

Les relations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni après le « Brexit »

Vaïa Demertzis

Il y a six mois jour pour jour, les citoyens britanniques ont choisi de quitter le giron européen, quarante-trois ans après l'avoir rejoint. Depuis lors, le Royaume-Uni et l'Union européenne se préparent à redéfinir leurs relations. Bien que les négociations de sortie ne soient pas encore engagées¹, le débat sur la forme que prendront ces relations agite les cénacles britanniques et européens. S'y greffe une réflexion sur l'évolution future des relations transatlantiques, tant du Royaume-Uni, d'une part, que de l'Union européenne à 27, d'autre part, dans le contexte de l'accession prochaine de Donald Trump à la présidence américaine.

Pour redéfinir la relation euro-britannique, six scénarios sont généralement envisagés. Quatre prennent pour modèle des accords entre l'Union et des pays non membres de celle-ci, accords existants – avec la Norvège, avec la Suisse ou avec la Turquie – ou en cours de négociation – avec le Canada et avec les États-Unis². Une cinquième option consiste en l'établissement d'un « partenariat continental »³. Enfin, la relation pourrait ne se fonder que sur le respect des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), sans relation commerciale privilégiée entre le Royaume-Uni et ses anciens partenaires européens.

Cette @analyse du CRISP en ligne examine ces six modèles de Brexit et leurs implications.

Une relation de proximité...

Une étude économique de la Hong Kong & Shanghai Banking Corporation (HSBC) a classé les six options relatives au Brexit sur une échelle de gradation allant du « *soft Brexit* » au « *hard Brexit* ». Le premier modèle présenté maintient des relations étroites entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, les trois scénarios suivants réduisent

¹ Voir Vaïa DEMERTZIS, « Sur la route du "Brexit" : le point de vue britannique », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 16 décembre 2016, www.crisp.be.

² Voir notamment Jean-Claude PIRIS, « Si le Royaume-Uni quittait l'Union européenne : aspects juridiques et conséquences des différentes options possibles », *Question d'Europe*, n° 355, 4 mai 2015, www.robertschuman.eu ; André SAPIR, « Beyond hard, soft and no Brexit », Bruegel, 21 octobre 2016, <http://bruegel.org> ; Karen BIRCH, Sarah GARVEY, Maeve HANNA, « Brexit – legal consequences for commercial parties. Potential mechanisms for a UK exit from the European Union and what follows next », Allen & Overy, mai 2016, www.allenoverly.com.

³ Jean PISANI-FERRY, Norbert RÖTTGEN, André SAPIR, Paul TUCKER, Guntram B. WOLFF, « Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership », Bruegel, 25 août 2016, <http://bruegel.org>.

progressivement la relation entre les deux partenaires, tandis que les deux dernières options ne donnent plus aux relations euro-britanniques de caractère privilégié⁴.

Le modèle dit norvégien est le plus souvent invoqué par les Européens : il a le mérite d'une procédure simple et du maintien de relations euro-britanniques très privilégiées. Cette option nécessite l'adhésion du Royaume-Uni à l'Espace économique européen (EEE) – composé jusqu'à présent de l'Union européenne, de l'Islande, du Liechtenstein et de la Norvège – et, de fait, à l'Association européenne de libre-échange (AELE)⁵. Tant l'AELE que l'EEE sont des zones de libre-échange, c'est-à-dire que, à la différence d'une union douanière, elles ne comportent pas de tarif extérieur commun aux frontières externes. Par conséquent, chaque pays membres peut déterminer librement ses tarifs douaniers et sa politique commerciale vis-à-vis des pays extérieurs à ces zones. Le Royaume-Uni bénéficierait ainsi d'un accès au marché intérieur européen sans être membre de l'Union européenne. Il ne s'engagerait pas dans les autres politiques de celle-ci, telles que l'agriculture ou la pêche⁶, notamment. Il pourrait négocier de manière autonome des accords de libre-échange avec n'importe quel autre pays tiers. Cependant, les pays membres de l'EEE doivent aussi respecter les quatre libertés du marché intérieur (libre circulation des marchandises, des travailleurs, des services et des capitaux) et les politiques y afférentes (concurrence, transport, énergie et coopération économique et monétaire), sans toutefois pouvoir participer à l'élaboration de ces règles. Cela signifie que le Royaume-Uni, s'il adhère à l'EEE, devrait abandonner l'une des principales revendications des partisans du Brexit : la limitation de l'immigration. En outre, étant donné que les membres de l'EEE versent une contribution financière d'importance comparable à celle d'un État membre de l'Union européenne pour le développement du marché au sein de cet espace commun, les tenants du Brexit verraient une autre de leurs revendications rendue inopérante : l'affectation de la contribution financière britannique à l'Union européenne au budget du service national de santé. De ce double fait, le choix de cette première option paraît difficilement envisageable pour le gouvernement britannique, qui comprend en son sein plusieurs eurosceptiques ayant milité en faveur du Brexit.

Le recours au modèle suisse aurait pour effet d'établir des relations moins étroites entre les deux partenaires. La Confédération helvétique, qui est membre de l'AELE mais pas de l'EEE, a signé avec l'Union européenne une série d'accords sectoriels bilatéraux qui ouvrent un accès partiel au marché intérieur européen. En revanche, elle n'a pas conclu d'accord avec l'Union européenne dans le domaine des services financiers. Or ce secteur constitue une part importante du commerce extérieur britannique, ce qui ne rend pas ce modèle pleinement attractif pour les dirigeants britanniques. Dans ce cadre, la Suisse paie une contribution lors de chaque élargissement de l'Union européenne, compte tenu de

⁴ Simon WELLS, Liz MARTINS, Douglas LIPPOLDT, « Brexit getting harder: reassessing the prospects for a complex divorce », *HSBC Global Research*, 6 octobre 2016.

⁵ L'AELE est une zone de libre-échange créée en 1960 à l'initiative du Royaume-Uni, en réaction au développement de la Communauté économique européenne (CEE) et de l'opposition de cette dernière à la proposition britannique de mettre sur pied une grande zone de libre-échange en Europe. Composée à l'origine de sept États, l'AELE s'est progressivement réduite, suite aux adhésions successives du Danemark et du Royaume-Uni puis du Portugal à la Communauté européenne (en 1973 et en 1986, respectivement), et de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne (en 1995). Elle ne compte désormais plus que quatre pays : l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse. L'EEE, quant à lui, regroupe depuis 1994 les États membres de l'Union européenne, d'une part, et les pays membres de l'AELE, d'autre part, à l'exception notable de la Suisse, qui a choisi par votation de ne pas ratifier l'accord sur l'EEE.

⁶ Le Royaume-Uni ne participe déjà pas à l'Union économique et monétaire, une politique également exclue de l'accord sur l'EEE.

l'ouverture d'un marché supplémentaire⁷. En échange, elle doit accepter les normes européennes sans pouvoir les négocier, en ce compris le respect des quatre libertés de circulation. Si ce deuxième type de relation servait de modèle aux rapports futurs entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, ce dernier, comme dans le premier cas de figure, ne participerait ni à la politique commerciale commune ni à la politique agricole commune ou à celle de la pêche, par exemple. Précisons que les relations entre la Suisse et l'Union européenne sont actuellement en débat car des négociations sur un accord institutionnel cadre ont démarré le 22 mai 2014, alors que, parallèlement, les accords bilatéraux déjà signés ont été remis en cause par les résultats de la votation tenue en Suisse le 9 février 2014 sur « l'immigration de masse ». Celle-ci requiert en effet l'introduction, dans les trois ans, de quotas de travailleurs (européens ou non) autorisés à accéder au territoire helvète, ce qui va à l'encontre de la libre circulation des personnes entre la Suisse et les États membres de l'Union européenne.

Entre ces deux premières possibilités et un Brexit « dur », une option intermédiaire est la proposition de « partenariat continental » formulée par Jean Pisani-Ferry, Norbert Röttgen, André Sapir, Paul Tucker et Guntram B. Wolff, rendue publique par le *think tank* économique européen Bruegel⁸. Ce modèle s'appliquerait aux relations entre l'Union européenne et d'autres pays non membres de celle-ci : le Royaume-Uni, les membres de l'AELE (dont la Suisse), ou encore des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne mais réservés face à l'euro ou à une intégration plus poussée, telles l'Ukraine ou la Turquie. Ce projet s'appuie sur un renforcement du cœur de l'Union européenne – soit la zone euro et les actuels États membres souhaitant approfondir l'intégration européenne –, couplé à un partenariat à la carte avec la périphérie de ce groupe. Ce partenariat à la carte serait toutefois fondé sur un modèle de base qui donne un accès au territoire européen sans franchise de douane. À l'instar du « *soft Brexit* », le Royaume-Uni disposerait d'un accès total au marché intérieur des biens, services et capitaux. En échange, il respecterait les règles du marché – et la compétence de la Cour européenne de justice quant à leur interprétation – et contribuerait au budget européen. Cependant, il ne participerait pas aux politiques communes en matière agricole ou de pêche et mettrait en place une mobilité contrôlée des personnes. Enfin, le Royaume-Uni disposerait d'une voix – à distinguer d'un vote formel – au sein du processus décisionnel du marché unique européen. Cette proposition tend donc à valider l'existence de deux Europe. Elle pourrait également tenter d'autres États membres de l'Union européenne, parmi ceux qui ont évoqué la possibilité de tenir un référendum semblable à celui sur le Brexit (les Pays-Bas ou la Suède, par exemple).

... ou un éloignement marqué

Le quatrième scénario se rapproche des options du Brexit « dur » : le Royaume-Uni pourrait négocier une union douanière avec l'Union européenne, comparable à celle qui existe entre la Turquie et l'Union. Ce modèle d'un accord d'association incluant une union douanière a l'avantage d'être le moins intégré possible, avec un minimum de relations avec l'Union européenne. Il intègre un alignement de la Turquie sur le tarif douanier commun et la libre circulation des seules marchandises. Cela permettrait de

⁷ Jean-Claude PIRIS, « Si le Royaume-Uni quittait l'Union européenne », *op. cit.*

⁸ Jean PISANI-FERRY, Norbert RÖTTGEN, André SAPIR, Paul TUCKER, Guntram B. WOLFF, « Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership », *op.cit.*

supprimer les droits de douane, sans toutefois que le Royaume-Uni soit libre d'imposer ses propres tarifs douaniers car il devrait se conformer aux décisions prises par l'Union européenne en la matière. Mais il ne donne pas accès au marché intérieur et l'union douanière ne couvre pas le secteur, substantiel, des services, ne permettant pas leur libre circulation.

Une cinquième possibilité pour le Royaume-Uni serait de négocier avec l'Union européenne un accord de libre-échange, semblable aux traités controversés que sont l'Accord économique et commercial global avec le Canada (AECG, plus connu sous son acronyme anglais CETA) et le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement avec les États-Unis (plus communément désigné par son acronyme anglais TTIP), également connu sous le nom de Traité de libre-échange transatlantique (TAFTA, en anglais). Ces simples accords bilatéraux⁹ de libre-échange garantiraient la suppression de la plupart des barrières douanières, un accès au marché et une libéralisation des services. Dans ce scénario, le Royaume-Uni serait contraint de négocier en parallèle des accords commerciaux avec les pays et les organisations extérieures à l'Union européenne car il ne conserverait pas les droits et obligations prévus par les accords conclus par l'Union européenne avec les pays tiers. Toutefois, il n'existe actuellement aucun accord de libre-échange avec l'Union européenne dont la portée serait aussi vaste que celui dont le Royaume-Uni aurait besoin.

La sixième solution, option la plus dure en matière de sortie de l'Union européenne, serait que le Royaume-Uni devienne simplement, à partir de la date de son retrait, un État tiers vis-à-vis de l'Union européenne, sans aucun arrangement préférentiel de partenariat. Cela impliquerait le relèvement de certaines barrières tarifaires, particulièrement dans le commerce des biens et des services. En matière commerciale, le Royaume-Uni bénéficierait ainsi des règles de l'OMC, dont il est membre, mais il perdrait le bénéfice de quelque 200 accords conclus par l'Union européenne avec des pays tiers ou des organisations régionales. Le président américain sortant, Barack Obama, a repoussé la négociation d'un accord commercial entre le Royaume-Uni et les États-Unis au-delà de l'aboutissement des négociations en cours sur le TTIP. Le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a quant à lui rappelé que la conclusion des accords de commerce international est une compétence européenne exclusive : tant que le Royaume-Uni est membre de l'Union européenne, il ne peut dès lors pas entamer de négociation commerciale avec des pays ou organisations tiers.

Six scénarios sont donc envisageables pour la concrétisation du Brexit, dessinant une gradation allant d'un Brexit « doux » à un Brexit « dur ». Jusqu'à présent, l'équipe gouvernementale britannique chargée de mettre en œuvre le Brexit – composée en particulier de la Première ministre Theresa May et des ministres David Davis, Liam Fox et Boris Johnson, tous trois partisans de longue date du Brexit – ne retient officiellement aucune de ces options et assure vouloir privilégier un accord spécifique entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Certaines déclarations semblent toutefois indiquer que les deux dernières options ont ses faveurs. En effet, plusieurs membres du gouvernement, dont T. May elle-même, se sont exprimés en faveur d'une sortie dure de l'Union européenne, garantissant que le contrôle de l'immigration prime la relation commerciale avec l'Union européenne. Par ailleurs, la Première ministre britannique a indiqué vouloir poser le Royaume-Uni en « leader mondial du libre-échange » via la

⁹ Bilatéraux car unissant l'Union européenne, d'une part, et un pays tiers, d'autre part.

conclusion d'une série d'accords commerciaux de premier plan¹⁰. Enfin, pour pouvoir négocier librement les conditions du Brexit, le gouvernement britannique a engagé un bras de fer juridique afin d'éviter de devoir consulter le Parlement pour activer la clause de retrait de l'Union européenne¹¹, arguant de sa compétence exclusive en la matière.

*

* *

Les mois à venir permettront de voir duquel de ces six scénarios la concrétisation du Brexit se rapprochera le plus. Sans doute aussi l'évolution de la politique internationale de l'administration Trump (notamment sur le plan économique et commercial) jouera-t-elle un rôle significatif dans les choix qui seront posés par le gouvernement britannique. Enfin, il sera intéressant de constater si la volonté britannique de contrôler les flux migratoires continuera à primer les enjeux économiques, si la tendance s'inversera ou si une combinaison de ces deux éléments guidera la concrétisation du Brexit. Les choix posés ne dépendront toutefois pas du seul gouvernement britannique, mais également des 27 autres États membres de cette Union européenne qu'il entend quitter. Depuis les six derniers mois, les partenaires européens n'ont cessé d'affirmer trois conditions de négociation. D'abord, il ne saurait y avoir de négociations sans notification par le Royaume-Uni de sa volonté de sortie. Ensuite, les droits et obligations doivent être équilibrés. Enfin et surtout, les quatre libertés du marché intérieur – à savoir la libre circulation des biens, travailleurs, services et capitaux – sont indivisibles et ne peuvent donc se concevoir ni être négociées indépendamment l'une de l'autre. Les négociateurs britanniques vont devoir confronter leurs arguments à cette unité (au moins apparente) du camp européen.

Pour citer cet article : Vaia DEMERTZIS, « Les relations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni après le "Brexit" », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 23 décembre 2016, www.crisp.be.

¹⁰ Propos tenus par la Première ministre britannique lors de son départ pour la réunion du G20 en Chine, le 3 septembre 2016.

¹¹ Voir Vaia DEMERTZIS, « Sur la route du "Brexit" : le point de vue britannique », *op. cit.*, p. 4-5.