 18 600 livres (21 200 euros environ). En dehors de cela, le statut de résident accorderait la possibilité aux expatriés de vivre sur le sol britannique, d'intenter une action en justice, d'avoir accès aux financements publics et de demander la citoyenneté britannique.

Dans cette nouvelle offre, les ressortissants européens ayant déjà fait la demande d'obtention du statut de résident, depuis le référendum du 23 juin 2016 (plus de 150 000 personnes), devront la faire à nouveau. Il faut signaler que la gestion et le respect des droits de ces citoyens sera rendu difficile par le fait singulier que le Royaume-Uni ne dispose pas de registre de migration. La fuite d'un document de travail du Parlement européen révèle l'inquiétude du côté de Bruxelles : « *en pratique, il sera très difficile de déterminer quel citoyen ressortissant de l'UE résidait légalement au Royaume-Uni avant que le Brexit ne prenne effet* » (3). L'annonce de cette offre a donc été reçue sans enthousiasme à Bruxelles. Michel Barnier, le chef des négociateurs européens, a ainsi indiqué que « *nous avons besoin de plus d'ambition, de garanties et de clarté que dans la position actuelle du Royaume-Uni* » (4). Bien que ce sujet soit la priorité des négociations qui ont débuté le 19 juin, rien n'est encore fait et le statut reste à négocier.

En cas de *soft Brexit* (Scénario 4), le statut de ces citoyens resterait inchangé. L'appartenance au marché unique supposant le respect des quatre libertés fondamentales (libre circulation des biens, services, capitaux et personnes), les citoyens expatriés conserveraient leur statut, tout comme les autres citoyens de l'Union qui resterait libre d'aller et venir au sein du marché intérieur.

(1) Conseil européen, *Orientations du Conseil européen (article 50) pour les négociations sur le Brexit*, 29 avril 2017.

(2) James Randerson, « May to brief EU leaders on 'big and generous offer' on rights », *Politico*, 21 juin 2017

(3) « EU citizens living in the UK could face legal limbo after Brexit », *The Guardian*, 18 février 2017

(4) Tweet du 26 juin 2017.

Annexe 5. La frontière irlandaise

Sur la question de la frontière irlandaise, tout le monde s'accorde à considérer qu'il faut tout faire pour éviter le retour d'une frontière physique et que la paix de 1998 doit être préservée. Dans le document exprimant ses lignes directrices pour la négociation, le Conseil européen affirme que « *l'Union n'a cessé de promouvoir l'objectif de paix et de réconciliation consacré par l'accord du Vendredi saint dans tous ses éléments et il demeurera capital de continuer à promouvoir et à défendre les acquis et les effets bénéfiques du processus de paix ainsi que les engagements pris dans le cadre de ce processus. Compte tenu de la situation particulière de l'île d'Irlande, il faudra trouver des solutions souples et imaginatives, notamment pour éviter la mise en place d'une frontière physique, tout en respectant l'intégrité de l'ordre juridique de l'Union* » (1).

L'accord du Vendredi saint désigne l'accord de paix signé entre la République d'Irlande et le Royaume-Uni en 1998 suite à trente ans d'affrontements sur la frontière. L'opposition politique entre Catholiques (favorables à l'unification avec la République d'Irlande) et Protestants (défenseurs de l'unité du Royaume-Uni) s'était transformée en lutte armée suite à une escalade de la violence partie de la ségrégation confessionnelle subie par les catholiques. L'accord prévoyait entre autre la création d'une assemblée locale en Irlande du Nord ainsi que d'un conseil des ministres dirigé par un premier ministre d'Irlande du Nord, le désarmement des groupes paramilitaires, la création d'instance de coopération entre le Royaume-Uni et l'Irlande du Nord, l'abolition de la revendication territoriale de la République d'Irlande sur l'Irlande du Nord, la confirmation que le droit de détenir les deux nationalités est reconnu par les deux États.

La question sécuritaire était déjà présente parmi les enjeux du *Brexit*. Les tragiques attaques survenues récemment au Royaume-Uni l'ont rendu encore plus d'actualité. La question de l'Irlande et de sa frontière s'est en effet posée lorsque l'identité de l'un des terroristes de l'attaque du *London bridge* a été révélée, avec le fait qu'il arrivait directement d'Irlande (2).

Quelle sécurité pourra être assurée au niveau de la frontière irlandaise après le *Brexit*? La réponse à cette question inquiète et dépend largement du maintien ou non du Royaume-Uni dans Europol. La police européenne a été grandement influencée par les méthodes britanniques, basées sur le renseignement. Actuellement son directeur est un Britannique, Rob Wainwright, et 40% des données utilisées par Europol proviennent ou sont liées à des sources britanniques (3). Techniquement, seuls les pays membres de l'Union européenne peuvent participer à Europol mais, étant donné l'importance du Royaume-Uni et sa position de pionnier dans l'institution, il est possible et souhaitable qu'un accord soit trouvé permettant au pays de continuer à collaborer étroitement à la sécurité européenne. Ce serait dans l'intérêt des deux parties.

(1) Conseil européen, « Orientations du Conseil européen (article 50) pour les négociations sur le Brexit », *op. cit.*

(2) « Second London attacker was chef who lived in Dublin, say sources », *The Guardian*, 5 juin 2017.

(3) Camino Montera-Martinez, « Good cop, bad cop: How to keep Britain inside Europol », *Centre for European Reform*, 16 mai 2017.

Si le scénario du *hard Brexit* ne remet pas directement en cause l'accord du Vendredi saint, la sortie du Royaume-Uni du marché unique européen et de l'union douanière mettrait fin *de facto* à la libre circulation des biens, des services et des capitaux (**Scénario 1**). La circulation des personnes de part et d'autre de la frontière étant protégée par la *Common travel area* (Zone commune de voyage). Ainsi les accords sur le droit des citoyens européens au Royaume-Uni après le *Brexit* ne concernent pas les Irlandais et les Nord-Irlandais. Les accords du Vendredi Saint reconnaissant réciproquement la citoyenneté ainsi que le droit de bénéficier des deux nationalités (irlandaise et britannique) protège la liberté de circuler de part et d'autre de la frontière.

En revanche le retour d'un contrôle douanier du commerce supposerait le retour d'une frontière physique, c'est-à-dire de postes de douanes et de douaniers. C'est précisément ce que les deux parties affirment vouloir éviter. Pour des raisons techniques d'abord : les échanges transfrontaliers sont intenses – 35 000 personnes et 6 000 camions chaque jour – et plus d'un tiers des exportations de l'Irlande du Nord sont envoyés en direction du sud et passe la frontière irlandaise **(1)**. Pour des raisons politiques ensuite, car réinstaller une frontière physique serait prendre le risque de voir le spectre de la période de troubles (1969-1998) refaire surface.

Chaque partie a intérêt au maintien de la situation actuelle et se montre créative pour inventer une frontière la plus immatérielle possible, avec des contrôles réduits au maximum. Certains évoquent une frontière exclusivement électronique où seraient enregistrés tous les biens qui franchissent la frontière, les taxes, lorsqu'il y en a, devant être réglées en ligne et avant **(2)**. D'autres considèrent qu'une frontière matérielle est inévitable, en revanche une solution peut être de ne pas la matérialiser au sol. En effet, les ports et aéroports reliant le Royaume-Uni et l'Irlande au reste du monde sont déjà équipés pour effectuer les contrôles douaniers sur les marchandises séparément des personnes. Limiter les contrôles à ces points et ne pas créer de nouveaux postes de douanes le long de la frontière irlandaise limiterait l'impact du *Brexit* pour la région et ne changerait pas le quotidien des citoyens qui travaillent et vivent de part et d'autre de la frontière **(3)**.

Une autre solution, évoquée au début des négociations par le groupe de travail sur la frontière, serait le statut des « opérateurs économiques autorisés » (AEO en anglais) **(4)**. Délivré par la Commission européenne et inspiré des partenariats douane-entreprise de l'Organisation mondiale des Douanes, le statut d'« opérateurs économiques autorisés » permet à certaines entreprises basées à l'extérieur de l'union douanière de bénéficier de certains avantages du marché commun tant qu'ils respectent une large palette de critères couvrant la sécurité, l'hygiène, etc. Ainsi, ces entreprises ne payent que le quart du tarif extérieur commun, bénéficie d'un accès prioritaire aux procédures douanières et surtout ne subissent pas de contrôles au moment de franchir la frontière. Un statut qui pourrait donc fortement intéresser les entreprises nord-irlandaises.

(1) « The hardest border », *BBC*, 31 mai 2017 et Simon Marks, « EU exploring invisible border in Ireland post-Brexit », *Politico*, 27 juin 2017.

(2) Maïa de La Baume et Simon Marks, « EU ponders invisible Irish border after Brexit », *Politico*, 12 mai 2017.

(3) James Anderson, « There will be a hard border, the only question is where », *The Irish Times*, 22 mars 2017.

(4) Simon Marks, « EU exploring invisible border in Ireland post-Brexit », *Politico*, *op cit*.

Les deux parties étant conscientes de la gravité des enjeux liés à cette frontière, la volonté politique de trouver un accord est donc forte. Mais le fait que l'un des terroristes de l'attaque du *London bridge* ait vécu en Irlande complique la question. Cet événement complique la volonté partagée de maintenir la Zone Commune de Voyage qui existe depuis 1922. Si l'Irlande veut s'y tenir, elle devra être capable d'assurer la sécurité de cette frontière conjointement avec le Royaume-Uni. Faute de quoi elle s'expose à une perte de souveraineté au profit des services de renseignement britanniques. A l'heure actuelle, la République d'Irlande ne dispose pas de moyens suffisant pour assurer ces contrôles. La question du renseignement dans la lutte anti-terroriste vient donc s'ajouter à celle de la sécurité de la frontière en elle-même **(1)**. Sans oublier l'accès maritime et donc la surveillance dans les ports et à bord des bateaux.

Reste la question du mandat d'arrêt européen, qui permet la recherche et l'arrestation d'un individu dans tout l'espace européen (mécanisme qui a remplacé celui, beaucoup plus complexe, des procédures d'extradition). Si le Royaume-Uni décidait de ne plus respecter ce mandat, cela permettrait à une personne recherchée en Irlande de n'avoir besoin que de passer côté Royaume-Uni pour être à l'abri et inversement. Si la frontière reste immatérielle comme elle l'est aujourd'hui, se réfugier de l'autre côté sera extrêmement simple et portera un coup à l'efficacité des services de sécurité de part et d'autre de la frontière. La question reste entière à ce stade.

Dans l'hypothèse du *soft Brexit* et d'un maintien du Royaume-Uni dans le marché unique, la situation reste inchangée (**Scénarios 4**). L'appartenance au marché unique supposant le respect des quatre libertés fondamentales, la frontière irlandaise resterait telle quelle, c'est-à-dire totalement immatérielle.

(1) Camino Montera-Martinez, « Good cop, bad cop: How to keep Britain inside Europol », Centre for European Reform, *op. cit.*

Pierre-Alain COFFINIER, est diplômé de l'ESSEC, de l'Institut d'Etudes politiques de Paris et de l'Université de Koweït (langue arabe, Institut des langues). Diplomate de carrière, il a été en poste notamment dans les ambassades de France à Madrid (Espagne), Sanaa (Yémen), Amman (Jordanie) et Tel Aviv (Israël), ainsi qu'aux Nations Unies à New York. Arabisant, il a dirigé la cellule processus de paix-Israël à la Direction d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient. Après une mobilité au Ministère de la Défense comme sous-directeur adjoint pour l'Europe de la Défense, l'OTAN et les crises (2001-2003), il a été sous-directeur du Mexique, Amérique centrale et caraïbes (2004-2005), puis de l'Europe occidentale, nordique et balte (2007-2010). Il a ensuite été Consul général de France à Edimbourg (2010-2015). Actuellement détaché du Ministère des Affaires étrangères, il est chargé, au sein de l'Institut Thomas More, du suivi du Brexit et de ses conséquences pour le Royaume-Uni et l'Union européenne.

L'auteur remercie chaleureusement Jordi LAFON, chargé de mission *Brexit* au sein de l'équipe de l'Institut Thomas More, pour le sérieux de son engagement et la qualité de sa contribution à cette étude.

Programme
Vivre l'Europe

Le Programme *Vivre l'Europe* analyse la crise de l'Europe et fait des propositions en faveur d'une Europe politique forte, fière de ses racines et respectueuse du principe de subsidiarité. L'Union européenne et ses membres doivent se préparer à une refondation et chercher les moyens d'un authentique patriotisme de civilisation.

Ce document est la propriété de l'Institut Thomas More asbl. Les propos et opinions exprimés dans ce document n'engagent que la responsabilité de l'auteur. Sa reproduction, partielle ou totale, est autorisée à deux conditions : obtenir l'accord formel de l'Institut Thomas More asbl, et faire apparaître lisiblement sa provenance.

© Institut Thomas More asbl, juillet 2017

Paris

8, rue Monsigny – F-75 002 Paris
+33 (0)1 49 49 03 30

Bruxelles

Rue de La Fauvette, 92, B-1180 Bruxelles
+32 (0)2 374 23 13

www.institut-thomas-more.org
info@institut-thomas-more.org