

Brexit : les enjeux des négociations

Par Marie-Sarah Delefosse



INTRODUCTION.

« *LEAVE!* »

Le 23 juin 2016 restera dans les mémoires, ce mot aussi : « *Leave...* » Ce jour-là, les Britanniques étaient appelés à se prononcer par voie référendaire sur l'avenir de leur pays dans l'Union européenne (UE). À la surprise et au désarroi général, ils ont fait le choix d'emprunter la porte de sortie : 51,9 % des électeurs ont glissé dans l'urne un bulletin *Leave*. Une première dans l'histoire de la construction européenne.



Un choix inédit qui amène son lot d'interrogations, sur les origines – « comment en est-on arrivé là ? » –, sur le processus – « comment est-ce que cela va se passer ? » – ou encore sur les conséquences – « qu'est-ce qui va nous arriver ? ». Dans une précédente analyse¹, nous avons mis en évidence que les raisons de ce choix s'ancrent dans une histoire mouvementée entre le Royaume-Uni et le continent européen ; ainsi que dans un contexte politique interne favorable. Les questions quant au processus et aux conséquences baliseront notre réflexion actuelle, qui nous amènera à penser l'Europe que nous voulons pour demain.

¹ J-F. BOULET, M-S DELEFOSSE, « Aux origines du Brexit, Royaume-Uni et Europe : une histoire mouvementée », *CPCP – Collection Au Quotidien*, avril 2017.

I. BREXIT : LES RÉSULTATS ET LEURS CONSÉQUENCES IMMÉDIATES

1. Le référendum

Afin de bien cerner notre sujet, présentons les modalités de ce référendum. Premièrement, le corps électoral était composé des ressortissants majeurs britanniques (Anglais, Écossais, Gallois et Nord-Irlandais), de la République d'Irlande ou d'un pays du Commonwealth résidant au Royaume-Uni ou sur le rocher de Gibraltar², ainsi que des citoyens Britanniques expatriés ayant été inscrits sur les listes électorales au cours des quinze dernières années.³ Cette composition suit la tradition électorale britannique. Il nous semble cependant important de souligner le paradoxe de l'absence de droit de vote des résidents européens au Royaume-Uni. En effet, alors que les ressortissants des pays du Commonwealth résidant sur le territoire britannique ont le droit de vote aux élections, du fait d'une union qui « porte sur une histoire, des valeurs et des intérêts communs »⁴, les résidents européens n'ont pas ce privilège. Cette distinction est symbolique pour deux raisons. Premièrement, elle met en évidence les différences dans la nature de la relation que le Royaume-Uni entretient avec le Commonwealth d'une part et l'UE d'autre part : le premier étant considéré comme une communauté de valeurs, le second comme une communauté économique. Deuxièmement, dans le cadre spécifique d'un référendum sur l'appartenance à l'UE, elle nous interroge sur notre conception de la démocratie. En effet, des citoyens de pays non-membres de l'UE (résidant au Royaume-Uni) ont la possibilité de se prononcer sur cette appartenance,

² Le rocher de Gibraltar est un Territoire d'Outre-Mer (TOM) britannique. Contrairement aux autres TOM, Gibraltar a adhéré à l'UE en 1973, en même temps que le Royaume-Uni. Il bénéficie toutefois d'un statut spécial (exclu de l'union douanière et non soumis à la TVA notamment). Étant sous souveraineté britannique, le *Brexit* entraîne également sa sortie de l'Union.

³ LEGISLATION.GOV.UK, « European Union Referendum Act 2015 : chapter 36 », 17 décembre 2015, [en ligne :] <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/contents>.

⁴ F. CAZENAVE, « Brexit : les ressortissants du Commonwealth votent, mais pas les Européens. C'est absurde », *L'Obs, Le Plus*, 21 juin 2016, [en ligne :] <http://leplus.nouvelobs.com/contribution/1529652-brexit-les-ressortissants-du-commonwealth-votent-mais-pas-les-europeens-c-est-absurde.html>, consulté le 13 février 2017.

alors que, dans le même temps, des ressortissants européens résidant également au Royaume-Uni ne le peuvent pas. Semble-t-il juste et logique que les premiers concernés par le résultat du vote n'aient pu se prononcer ?

Dans le même ordre d'idées, comme nous l'avons déjà mentionné, les citoyens britanniques résidant à l'étranger n'avaient le droit de vote que s'ils s'étaient expatriés depuis moins de quinze ans. De ce fait, nombre de Britanniques habitant dans un État membre de l'UE n'ont pas pu se prononcer. Là où se trouve le véritable paradoxe, c'est qu'un certain nombre de fonctionnaires européens britanniques vivant à Bruxelles n'ont également pas eu leur mot à dire. Et ce, alors qu'ils sont précisément les premiers concernés.

Les électeurs précités étaient donc invités à se rendre aux urnes le 23 juin 2016 afin de répondre à la question : « Le Royaume-Uni devrait-il rester membre de l'Union européenne ou quitter l'Union européenne ? »⁵. Le jour J, 72,2 % du corps électoral s'est prononcé, soit 46 501 241 votants. Leur choix est sans appel : 48,1 % souhaitaient le maintien du Royaume-Uni dans l'UE, 51,9 % ont fait le choix de la quitter. C'est ainsi qu'à l'étonnement d'un grand nombre d'observateurs, le Brexit est devenu une réalité. Pourquoi l'étonnement ? Car « à 22 heures, le soir du référendum, un sondage YouGov diffusé par la télévision britannique annonçait encore une victoire de 52 % pour les partisans du maintien »⁶. La victoire des partisans du Brexit s'est progressivement dessinée dans la nuit, montrant une carte électorale très fragmentée⁷, comme nous pouvons le constater sur le graphique #1 présentant les résultats région par région. En effet, alors que l'Angleterre et le Pays de Galles ont voté en faveur du Brexit, les Écossais et Nord-Irlandais se sont, quant à eux, prononcés pour le maintien dans l'UE.⁸ Il en va de même pour Gibraltar, seul territoire d'outre-mer britannique sur le continent européen, dont 96 % de la population a voté en faveur du maintien dans l'UE.

⁵ Traduction libre de l'auteur. Question originelle : « *Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union ?* »

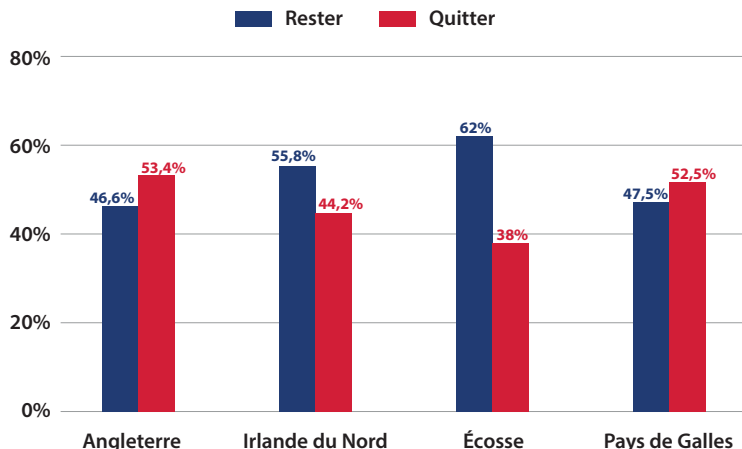
⁶ C. LEQUESNE, « Brexit : comment divorcer sans rompre », *Alternatives Économiques*, 1^{er} janvier 2017, [en ligne :] <http://www.alternatives-economiques.fr/brexit-divorcer-rompre/00076680>, consulté le 14 février 2017.

⁷ *Idem.*

⁸ Notons que les taux de participation en Ecosse et Irlande du Nord sont plus bas que la moyenne nationale (respectivement 67,2 % et 62,7 %).

Graphique #1 : Résultats du référendum par nations

Cette fragmentation de la carte électorale n'est pas la seule disparité observée. En effet, une étude a montré deux effets sur le vote : l'âge et le niveau d'éducation. Plus précisément, la propension à voter en faveur du Brexit augmente avec l'âge. Les jeunes électeurs étaient plutôt pour le maintien dans



l'Union, tandis que les électeurs plus âgés ont eu davantage tendance à voter contre.⁹ De même, plus le niveau de qualification des électeurs était élevé, plus ceux-ci étaient susceptibles de voter en faveur du maintien, et inversement.¹⁰ Le niveau d'éducation est donc étroitement corrélé avec la volonté

⁹ Cependant, si cet effet a été très largement commenté, il est moins déterminant que nous pourrions le penser de prime abord. Un sondage effectué après le référendum montre que l'âge est surtout lié à l'abstention : alors que 90 % des 65 ans et plus seraient allés voter, ils ne seraient que 64 % des 18-24 ans [Voir J. ENDERSBY, « Did young people bother to vote in the EU referendum ? », *Opinium*, 11 juillet 2016, [en ligne :] <http://opinium.co.uk/did-young-people-bother-to-vote-in-the-eu-referendum/>, consulté le 22 mars 2017]. Alors que ce référendum concernait avant tout les jeunes générations, celles-ci ne se sont que très peu déplacées. Ils sont maintenant nombreux à s'estimer pris en otage par le choix de leurs aînés.

¹⁰ M. GOODWIN, O. HEATH, « A tale of two countries : Brexit and the " left behind " thesis », *British Politics and Policy : The London School of Economics and Political Science*, 25 juillet 2016, [en ligne :] <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/brexit-and-the-left-behind-thesis/>, consulté le 14 février 2016.

d'appartenance à l'UE. Ce référendum sur l'avenir du Royaume-Uni dans l'UE a donc mis en évidence certains clivages existant au sein de la société britannique : géographique, éducationnel et générationnel.

Un dernier facteur ayant influencé les résultats de ce vote est la présence de migrants européens. Les électeurs habitant dans des lieux où des migrants européens étaient implantés depuis longtemps ont eu tendance à être faveur du *Remain*. Cependant, cet effet s'inverse si les électeurs résidaient dans un lieu qui a connu un afflux de migrants européens au cours des dix dernières années.¹¹ Cet afflux, lié à la sixième vague d'élargissement de l'UE, pourrait donc faire partie des raisons de l'europhobie britannique.

2. Processus et conséquences immédiates

La population britannique a donc fait le choix de quitter l'Union européenne. L'annonce de ce choix, survenue dans la nuit du 23 au 24 juin, a eu des conséquences directes, d'ordre tant politique qu'économique.

Politique car ce résultat inattendu a ouvert une brève période d'instabilité en rebattant les cartes au sein des deux grands partis. Au sein des Tories (les conservateurs britanniques), l'annonce du Brexit a engendré le renouvellement de la présidence du parti et donc du gouvernement. En effet, dès le 24 juin, le Premier ministre, David Cameron annonçait son intention de démissionner. Partisan du maintien, il ne s'estimait pas être la personne la plus à même pour porter le pays hors de l'UE. Un processus d'élection interne s'en suivit, aboutissant à la nomination en tant que présidente du parti de l'ancienne ministre de l'Intérieur, Theresa May. Celle-ci remplaça Cameron le 13 juillet, lorsqu'il présenta sa démission à la Reine. Eurosceptique dans l'âme et partisane discrète du *Remain* durant la campagne, May démontrait depuis le 24 juin une volonté ferme de mettre en œuvre le Brexit, évacuant toute pos-

¹¹ M. GOODWIN, O. HEATH, *op. cit.*

sibilité de second référendum ou tentative de rester dans l'UE.¹² À son arrivée au 10 Downing Street, elle nomma le très controversé Boris Johnson (leader de la campagne du *Leave*) à la tête de la diplomatie britannique, ainsi que David Davis, autre eurosceptique convaincu, comme ministre chargé de la sortie du Royaume-Uni de l'UE.

Dans le même temps, le *Labour* (parti travailliste) offrait, lui aussi, l'image d'une opposition divisée. À la suite de la victoire du *Leave*, des voix se sont élevées au sein du parti demandant la démission de leur leader, Jeremy Corbyn.¹³ Plusieurs députés ont ainsi déposé une motion de méfiance critiquant « sa campagne plus que tiède et peu convaincante en faveur du maintien dans l'UE »¹⁴.

Le remaniement ministériel et la crise au sein du *Labour* ont alimenté le sentiment d'instabilité ressenti par une population sous le choc. Celui-ci fut également renforcé par l'impréparation des pro-Brexit. Dans les jours qui ont suivi leur victoire, les leaders du camp du *Leave* ont semblé surpris et peu préparés. Ainsi, le 30 juin, Boris Johnson¹⁵ – qui faisait figure de leader naturel des pro-Brexit annonçait retirer sa candidature au poste de président des *Tories* et de Premier ministre, estimant ne pas être l'homme de la situation. Ce retrait donna l'impression que le chaos régnait au sein des pro-Brexit ; sentiment qui s'accrut davantage encore lorsque le 4 juillet, Nigel Farage, présenta sa démission de la présidence de UKIP au motif que son objectif principal – la sortie de l'UE – était atteint.

¹² Le 2 juillet 2016, près de 30 000 personnes défilait à Londres contre le Brexit. Certains demandant un nouveau référendum, d'autres espérant que le prochain gouvernement n'activerait pas l'article 50 du traité de Lisbonne (qui permet d'entamer les négociations de sortie). P. BERNARD, « Royaume-Uni : Theresa May succèdera à David Cameron dès mercredi », *Le Monde*, 11 juillet 2016, [en ligne :] http://www.lemonde.fr/international/article/2016/07/11/andrea-leadsom-renonce-a-etre-candidate-a-la-succession-de-david-cameron_4967708_3210.html, consulté le 15 février 2017.

¹³ Réélu depuis à la tête du parti.

¹⁴ « Brexit : crise au parti travailliste, le cabinet fantôme au bord de l'implosion », *Rfi.fr*, 26 juin 2016, [en ligne :] <http://www.rfi.fr/europe/20160626-royaume-uni-brexit-labour-travailliste-corbyn-conteste-cabinet-fantome>, consulté le 15 février 2017.

¹⁵ On peut voir également derrière le renoncement de Boris Johnson, l'annonce de candidature surprise de Michael Gove, second leader de la campagne du *Leave*, décrédibilisant Johnson.

Le remaniement au sein des deux grands partis ainsi que le manque de préparation démontré par le camp du *Leave* offrit aux Britanniques l'image d'un monde politique post-Brexit très instable.¹⁶

“ Une période d'incertitude économique et financière. ”

Conséquences économiques ensuite car l'annonce d'un Brexit a ouvert une période d'incertitude économique et financière. En effet, peu d'acteurs de la vie politique et économique avaient anticipé cette décision. Le processus de sortie, quoique prévu par le Traité de Lisbonne, est inédit et le scénario encore très imprécis.¹⁷ Les marchés financiers n'aimant pas l'incertitude, le cours de la livre sterling s'est effondré dès le 24 juin, perdant près de 15 % de sa valeur en quelques jours.¹⁸ Cette chute n'a pas entraîné de réelle poussée inflationniste à ce jour et les résultats du référendum n'ont donc pas encore eu d'impact direct sur la stabilité économique du Royaume-Uni. Cependant, le mois de février 2017 a été marqué par le retour de l'inflation : l'indice des prix à la consommation ayant augmenté de 2,3 %, soit 0,1 point de plus que les salaires.¹⁹ Pour nombre d'observateurs, cette augmentation devrait se poursuivre dans les mois à venir.

Par ailleurs, à la suite du référendum, deux des trois grandes agences de notation S&P et Fitch ont abaissé leur note de la dette britannique, passant de AAA à AA pour la première, de AA+ à AA avec perspective négative pour la

¹⁶ Notons cependant que la situation s'est progressivement stabilisée après la nomination de Theresa May.

¹⁷ Les questions d'accès au marché intérieur et de conservation du passeport européen font partie notamment des grandes interrogations.

¹⁸ En octobre 2016, la livre sterling atteindra même son plus bas niveau depuis 1848. R. GODIN, « Brexit : quel impact de la baisse de la livre sur l'économie britannique », *La Tribune*, 5 octobre 2016, [en ligne :] <http://www.latribune.fr/economie/union-europeenne/brexit-quel-impact-de-la-baisse-de-la-livre-sur-l-economie-britannique-605205.html>, consulté le 15 février 2017 ; R. GODIN, « Brexit : la chute de la livre, chance ou damnation de l'économie britannique ? », *La Tribune*, 14 octobre 2016, [en ligne :] <http://www.latribune.fr/economie/union-europeenne/brexit-la-chute-de-la-livre-chance-ou-damnation-de-l-economie-britannique-608027.html>, consulté le 15 février 2017.

¹⁹ E. ALBERT, « Brexit : l'inflation fait son retour au Royaume-Uni », *Le Monde.fr*, 22 mars 2017, [en ligne :] http://www.lemonde.fr/economie/article/2017/03/22/brexit-l-inflation-fait-son-retour-au-royaume-uni_5098896_3234.html, consulté le 22 mars 2017.

seconde.²⁰ Or, la baisse d'une note influe non seulement sur le cours de la monnaie, mais aussi sur les taux d'intérêts. Le choix des électeurs de sortir de l'UE a donc eu une répercussion directe sur les marchés financiers, via la chute du cours de la livre et la légère réduction des capacités d'emprunt de l'État.²¹

Sortir de l'UE : oui, mais comment ?

Faire le choix de sortir de l'Union est une première dans l'histoire de la construction européenne qui n'avait, à ce jour, connu aucune défection. Le cadre juridique n'a donc pas encore été éprouvé. Il existe de nombreuses zones d'ombres qui devront être éclaircies au fur et à mesure de la procédure. Celle-ci, décrite dans l'article 50 du Traité de Lisbonne sur l'Union européenne prévoit qu'une fois le retrait notifié au Conseil européen, l'UE et cet État entament des négociations en vue d'aboutir à un accord fixant les modalités de retrait et le cadre de leur relation future. Sauf prorogation du délai par le Conseil européen, cette négociation devrait aboutir dans les deux ans.

II. RELATIONS UE - ROYAUME-UNI : LES SCÉNARIOS POSSIBLES

Les conséquences à long terme de la sortie du Royaume-Uni de l'UE sont difficiles à prévoir, notamment car la nature des relations futures entre ce pays et l'UE – définie par l'accord de sortie – n'est pas encore connue.

De quelle nature sera l'accord final, définissant les relations entre Britanniques et Européens ? La réponse précise à cette question est complexe, l'équation

²⁰ « Brexit, S&P et Fitch dégradent la note du Royaume-Uni » *Le Point*, 28 juin 2016, [en ligne :] http://www.lepoint.fr/economie/brexit-s-p-degrade-la-note-du-royaume-uni-27-06-2016-2050071_28.php, consulté le 15 février 2017.

²¹ Cependant, ce dernier effet est à nuancer, il ne sera ressenti que si cette note est de nouveau dégradée dans les mois à venir. La note actuelle AA+ signifie que la dette est encore de *haute qualité*, soit très sûre.

qui la compose comportant encore de nombreuses inconnues. Néanmoins, de manière générale, les observateurs dégagent trois scénarios possibles, dont un qui semble plus probable, au vu de la ligne politique tenue par la Première ministre britannique, Theresa May.

1. Intégration dans l’Espace économique européen (EEE)²²

L’intégration du Royaume-Uni dans l’EEE serait le scénario le plus doux (le soft Brexit). Il permettrait au Royaume-Uni d’accéder au marché européen, sans droits de douane – à l’exception de certains produits issus de l’agriculture et de la pêche – et en conservant le fameux passeport européen. Ce scénario est cependant peu probable. En effet, le maintien de la Grande-Bretagne dans l’EEE imposerait non seulement aux Britanniques de contribuer au budget européen, ainsi qu’à l’atténuation des disparités économiques et sociales au sein de l’EEE, mais les obligerait par ailleurs à appliquer les principales règles européennes, notamment la liberté de circulation.²³ Deux éléments exclus par la Première ministre britannique.²⁴

2. Organisation mondiale du Commerce

Lorsqu’aucun accord ne régit les relations entre deux pays, ce sont les règles de l’Organisation mondiale du Commerce (OMC) qui s’appliquent. Celles-ci sont édictées par les *Accords de l’OMC* qui « régissent les marchandises, les services et la propriété intellectuelle. Ils énoncent les principes de la li-

²² Pour en savoir plus sur l’EEE et les accords signés par la Suisse : http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuid=FTU_6.5.3.html.

²³ A. DE MONTGOLFIER, *Rapport d’information fait au nom de la commission des finances sur les conséquences économiques et budgétaires d’une éventuelle sortie du Royaume-Uni de l’Union européenne « Brexit »*, Paris : Sénat, n°656, 1^{er} juin 2016.

²⁴ J. HARSCOËT, « Theresa May emmène le Royaume-Uni hors du marché unique », *L’Echo*, 18 janvier 2017, p. 9.

béralisation et les exceptions autorisées. Ils reproduisent les engagements pris par chaque pays pour réduire les droits de douane et d'autres obstacles au commerce, et pour ouvrir et maintenir ouverts les marchés de services. Ils définissent les procédures de règlement des différends. »²⁵ Dans le cadre de ces accords, le Royaume-Uni n'aurait plus à contribuer au budget européen ni à une quelconque union douanière, mais ses ressortissants ne pourraient plus non plus bénéficier des avantages du passeport européen. Pire, l'Union serait en capacité d'imposer à la Grande-Bretagne des droits de douane importants sur ses exportations vers le continent. Ce scénario – le plus *dur* de tous (le *hard Brexit*) – est *a priori* tout aussi improbable que le premier, mais pourrait s'imposer si aucun accord n'est trouvé d'ici deux ans à la date de notification de la sortie du Royaume-Uni.

3. Accords bilatéraux

Une troisième option, la plus probable, serait que le Royaume-Uni et l'UE concluent des accords d'échanges bilatéraux. Il s'agit d'accords *personnalisés*, les termes étant négociés en vue de cette relation spécifique. L'UE a déjà conclu plusieurs accords de ce type, tels que les accords bilatéraux UE-Suisse. Les différents accords conclus avec la Suisse lui octroient ainsi un accès partiellement avantageux au marché unique : absence de droits de douane sur les biens (à quelques exceptions près), réduction des barrières non-tarifaires dans certains secteurs, mais avec une couverture limitée des services et l'absence d'accès au passeport européen. La Suisse et l'UE n'ont cependant pas conclu d'union douanière. Les échanges commerciaux entre la Suisse et l'Union européenne sont dès lors toujours grevés par une série de coûts administratifs liés aux contrôles douaniers. Par ailleurs, la Suisse contribue au budget européen dans le cadre de certains programmes.²⁶

²⁵ « Comprendre l'OMC : les Accords. » *WTO.org*, s. d. [en ligne :] https://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm1_f.htm, consulté le 20 février 2017.

²⁶ SENAT - COMMISSION DES FINANCES (FRANCE), *op. cit.*

Ce troisième scénario est celui que privilégie le Royaume-Uni. Le 17 janvier 2017, Theresa May avait en effet annoncé vouloir rompre avec le marché unique européen – afin de retrouver le contrôle de l’immigration²⁷ – et rechercher un « accord de libre-échange ambitieux et global »²⁸. Ses objectifs sont développés dans un livre blanc sur le Brexit publié le 2 février. Le gouvernement britannique y indique sa volonté de négocier un accord « sur mesure » avec l’UE : il veut rompre avec le marché unique tout en ayant un statut douanier favorable²⁹, sortir de la juridiction de la Cour de Justice de l’Union européenne, clarifier le statut de leurs expatriés en UE et stabiliser le statut des étudiants et travailleurs européens, obtenir un statut favorable pour l’accès de la City aux services financiers européens³⁰, négocier le statut des relations entre le Royaume-Uni et les agences de régulation telle que celles des médicaments, de la sécurité alimentaire ou des marchés financiers... Londres réaffirme également sa volonté de continuer et de développer la coopération en matière de sécurité.³¹ Le Royaume-Uni a donc pour ambition de conclure un accord personnalisé qui lui est le plus favorable possible.

“Rechercher un « accord de libre-échange ambitieux et global. ”

Du côté de l’UE, on se dit uni, prêt à négocier (Donald Tusk, président du Conseil européen) et on exprime sa volonté d’aboutir à une solution équilibrée (Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne). Cependant, ces responsables européens précisent tous qu’ils n’accepteront « jamais une situation dans laquelle il est préférable de se trouver en dehors de l’UE que d’en être membre » (Guy Verhofstadt, eurodéputé et référent Brexit pour le

²⁷ J. HARSCOËT, *op. cit.*

²⁸ J. HENLEY, « Brexit white paper: key points explained », *The Guardian*, 2 février 2017, [en ligne :] <https://www.theguardian.com/politics/2017/feb/02/brexit-white-paper-key-points-explained>, consulté le 20 février 2017.

²⁹ P. BERNARD, « Avec son Livre blanc sur le Brexit, Londres fixe sa stratégie », *Le Monde*, 2 février 2017, [en ligne :] http://www.lemonde.fr/referendum-sur-le-brexit/article/2017/02/02/le-gouvernement-britannique-a-rendu-public-son-livre-blanc-sur-le-brexit_5073502_4872498.html, consulté le 20 février 2017.

³⁰ Le gouvernement présentant la City comme la « seule plateforme [financière] mondiale dont continuera de dépendre l’Europe ». P. BERNARD, *op. cit.*

³¹ J. HENLEY, *op. cit.*

Parlement).³² Autrement dit, pas question de voir le Royaume-Uni obtenir le beurre (l'accès au marché unique), l'argent du beurre (ne plus contribuer au budget européen) et le sourire de la crémière (ne plus être lié par les règles régissant la liberté de circulation). Une Europe à la carte est donc d'ores et déjà exclue.

Alors que les négociations n'ont pas encore commencé et que chaque partie laisse fuiter quelques-uns de ses objectifs, sans préciser les moyens mis en œuvre pour les atteindre, l'accord de sortie semble encore loin et flou. Les incertitudes sur la nature des relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni rendent ainsi très difficile toute projection quant aux conséquences de la sortie des Britanniques. En prenant en compte cela, essayons de comprendre les conséquences probables que pourrait avoir le Brexit. Pour ce faire, nous nous baserons sur l'hypothèse d'une sortie négociée autour d'un accord bilatéral. Nous étudierons ces effets sous trois angles : économique, politique et institutionnel.³³

Soft versus hard Brexit : les enjeux du choix de Theresa

Le choix qu'a fait Theresa May d'orienter son pays vers un Brexit dur n'est pas anodin. Outre les conséquences qu'il entraîne, il met également en avant les objectifs sous-jacents de la Première ministre. Le tableau ci-dessous compare ces enjeux en fonction du type de scénario choisi. Notons qu'ici, le Hard Brexit (Brexit dur) représente ici un accord suivant le modèle Suisse.



³² S. HA, S. CALDERON, « Brexit : des réactions européennes généralement prudentes, mais fermes », *Rtbf.be*, 18 janvier 2017, [en ligne :] https://www.rtbf.be/info/monde/detail_brexit-des-reactions-europeennes-generalement-prudentes-mais-fermes?id=9506115, consulté le 20 février 2017.

³³ Nous ne prétendons en aucun cas être exhaustifs. Les conséquences du *Brexit* sont multiples et pour nombre d'entre elles, encore inconnues. Notre objectif ici est de dessiner une esquisse de celles-ci selon trois angles : économique, politique et institutionnel.

Tableau #1 : Les enjeux du choix

Brexit modéré	Brexit dur
Contenter le milieu économique	Ne pas nier le vote populaire et recrédibiliser la politique
Tenir compte du vote différencié selon les nations	Importance de l'enjeu migratoire
Tenir compte de la faible marge et des contestations	Choix plus difficile et hasardeux

Nous constatons que Theresa May a décidé d'emprunter la voie épineuse qui lui permet de respecter le vote populaire. Ce choix n'est en réalité pas très étonnant : la Première ministre a toujours été claire : « Brexit means Brexit ». Malgré son choix frileux du Remain, en acceptant le poste, elle souhaitait faire respecter le vote des Britanniques. Dès lors, le Royaume-Uni ne peut faire partie du marché unique, la liberté de circulation des personnes étant un des éléments qui ont poussé nombre d'électeurs vers le Leave.

Par ailleurs, la volonté du gouvernement de mettre en œuvre un véritable Brexit sera difficile : il respecte la volonté populaire, mais dans le même temps nie les différences d'opinion de ses nations constitutives³⁴ ainsi que du monde économique (notamment les milieux financiers de Londres). De ce fait, Theresa May navigue en eau trouble et devra faire montre de ses qualités d'équilibriste pour garder son royaume uni.

³⁴ L'Écosse et l'Irlande du Nord ayant voté en majorité pour le maintien dans l'UE.

III. LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES

1. Impacts directs sur différents secteurs économiques

La sortie du Royaume-Uni de l'UE, et plus particulièrement du marché unique, aura des conséquences tant sur l'économie britannique qu'européenne. En effet, ces deux économies ont un lien très fort : à l'heure actuelle, 45 % des

“ Les échanges commerciaux seront touchés. ”

exportations britanniques se font vers un pays membre de l'UE.³⁵ De même, les entreprises britanniques exportant vers l'Union européenne emploient 3,3 millions de salariés.³⁶ Or, sauf dans le cas d'une union douanière dans le futur accord, les échanges commerciaux seront touchés par le Brexit via la mise en place de droits de douane ou de barrières non-tarifaires (normes, formalités administratives, etc.). Concrètement, une entreprise qui souhaiterait importer

un produit X d'une valeur en douane³⁷ de 1 000 euros devra y ajouter³⁸ 10 % de droits de douane (100 euros) et 19,6 % de TVA (196 euros). Sachant que les barrières non-tarifaires peuvent déjà représenter jusqu'à 24 % du bien³⁹ (soit 240 euros), l'importation coûtera à cet entrepreneur 536 euros, soit plus de la moitié de la valeur du produit ! Cet exemple fictif démontre l'impact important que pourrait avoir l'absence d'accord commercial sur les échanges entre Royaume-Uni et les États membres de l'UE.

³⁵ J. SAINT-MARC, « La croissance au Royaume-Uni risque de ralentir après le Brexit », *Alternatives Économiques*, 26 décembre 2016, [en ligne :] <http://www.alternatives-economiques.fr/croissance-royaume-uni-risque-de-ralentir-apres-brexite/00012878>, consulté le 21 février 2017.

³⁶ SENAT - COMMISSION DES FINANCES (FRANCE), *op. cit.*, p. 13.

³⁷ Valeur du produit à laquelle on ajoute le montant des assurances et du transport.

³⁸ Ces pourcentages sont fictifs, ils dépendent, dans la réalité, de la catégorie du produit importé.

³⁹ E. MOÏSÉ, F. LE BRIS, « Trade Costs – What Have We Learned ? », *OECD Trade Policy Papers*, 150, 2013, in SENAT - COMMISSION DES FINANCES (FRANCE), *op. cit.*

Le secteur de l'import/export ne serait cependant pas le seul à être directement touché. Celui des services financiers et des assurances – 3,4% des emplois britanniques, 8% du PIB, 58 milliards de livres sterling d'excédent extérieur en 2014 (soit 3,2% du PIB)⁴⁰ – le serait également, puisqu'il dépend directement du passeport européen. Comme nous l'avons vu, un des enjeux des négociations de la sortie du Brexit sera l'obtention de ce passeport, qui permet aux établissements financiers d'exercer librement dans un autre pays de l'UE. Si la City ne l'obtient pas, nombre d'investisseurs et d'entreprises pourraient être tentés de délocaliser leurs sièges sociaux et leurs activités vers une place financière intra-UE, comme Francfort, Berlin ou Paris. En effet, un des motifs d'investissement au Royaume-Uni est l'accès au marché unique. Selon Yann Moulier-Boutang, « les annonces de déménagement d'une bonne partie des activités financières se multiplie[raie]nt » déjà. Si « le détail des plans plus ou moins secrets n'est pas connu [...], plusieurs dizaines de milliers d'emplois » devraient, à terme, « repasser la Manche »⁴¹.

“ Délocaliser leurs sièges sociaux et leurs activités. ”

Une sortie du Royaume-Uni influencerait donc directement les échanges commerciaux et les emplois en découlant. Mais pas seulement, elle toucherait également les secteurs aidés par l'UE. En effet, si le Brexit signifie la fin de la contribution du Royaume-Uni au budget européen, il signifie également la fin des aides versées par l'UE. D'un montant de 6,9 milliards d'euros en 2015⁴², ces aides se répartissent principalement entre les secteurs de l'agriculture et de la pêche, de la recherche et des grands projets d'infrastructure.⁴³ Si le Royaume-Uni a déjà annoncé qu'il compenserait ces aides prévues jusqu'à

⁴⁰ G. DUVAL, « Quelle Europe après le Brexit ? », *Alternatives Économiques*, 7 septembre 2016, [en ligne :] <http://www.alternatives-economiques.fr/europe-apres-brexit/00011924>, consulté le 21 février 2017.

⁴¹ Y. MOULIER-BOUTANG, « Brexit : une sortie qui vient de loin », *Multitudes*, 64, 2016/3, p. 21.

⁴² Montant total des dépenses de l'UE en faveur du Royaume-Uni (source : commission européenne).

⁴³ Y. MOULIER-BOUTANG, *op. cit.*, p. 20.

“ Les inquiétudes du secteur agricole quant à la pérennisation de ces aides après 2020 sont légitimes. ”

l’horizon 2020⁴⁴, les acteurs des secteurs concernés sont pourtant inquiets. Les Britanniques ayant toujours été réticents à la régulation des marchés et au soutien direct à l’agriculture⁴⁵, les inquiétudes du secteur agricole quant à la pérennisation de ces aides après 2020 sont légitimes. Le domaine de la recherche s’inquiète quant à lui du financement des futurs programmes de recherche. Le gouvernement britannique n’a en effet garanti que les financements des programmes pris en charge aujourd’hui par la Commission européenne dans le cadre d’Horizon 2020.⁴⁶ Par ailleurs, comme le souligne Auriane Loizeau, « les programmes de recherche européens [...] offrent [aux chercheurs]

des possibilités de mobilité et de participation à des collaborations internationales ». Avec le Brexit, ces opportunités pourraient disparaître. « Certains scientifiques disent avoir déjà été écartés de projets collaboratifs car leurs collègues européens s’inquiétaient des financements. »⁴⁷

2. Un ralentissement de la croissance ?

Ces exemples démontrent l’influence que pourrait avoir le Brexit sur différents secteurs économiques. Cet impact, parmi d’autres variables, s’en ressentirait alors sur le PIB. En effet, comme nous pouvons le constater dans le tableau

⁴⁴ « Sans l’UE, le Royaume Uni subventionnera l’agriculture et la recherche », *Le Monde.fr* avec AFP, 13 août 2016, [en ligne :] http://www.lemonde.fr/referendum-sur-le-brexit/article/2016/08/13/sans-l-ue-le-royaume-uni-va-subventionner-l-agriculture-et-la-recherche_4982225_4872498.html, consulté le 22 février 2017.

⁴⁵ ALIM’AGRI, « Fiche pays : Royaume-Uni, Site du Ministère de l’agriculture, de l’agroalimentaire et de la Forêt », 18 août 2016, [en ligne :] <http://agriculture.gouv.fr/royaume-uni-0>, consulté le 22 février 2017.

⁴⁶ A. LOIZEAU, « Brexit : Londres va suppléer aux aides de l’UE », *La Croix*, 15 août 2016, [en ligne :] <http://www.la-croix.com/Economie/Monde/Brexit-Londres-suppleer-aides-IUE-2016-08-15-1200782370>, consulté le 22 février 2017.

⁴⁷ *Idem.*

ci-dessous – qui détaille les prédictions de l’OCDE –, la sortie des Britanniques de l’UE pourrait provoquer une chute de 3,3 % du PIB du Royaume-Uni à l’horizon 2020, 2,7 % à l’horizon 2030, selon un scénario optimiste. Cette chute entraînerait, toujours selon l’OCDE, un coût moyen par habitant de 2 200 livres sterling par an en 2020, 1 500 livres sterling en 2030.⁴⁸

Tableau #2 : **Impact du Brexit sur le PIB du Royaume-Uni** (étude OCDE)

		Outcomes		Channels						
Scenarios		GDP (%)	GDP cost equivalent per household	Risk prima	Confidence	Trade	FDI	Skills	Immigration	Deregulation
Near term 2020		-3,3 %	-2200	x	x	x			x	
Longer term 2030	Central	-5,1 %	-3200			x	x	x	x	x
	Optimistic	-2,7 %	-1500			x	x	x	x	x
	Pessimistic	-7,7 %	-5000			x	x	x	x	

Notons cependant que d’autres études sont plus nuancées, *Open Europe*⁴⁹ par exemple, prédit une perte à l’horizon 2030 de 2,23 % dans le pire scénario et un gain de 1,55 % dans le meilleur des scénarios.⁵⁰ Les chercheurs d’*Oxford Economic* prédisent quant à eux une perte allant de 0,1 % (scénario le plus avantageux) à 3,9 % du PIB (pire scénario) et un coût annuel moyen par

⁴⁸ R. KIERZENKOWSKI, N. PAIN, E. RUSTICELLI, S. ZWART, « The economic consequences of Brexit: a taxing decision », *OECD Economic Policy Paper*, n°16, 2016.

⁴⁹ R. RUPAREL, S. BOOTH, V. SCARPETTA, « Where next ? A liberal, free market guide to Brexit », *Open Europe Report*, 04/2016.


⁵⁰ Scénario où le Royaume-Uni conclurait un accord de libre-échange avec l’UE, poursuivrait une politique économique très ambitieuse de dérégulation et serait ouvert à conclure des accords ambitieux avec le reste du monde. Ce qui semble assez peu réaliste.

habitant de + 40 livres sterling à - 1 000 livres sterling.⁵¹ Ces différences dans les prédictions s'expliquent notamment par la diversité des scénarios pris en compte. Mais dans la plupart des cas, nous observons donc une chute du PIB, les prédictions positives étant basées sur des scénarios qui ont très peu de probabilité de se réaliser. Le Brexit aurait donc un effet négatif sur la croissance du Royaume-Uni.

3. Économie nette maximale

Outre les risques de pertes économiques, les millions d'emplois directement touchés par le Brexit et les inquiétudes des professionnels de divers secteurs, c'est l'ensemble de la population qui est indirectement touché par la baisse du PIB via la perte probable d'une partie de ses revenus annuels. Or, durant la campagne préférendaire, les partisans pro-Brexit avaient balayé du revers de la main l'ensemble de ces chiffres, estimant ces études prédictives peu fiables, tout en s'appuyant sur les seules études annonçant des gains en cas de Brexit.⁵² Par ailleurs, un des arguments principaux de la campagne du *Leave* s'est joué sur la contribution du Royaume-Uni à l'UE, comme le montre le flyer repris ci-dessous. Selon eux, en sortant de l'UE, le Royaume-Uni récupérerait 350 millions de livres sterling (soit 416 millions d'euros⁵³) par semaine ; 350 millions qui pourraient être directement injectés dans le système de santé britannique. Cependant, comme l'a reconnu Nigel Farage, un des leaders de la campagne du *Leave*, au lendemain du vote, cet argument était faux. En effet, ces 350 millions de livres sterling, soit 18 milliards de livres sterling par an,

Let's give our **NHS** the
£350 million
the EU takes every week

 Vote Leave, take control

⁵¹ H. WORTHINGTON, « Assessing the economic implications of Brexit – Executive Summary », *Oxford Economics*, 2016, [en ligne :] <http://www.oxfordeconomics.com/brexit>, consulté le 21 février 2017.

⁵² Et notamment l'étude d'Open Europe, ne reprenant que les chiffres liés au meilleur scénario. J. BARUCH, « Brexit : comprendre les arguments pour et contre la sortie du Royaume-Uni de l'UE », *Le Monde*, 31 mai 2016, [en ligne :] http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/05/31/brexit-les-arguments-pour-et-contre-la-sortie-de-l-union-europeenne_4929720_4355770.html#huit-anchor-economie, consulté le 21 février 2017.

⁵³ Taux de change au 22 février 2016 (1 £ = 1,19 €).

ne prenaient en compte, ni le rabais britannique⁵⁴, ni les aides reçues.⁵⁵ Ces deux paramètres inclus, la contribution budgétaire nette du Royaume-Uni était en réalité, pour 2013 par exemple, de 8,64 milliards d'euros⁵⁶ (7,29 milliards de livres sterling).⁵⁷ Ramenée à la semaine, elle était de 140,1 millions de livres sterling : nous sommes donc bien loin des 350 millions. Surtout qu'il s'agit d'une économie nette maximum, dans le cas où le futur accord entre le Royaume-Uni et l'UE ne prévoirait aucune contribution budgétaire. Or, Theresa May a d'ores et déjà laissé entendre que son pays pourrait participer à quelques programmes européens spécifiques⁵⁸, ce qui impliquerait une contribution au budget européen. Ainsi, selon le *Centre for European Reform*, si le Royaume-Uni concluait un accord similaire à celui de la Suisse, sa contribution au budget de l'UE ne serait finalement réduite que de 55 %.⁵⁹

⁵⁴ Négocié par Margareth Thatcher en 1984, il s'agit d'un mécanisme de correction : le Royaume-Uni se voit rembourser 66 % de la différence entre ce qu'il verse et perçoit (= solde budgétaire). Pour en savoir plus : « Budget européen : qu'est-ce que le rabais britannique ? », *Touteurope.eu*, 10 mai 2016, [en ligne :] <http://www.touteurope.eu/actualite/budget-europeen-qu-est-ce-que-le-rabais-britannique.html>, consulté le 7 mars 2017.

⁵⁵ J. BARUCH, « Le chef du UKIP admet que l'un des arguments phares des pro-« Brexit » était faux », *Le Monde*, 24 juin 2016, [en ligne :] http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/06/24/le-chef-du-ukip-admet-que-l-un-des-arguments-phares-des-pro-brexit-etait-faux_4957662_4355770.html, consulté le 22 février 2017.

⁵⁶ U. SCHOOF, T. PETERSEN, R. AICHELE, G. FELBERMAYR, « Brexit – potential economic consequences if the UK exits the EU », *Bertelsmann Stiftung : Policy Brief*, 2015/05.

⁵⁷ Plus précisément ; la contribution moyenne du Royaume-Uni, après correction du chèque Britannique, entre 2010 et 2014 était de 15,2 milliards d'euros (12,8 milliards de livres sterling) par an, soit 292,3 millions d'euros (246,8 millions de livres sterling) par semaine. Durant cette même période, le Royaume-Uni a perçu en moyenne 6,7 milliards d'euros (5,6 milliards de livres sterling) par an, d'aides de l'UE. Si le Royaume-Uni n'avait pas été dans l'UE entre 2010 et 2014, son économie budgétaire maximale (= contribution nette) aurait été de 8,5 milliards d'euros (7,2 milliards de livres sterling). SENAT - COMMISSION DES FINANCES (FRANCE), *op. cit.*

⁵⁸ T. MAY, discours à Lancaster House, 17 janvier 2017.

⁵⁹ CENTRE FOR EUROPEAN REFORM, « The economic consequences of leaving the EU », *The final report of the CER commission Brexit 2016*, avril 2016, in SENAT - COMMISSION DES FINANCES (FRANCE), *op. cit.*

4. Conséquences pour l'UE et ses États membres

Comme nous pouvons le constater, les prévisions économiques post-Brexit sont loin d'être roses pour le Royaume-Uni. Au vu du scénario qui se dessine, le Royaume-Uni peut craindre que son départ de l'Union ne provoque un sérieux ralentissement de sa croissance, qui frapperait directement la population par une hausse de l'inflation et une perte de revenus.⁶⁰ D'autant plus que l'UE a déjà fait entendre que la « facture sera salée ». En effet, si l'accord est conclu dans le délai de deux ans, le Royaume-Uni pourrait sortir de l'UE en 2019 ; le budget européen est, quant à lui, fixé sur une période de sept ans : 2014-2020. Or, comme les autres pays membres, les Britanniques se sont engagés pour les dépenses prévues dans ce budget. Cette facture, « très salée », selon les propres termes de Jean-Claude Juncker, pourrait être de l'ordre de 40 à 60 milliards d'euros.⁶¹ Les responsables européens ont déjà fait savoir que le règlement des engagements financiers pris par Londres était un préalable à l'accord de sortie.

Pourquoi ce préalable ? Si le Brexit a un coût pour les Britanniques, il en représente un également pour les 27 autres pays membres. La perte de la contribution britannique au budget européen devrait être ainsi compensée par les États membres restants, qui verront une hausse de leur contribution.⁶² La Belgique par exemple devrait s'acquitter d'un supplément de trois cents quarante millions d'euros.⁶³ D'autre part, la diffusion des coûts de financement et le possible recul des échanges économiques avec le Royaume-Uni entraîneraient une baisse du PIB européen par habitant, de 0,8 % en 2023 selon l'OCDE, de 0,10 % à 0,36 % en fonction du type d'accord, selon la fon-

⁶⁰ Paradoxalement, ce sont ceux qui ont voté pour le *Brexit*, dans les régions les plus défavorisées, qui subiront plus directement les conséquences négatives (régions aidées par l'UE, bassin d'emplois liés à l'exportation intra-européenne, etc.).

⁶¹ « Juncker : 'La facture du *Brexit* sera salée' pour les Britanniques », *LeMonde.fr avec Reuters*, 21 février 2017, [en ligne :] http://www.lemonde.fr/referendum-sur-le-brexit/video/2017/02/21/juncker-la-facture-du-brexit-sera-salee-pour-les-britanniques_5083264_4872498.html, consulté le 23 février 2017.

⁶² Si les États ne souhaitent pas compenser la contribution du budget, il sera alors nécessaire de revoir le modèle de redistribution (cf. conséquences institutionnelles, p. 19).

⁶³ U. SCHOOF & AL., *op. cit.*

dation Bertelsmann.⁶⁴ Cependant, comme nous pouvons le constater dans le tableau #2, l'impact sur le PIB diffère en fonction des États membres. En effet, alors que certains tels que l'Allemagne ou la France ne seraient que peu touchés, d'autres le subiraient de plein fouet. Par exemple, de par son taux important d'exportations vers le Royaume-Uni, l'Irlande serait le pays le plus touché. La Belgique fait également partie des pays qui seraient particulièrement touchés par le Brexit. Tout comme l'Irlande, l'impact sur l'économie belge serait notamment dû à ses nombreuses exportations vers les îles britanniques. En effet, « le Royaume-Uni est le quatrième partenaire commercial de la Belgique. En 2015, la Belgique a exporté pour 18,3 milliards d'euros Outre-Manche, dont 15,2 milliards rien que pour la Flandre. Quelques 60 000 emplois belges sont directement concernés par ce flux commercial »⁶⁵. La Flandre serait la Région la plus bouleversée, puisque 30 % de l'activité d'import/export du port de Zeebrugge est dirigée vers la Grande-Bretagne ; il en va de même pour 30 % de la production textile flamande.⁶⁶ D'ailleurs, « en décembre dernier, le gouvernement flamand a évalué à 2,6 % la perte de PIB pour la Flandre d'ici 2030 en cas de divorce sans traité commercial [cadre OMC] »⁶⁷.

La Flandre sera ainsi bien plus bouleversée par le Brexit que les deux autres régions. De ce fait, on note des divergences de vue au niveau communautaires quant à la position à adopter à la table des négociations. La Région flamande, qui a tout à craindre de l'échec des négociations, souhaite avant tout le maintien des relations commerciales avec le Royaume-Uni, se dirigeant vers le soft Brexit. La Région wallonne au contraire, qui a beaucoup moins à perdre, adopte un ton dur, souhaitant montrer qu'un pays ne peut quitter l'UE sans conséquences.

⁶⁴ R. KIERZENKOWSKI & AL., *op. cit.* ; U. SCHOOF & AL., *op. cit.*

⁶⁵ J. HARSCOËT, 18 janvier 2017, *op. cit.*

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ *Idem.*

Tableau #3 : **Différence (%) du PIB par habitant en 2030 en fonction des scénarios du Brexit**
(comparée au PIB par habitant en cas de *Remain*)⁶⁸

	Brexit modéré (Accord bilatéral sur l'exemple Suisse)	Brexit dur (Cadre OMC)
Royaume-Uni	-0,63	-2,98
Irlande	-0,82	-2,66
Luxembourg	-0,48	-0,80
Belgique	-0,20	-0,96
Suède	-0,13	-0,48
Pays-Bas	-0,10	-0,35
Allemagne	-0,08	-0,33
Espagne	-0,08	-0,32
France	-0,06	-0,27
Autriche	-0,05	-0,18
UE – 27	-0,10	-0,36
Monde	-0,06	-0,25

⁶⁸ U. SCHOOF & AL., *op. cit.*, p. 1

IV. LES CONSÉQUENCES POLITIQUES

L'Europe actuelle est avant tout économique. C'est pourquoi, quand nous parlons conséquences du Brexit, nous pensons d'abord en termes économiques. Cependant, la sortie de l'UE pourrait également avoir des conséquences politiques, tant au niveau du Royaume-Uni, qu'au niveau européen.

1. Au Royaume-Uni

Politique, car cette sortie de l'Europe laisse apparaître un Royaume-*Désuni*. En effet, comme nous avons pu le constater précédemment, la carte électorale post-référendum montre un découpage assez net⁶⁹ entre les nations constitutives. Alors que les Anglais et les Gallois ont largement voté pour le Brexit, les Écossais et Nord-Irlandais votaient contre à une large majorité. Ces deux nations très europhiles sont donc vigilantes à la ligne tenue par le gouvernement May pour les futures négociations, souhaitant que leurs voix soient entendues.

a. L'épine écossaise dans la chaussure de Theresa May

Abordons dans un premier temps, la situation de l'Écosse, qui a soutenu massivement le maintien dans l'UE (62 %), le 23 juin dernier. Dirigée depuis 2007, par le Parti nationaliste écossais (SNP), elle rêve d'indépendance. En 2014, le gouvernement écossais a d'ailleurs soumis cette question à ses électeurs. Ce référendum – organisé avec l'accord de Westminster – fut un échec pour les indépendantistes, puisque le *Non* a recueilli 56 % des suffrages. Outre les promesses de plus grande autonomie⁷⁰ et les craintes liées aux retentis-

⁶⁹ Voir le graphique #1, p. 2.

⁷⁰ Quelques semaines avant ce référendum, le Premier Ministre Britannique avait promis aux Écossais de leur offrir davantage d'autonomie via un transfert maximal de compétences, notamment en matière fiscale. Cette promesse fut baptisée *Devo Max*. (« Ecosse. David Cameron promet une vaste réforme du Royaume-Uni », *L'Obs avec Afp*, 19 septembre 2014, [en ligne :] <http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20140919.OBS9715/ecosse-david-cameron-promet-une-vaste-reforme-du-royaume-uni.html>, consulté le 28 février 2017.)

sements économiques de l'indépendance, une des raisons de ce refus était justement l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne. Si l'Écosse déclarait son indépendance – même en accord avec le Royaume-Uni –, elle sortirait de facto de l'UE et devrait enclencher le processus d'adhésion suivant l'article 49 du traité de l'Union européenne.⁷¹ Ce processus d'adhésion peut s'avérer long et son issue n'est pas garantie : à l'époque, les conservateurs et les sociaux-démocrates européens avaient d'ailleurs indiqué leur refus d'un accord qui offrirait aux Écossais un statut similaire à celui du Royaume-Uni (euro, *Schengen*, rabais britannique...)⁷² Certains, comme le président de la Commission européenne, José-Manuel Barroso, avaient même mis en doute la possibilité de cette adhésion, liée à la reconnaissance par l'ensemble des États membres de l'UE du nouvel État et à leur volonté d'élargissement.⁷³ Ces craintes de sortie de l'UE avaient dès lors poussé nombre d'électeurs à refuser l'indépendance.⁷⁴

Le vote du 23 juin dernier en faveur du Brexit a singulièrement changé la donne : d'ici quelques années le Royaume-Uni ne sera plus membre de l'UE. L'argument d'une sortie de facto de l'UE en cas d'indépendance n'est plus de mise. Que du contraire, puisque c'est le vote intervenu à Westminster qui impose aux Écossais leur sortie de l'UE. Au lendemain du référendum, la Première ministre écossaise, Nicola Sturgeon, a d'ailleurs déclaré que « le Royaume-Uni, dans lequel l'Écosse a choisi de rester en 2014, n'existe plus »⁷⁵.

⁷¹ V. LABORDERIE, « Entretien à propos des conséquences du Brexit sur les nationalismes européens », Bruxelles, 28 février 2017.

⁷² C. GATINOIS, « Référendum écossais : les cinq raisons du non », *Le Monde.fr*, 19 septembre 2014, [en ligne :] http://www.lemonde.fr/europe/article/2014/09/19/referendum-ecossais-les-cinq-raisons-du-non_4490978_3214.html, consulté le 28 février 2017.

⁷³ « Barroso juge " difficile " l'adhésion d'une Écosse indépendante à l'UE », *Libération avec AFP*, 16 février 2014, [en ligne :] http://www.liberation.fr/planete/2014/02/16/barroso-juge-difficile-une-adhesion-d-une-ecosse-independante-a-l-ue_980574, consulté le 28 février 2017.

⁷⁴ C. GATINOIS, *op. cit.*

⁷⁵ « Après le Brexit, l'Écosse enfonce le clou sur un " probable " référendum d'indépendance, *Le Monde.fr avec AFP*, 26 juin 2016, [en ligne :] http://www.lemonde.fr/referendum-sur-le-brexit/article/2016/06/26/ecosse-un-nouveau-referendum-sur-l-independance-est-haument-probable_4958365_4872498.html, consulté le 28 février 2017.

Depuis la victoire du *Leave*, Nicola Sturgeon a vivement insisté auprès du gouvernement May pour que la voix des Écossais soit entendue : si le Brexit est inéluctable, du moins qu'il soit soft. La ligne dure adoptée par Theresa May ne va cependant pas dans ce sens. En réaction, le 7 février 2017, le Parlement écossais s'est ouvertement prononcé contre l'activation de l'article 50 et le lancement des négociations. Comme l'a souligné Nicola Sturgeon, « ce vote est beaucoup plus que symbolique. C'est un test-clé pour savoir si la voix de l'Écosse est écoutée et si nos souhaits peuvent être pris en compte au sein du processus britannique [de sortie de l'UE]. »⁷⁶ Dans cette perspective, la Première ministre écossaise a demandé à Londres de négocier un statut spécial post-Brexit « leur permettant de conserver une partie majeure des prérogatives liées à l'appartenance à l'UE »⁷⁷.

Le gouvernement écossais va même plus loin et menace Londres d'un nouveau référendum sur l'indépendance en cas de non prise en compte de sa demande⁷⁸. Il faut dire qu'avec le Brexit, les Écossais ont été entraînés contre leur volonté dans une décision ayant de graves conséquences – notamment économiques – pour leur avenir. Dans ce contexte, les partisans de l'indépendance de l'Écosse ont repris du poil de la bête. Dédaignée par les Écossais les plus europhiles il y a trois ans à peine, l'option indépendantiste apparaît aujourd'hui comme la seule susceptible de maintenir l'Écosse au sein de l'Union européenne ; une perspective qui laisse entrevoir une alliance objective entre europhiles et indépendantistes écossais.⁷⁹ La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne pourrait donc entraîner l'indépendance d'une de ses nations constitutives.⁸⁰

⁷⁶ « Le Parlement écossais se prononce contre le lancement du " Brexit " », *LeMonde.fr avec AFP*, 7 février 2017, [en ligne :] http://www.lemonde.fr/international/article/2017/02/07/le-parlement-ecossais-vote-symboliquement-contre-le-lancement-du-brexit_5076181_3210.html?xtmc=brexit&xtrc=1, consulté le 28 février 2017.

⁷⁷ J. HARSCOËT, « L'Écosse insiste pour garder le lien avec l'UE », *L'Echo*, 2 mars 2017, p.9.

⁷⁸ D'ailleurs, le mardi 28 mars, le Parlement écossais sera amené à voter pour autoriser Nicola Sturgeon à entamer des négociations avec Londres afin d'organiser un nouveau référendum d'indépendance.

⁷⁹ V. LABORDERIE, *op. cit.*

⁸⁰ Notons cependant que la majeure partie des échanges commerciaux de l'Écosse se fait avec les autres nations constitutives du Royaume-Uni. Si l'accord négocié par celui-ci avec l'UE instaure des droits de douanes, cela pourrait pousser certains électeurs à craindre des conséquences économiques plus négatives en étant à l'extérieur du Royaume-Uni qu'à l'extérieur de l'UE.

b. Et l'Irlande du Nord ?

Observons maintenant la situation de l'Irlande du Nord. Celle-ci a un statut particulièrement fragile. En effet, alors qu'elle a connu durant près de trente ans une guerre civile opposant catholiques (républicains) et protestants (unionistes), l'accord de paix n'a quant à lui pas encore vingt ans. Celui-ci, connu comme l'*Accord du Vendredi Saint* institue une Assemblée où siège l'ensemble des parties et instaure le principe de dévolution, qui contraint les ennemis d'antan à gouverner ensemble.⁸¹ Cet accord est le symbole de la concrétisation du processus de paix, soutenu par l'UE, via son programme *PEACE*⁸² notamment, encore en cours aujourd'hui. Celui-ci a permis d'offrir aux citoyens – quel que soit leur parti – des occasions de dialogue et de participation. Il finance également de nombreux projets dont l'objectif est le soutien et l'intégration de la population. De ce fait, « ce programme fait désormais figure d'exemple en matière de consolidation de la paix »⁸³. Or, avec le Brexit, le futur de ce programme n'est plus garanti et fera partie des négociations à venir. Cette situation engendre donc des craintes quant à la stabilité de cette région. Le retour d'une frontière physique via d'éventuels contrôles douaniers et/ou militaires risque en outre de raviver les tensions. Cette frontière invisible entre les deux Irlande – traversée quotidiennement par trente-mille travailleurs – est un symbole de paix, mais aussi la seule frontière terrienne entre le futur Royaume-Uni hors UE et l'UE.

La situation pourrait devenir d'autant plus délicate que la province britannique semi-autonome est actuellement traversée par une crise politique ayant conduit à la chute du gouvernement de coalition et à l'organisation d'élections

⁸¹ Pour en savoir plus sur l'*Accord du Vendredi Saint* et le système politique Irlandais : A. POUCHARD, « En Irlande du Nord, les anciens ennemis gouvernent ensemble », *LeMonde.fr*, 11 avril 2013, [en ligne :] http://www.lemonde.fr/europe/article/2013/04/11/en-irlande-du-nord-les-anciens-ennemis-gouvernent-ensemble_3157505_3214.html, consulté le 28 février 2017.

⁸² Pour en savoir plus : F. AZEVEDO, D. HAASE, « Fiche technique sur l'Union européenne : le programme PEACE pour l'Irlande du Nord », *Site Web du Parlement européen* : www.europarl.europa.eu, 12/2016, [en ligne :] http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.9.html, consulté le 28 février 2017.

⁸³ *Idem*.

anticipées.⁸⁴ Si la défection du parti républicain *Sinn Féin* fut officiellement motivée par des erreurs de gestion du partenaire unioniste (DPU) de coalition – lesquelles pourraient coûter près de 500 millions d’euros au contribuable nord-irlandais – certains analystes estiment cependant que d’autres raisons doivent être avancées : le parti républicain ne souhaiterait plus gouverner avec les unionistes et préférerait négocier directement avec le gouvernement de May.⁸⁵ Autrement dit, le *Sinn Féin* chercherait à utiliser le Brexit – 55,6 % des électeurs de la province ont voté pour le *Remain* – pour quitter le Royaume-Uni et faire aboutir son vieux rêve d’enfin réunir les deux Irlande – et par là-même de rester membre de l’UE. Une telle option permettrait aux autorités de Belfast de limiter les conséquences économiques du Brexit.

Mais cette union est-elle possible ? Institutionnellement oui. En effet, dans l’accord du Vendredi Saint, les Britanniques et les Irlandais ont « reconnu la légitimité du choix librement consenti par la majorité du peuple nord-irlandais concernant son statut, qu’il préfère continuer à soutenir l’union avec la Grande-Bretagne ou qu’il choisisse une Irlande unie souveraine »⁸⁶. De ce fait, les gouvernements britannique et irlandais peuvent, de commun accord, consulter les électeurs irlandais afin qu’ils « exercent leurs droits à l’autodétermination [...] concernant une Irlande unie, s’ils le désirent »⁸⁷. Les deux pays sont tenus de respecter le résultat de cette consultation.⁸⁸

⁸⁴ Les unionistes ont remporté 28 sièges sur 90, le *Sinn Féin*, 27. Celui-ci est donc le grand gagnant de ces élections, avec un record de votes en sa faveur. À peine 1.000 voix séparent DPU et *Sinn Féin*. Le *Brexit* aurait-il joué en faveur des Républicains ? M. DARAS, « Élections en Irlande du Nord : les nationalistes de *Sinn Féin* ont le vent en poupe », *RFI.FR*, 4 mars 2017, [en ligne :] <http://www.rfi.fr/europe/20170304-elections-irlande-nord-nationalistes-sinn-fein-vent-poupe>, consulté le 6 mars 2017.

⁸⁵ T. DE BOURBON, « L’Irlande du Nord vote aujourd’hui, menacée par le Brexit et un retour aux frontières », *LaLibre.be*, 1^{er} mars 2017, [en ligne :] <http://www.lalibre.be/actu/international/l-irlande-du-nord-vote-aujourd-hui-menacee-par-le-brexit-et-un-retour-aux-frontieres-58b5ab22cd70fcd9ef928e3b>, consulté le 1^{er} mars 2017.

⁸⁶ Article 1.1 de l’accord du Vendredi Saint, cité par R. GODIN, « Brexit, le premier ministre irlandais évoque un référendum de réunification de l’île », *La Tribune*, 19 juillet 2016, [en ligne :] <http://www.latribune.fr/economie/union-europeenne/brexit-le-premier-ministre-irlandais-evoque-un-referendum-de-reunification-de-l-ile-587454.html>, consulté le 1^{er} mars 2017.

⁸⁷ Article 1.2 de l’accord du Vendredi Saint, cité par R. GODIN, *op. cit.*

⁸⁸ *Idem.* (Article 1.4)

Théoriquement et institutionnellement, une unification de l'Irlande est donc possible. Entre les craintes pour la paix, l'instabilité politique, les inquiétudes économiques et la volonté d'un maintien dans l'UE, les ingrédients sont réunis pour tendre vers cette réunification. Cependant, l'organisation d'une consultation est soumise à l'accord des gouvernements britannique et irlandais. Si le Premier ministre irlandais y est favorable, Downing Street est plus frieux.⁸⁹

L'ouverture prochaine des négociations concernant le Brexit jouera donc un rôle important pour l'avenir de l'Irlande, puisque celles-ci dessineront l'éventuelle frontière⁹⁰ (visible ou non) entre les deux Irlande, ainsi que le statut qu'aura le nord de l'île dans l'UE. D'autant que le Premier ministre irlandais a déjà fait savoir qu'il souhaitait que ces négociations incluent un référendum sur la réunification.⁹¹

c. Territoires d'Outre-Mer : le cas de Gibraltar

Le Royaume-Uni est composé de quatre nations constitutives, mais également de quatorze territoires d'outre-mer (TOM). La plupart d'entre eux sont autonomes, le Royaume-Uni assurant uniquement leur défense, leur protection ainsi que, lorsqu'ils marquent leur accord, leur représentation internationale. Au niveau du droit européen, ils sont reconnus comme PTOM (Pays et Territoire d'Outre-Mer) : ils ne font pas partie de l'Union, mais bénéficient d'un régime d'association⁹². À ce titre, ces territoires jouissent d'un régime commercial privilégié avec l'UE. Le Brexit entraîne *de facto* la perte de ce régime d'association pour ses TOM. Alors qu'ils n'ont pas eu voix au chapitre, ceux-ci risquent donc de voir leur économie affaiblie, d'une part, par la perte de

⁸⁹ P. BERNARD, « L'Irlande, casse-tête de l'après-Brexit pour Theresa May », *LeMonde.fr*, 27 juillet 2016, [en ligne :] http://www.lemonde.fr/referendum-sur-le-brexit/article/2016/07/27/l-irlande-casse-tete-de-l-apres-brexit-pour-theresa-may_4975155_4872498.html, consulté le 1^{er} mars 2017.

⁹⁰ Gommer la frontière est un casse-tête : la libre-circulation des personnes étant exclue par le gouvernement de May. L'idée de contrôler le mouvement des personnes entre l'île irlandaise et le Royaume-Uni est également exclue par l'accord de 1923 signé après l'indépendance irlandaise. P. BERNARD, *op. cit.*

⁹¹ *Idem.*

⁹² Celui-ci vise à renforcer les relations économiques entre ces territoires et la Communauté européenne, ainsi qu'à promouvoir leur développement économique et social. Pour en savoir plus : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3Ar12301>.

certains marchés⁹³ et par les variations de la livre sterling, d'autre part ; deux facteurs qui ont une incidence sur le tourisme (secteur économique important pour nombre de TOM).⁹⁴

Parmi ces territoires, du fait de sa localisation géographique proche du continent européen, le rocher de Gibraltar connaît une situation particulière. En effet, Gibraltar a adhéré à la Communauté européenne en 1973, en même temps que le Royaume-Uni, avec un statut spécial : ce territoire est exclu de certaines politiques communes – commerciales, agricole et pêche –, de l'Union douanière et des règles en matières de TVA.⁹⁵ Du fait de ce statut, les Gibraltariens ont pu voter lors du référendum sur le Brexit, contrairement aux autres citoyens des TOM. Lors de celui-ci, 86 % des électeurs se sont déplacés, le maintien dans l'UE a quasiment fait l'unanimité (96 %).

Cet engouement pour l'Europe a réveillé d'anciennes velléités espagnoles. En effet, depuis le Traité d'Utrecht du 13 juillet 1713 qui avalisait la conquête (en 1704) du rocher de Gibraltar par la Grande-Bretagne, l'Espagne n'a cessé de revendiquer sa souveraineté sur ces 6 km² de terre constituant, à ses yeux, « la dernière colonie d'Europe ». Dès le 24 juin 2017, le Premier ministre espagnol a donc appelé à une « restitution progressive de Gibraltar à l'Espagne par l'intermédiaire d'une co-souveraineté temporaire »⁹⁶. Profondément britanniques, les Gibraltariens refusent cette possible domination espagnole et craignent que le Brexit entraîne de nouvelles pressions et de nouveaux conflits, tel que celui des eaux territoriales en 2013. Ces conflits étaient, jusque-là, arbitrés par Bruxelles.⁹⁷ On peut légitimement se poser la question de ce qui se passera après le Brexit.

⁹³ C'est le cas des Bermudes qui avaient jusqu'ici accès au passeport européen et ont exporté en 2014 21,7 milliards d'euro de services. Voir à ce propos S. ZOBÉIDE, « Caraïbe-Brexit : les territoires d'outre-mer britanniques s'interrogent », France Info – Martinique 1^{ère}, 19 novembre 2016, [en ligne :] <http://la1ere.francetvinfo.fr/martinique/caraibe-brexit-territoires-outre-mer-britanniques-s-interrogent-418353.html>, consulté le 16 mars 2017.

⁹⁴ S. ZOBÉIDE, *op.cit.*

⁹⁵ J. BRZENCZEK, « Le Brexit et les incertitudes de Gibraltar », *Civitas Europa*, 37, 2/2016, p. 373-377.

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ F. MUSSEAU, « Gibraltar : contre le Brexit, le roc fait bloc », *Libération.fr*, 24 juillet 2016, [en ligne :] http://www.liberation.fr/planete/2016/07/24/gibraltar-contre-le-brexit-le-roc-fait-bloc_1468242, consulté le 16 mars 2017.

Par ailleurs, dans les milieux économiques, Gibraltar est connu pour ses services financiers, l'e-commerce et les jeux en lignes. Ces marchés sont principalement à destination du marché européen et dépendent des règles de libre circulation des services, mais aussi des personnes – le rocher comptant 12 000 travailleurs transfrontaliers. La restriction de ces libertés et la mise en place d'une frontière font craindre des impacts importants sur l'économie locale.

Ces différentes inquiétudes pourraient pousser le gouvernement local à mettre en avant son droit à l'auto-détermination⁹⁸ et à consulter les Gibraltariens quant à une éventuelle indépendance. Cependant, tout comme l'Écosse, il devrait alors entamer une démarche d'adhésion à l'UE suivant l'article 49 du TUE. Demande qui pourrait être bloquée par l'Espagne.

À la suite du Brexit, Gibraltar se demande donc à quelle sauce il sera mangé. Mais les craintes sont réciproques. En effet, de par sa situation géographique, le rocher a une dimension géopolitique importante pour l'Europe : militairement, il héberge une base de ravitaillement pour les sous-marins nucléaires de l'OTAN ; politiquement, c'est une route migratoire entre le continent africain et l'UE.⁹⁹ L'Union a donc tout intérêt à conserver de bonnes relations avec Gibraltar. D'autre part, son statut spécial au sein de l'Union (l'exemptant de TVA) a fait du rocher un lieu attractif pour les services financiers. En gardant Gibraltar sous son égide, l'UE avait un certain contrôle et quelques moyens de pression, évitant ainsi que celle-ci se transforme en paradis fiscal. Sauf accord lors des négociations, l'UE perdra ce contrôle et pourrait donc voir un nouveau paradis fiscal se développer à ses portes.

2. Le spectre d'un effet domino en Europe ?

Écosse, Irlande du Nord ou Gibraltar, le Brexit a mis en exergue les dissensions internes du Royaume-Uni, laissant entrevoir le spectre d'une désunion. Au niveau européen, cette volonté d'indépendance, exprimée fortement par l'Écosse, renforce les partis indépendantistes d'autres États membres, notamment en Espagne. En effet, les indépendantistes catalans sont déterminés à

⁹⁸ Inscrit dans la Constitution de Gibraltar (J. BRZENCZEK, *op. cit.*)

⁹⁹ *Idem.*

voir leur région quitter l'Espagne. Pour eux, la situation en Écosse pourrait ouvrir une nouvelle voie à la Catalogne, amenant Bruxelles à se prononcer officiellement sur le processus d'adhésion d'une région d'un « ex-État membre ». Cependant, ils oublient d'une part que les responsables européens ont déjà évacué la possibilité d'une adhésion automatique en cas d'indépendance écossaise (cf. *infra*). D'autre part, ils font l'impasse sur la différence entre le processus d'indépendance écossais et le leur. En effet, le premier fait figure de processus idéal, l'organisation d'un référendum se faisant de commun accord entre Londres et Édimbourg, les deux gouvernements s'engageant à respecter le résultat. Dans le cas catalan par contre, l'Espagne refuse tout référendum et ne veut pas entendre parler d'indépendance.¹⁰⁰

Ainsi, même si l'Écosse devenait indépendante, cela ne conforterait pas pour autant la Catalogne. La situation Écossaise découlant du Brexit ne renforce pas les indépendantismes, mais bien les rêves indépendantistes de certains.

Le Brexit vivifie les indépendantistes. Il donne par ailleurs des ailes aux mouvements populistes et europhobes. En effet, porté à l'origine par le mouvement europhobe UKIP, le référendum britannique a démontré aux yeux de tous qu'une sortie de l'UE était possible. Il a ainsi conforté les partis qui, dans différents États membres de l'UE, militaient pour une sortie de la zone euro ou de l'Europe. D'ailleurs, « au lendemain, du Brexit, Beppe Grillo et les eurosceptiques de tout bord avaient salué un vote qui ébranlait l'Union européenne »¹⁰¹. De même, en janvier dernier, par exemple, la leader de l'extrême-droite française, Marine Le Pen, se félicitait du Brexit et prédisait à la suite de celui-ci un « réveil des peuples d'Europe »¹⁰².

“ Les rêves indépendantistes donnent par ailleurs des ailes aux mouvements populistes et europhobes. ”

¹⁰⁰ V. LABORDERIE, « L'Union européenne face à ses indépendantismes », *Les Grands Dossiers de Diplomatie*, n°36, décembre 2016, janvier 2017.

¹⁰¹ P. RICARD, C. DUCOURTIEUX, O. FAYE, T. WIEDER, « Les populistes européens pris au piège du Brexit », *LeMonde.fr*, 10 janvier 2017, [en ligne :] http://www.lemonde.fr/referendum-sur-le-brexit/article/2017/01/10/les-populistes-europeens-pris-au-piege-du-brexit_5060223_4872498.html, consulté le 1^{er} mars 2017.

¹⁰² « Le Pen prédit le " réveil " de l'Europe à l'image du Brexit et de Trump », *L'express avec AFP*, 21 janvier 2017, [en ligne :] http://www.lexpress.fr/actualites/1/actualite/pour-marine-le-pen-apres-le-brexit-et-trump-l-europe-va-se-reveiller-en-2017_1871347.html, consulté le 1^{er} mars 2017.

Après le Brexit, les eurosceptiques partent déjà vainqueurs dans leurs propres pays. En outre, il est également à craindre que le vote des Britanniques ne *libère* les électeurs potentiels de ces partis en normalisant le vote radical. Jusqu'ici tabou dans nombre de pays, nous pouvons faire l'hypothèse que le choix des Britanniques banalise ce type de vote, brisant les tabous.

Cependant, l'effet inverse pourrait être également possible. En effet, depuis le référendum, le gouvernement de May est apparu divisé et confus quant aux modalités de séparation.¹⁰³ Certains analystes estiment donc que « vu le brouillard persistant, le vote en faveur du Brexit agit surtout comme une contre-publicité pour toute idée de sortie de l'UE »¹⁰⁴. Alors, renforcement ou affaiblissement des mouvements europhobes ? Les différents processus électoraux en Europe (France, Allemagne ou Pays-Bas)¹⁰⁵ nous apporteront certainement les réponses quant à cette possible conséquence du Brexit sur l'orientation que souhaite prendre les citoyens européens.

V. CONSÉQUENCES INSTITUTIONNELLES

1. Un réveil des consciences ?

Les partis populistes européens se sont donc réjouis des résultats du référendum, appelant de leur vœux un délitement de l'Union européenne. Mais pour nombre d'analystes et de citoyens européens, « après le choc du Brexit, le projet européen doit trouver un nouveau souffle »¹⁰⁶. En effet, le choix des Britanniques a secoué l'Europe, il appelle à réveiller les consciences, à la repenser ; faute de quoi elle est promise à un lent délitement, au gré des États membres qui choisiraient de quitter le navire.

¹⁰³ *Idem.*

¹⁰⁴ P. RICARD, C. DUCOURTIEUX, O. FAYE, T. WIEDER, « Les populistes européens pris au piège du Brexit », *LeMonde.fr*, 10 janvier 2017, [en ligne :] http://www.lemonde.fr/referendum-sur-le-brexit/article/2017/01/10/les-populistes-europeens-pris-au-piege-du-brexit_5060223_4872498.html, consulté le 1^{er} mars 2017.

¹⁰⁵ Les Pays-Bas et ensuite la France ont rejeté les populistes.

¹⁰⁶ D. MOÏSI, « Repenser l'Europe », *Politique étrangère*, 2016/3, p. 83-91.

Ainsi, le Brexit interroge les citoyens et responsables politiques européens sur leur avenir. Par ce biais, il devrait provoquer de nécessaires changements institutionnels au sein d'une UE vue par beaucoup comme trop complexe et inefficace. La Commission européenne a d'ailleurs entendu cet appel, présentant cinq scénarios possibles pour l'avenir de l'UE.¹⁰⁷ Ceux-ci sont réunis dans un *Livre blanc sur le futur de l'Europe*¹⁰⁸. À la suite de la présentation de celui-ci, Jean-Claude Juncker a proposé « au Parlement européen, aux parlements nationaux, aux gouvernements, à la société civile et aux citoyens »¹⁰⁹ de débattre de ces scénarios et d'en choisir un d'ici les prochaines élections européennes en juin 2019.¹¹⁰ La proposition choisie orientera la construction européenne au cours des prochaines années.

“ Le Brexit interroge les citoyens et responsables politiques européens sur leur avenir. ”

Si nous suivons la Commission, l'avenir de l'Europe pourrait donc prendre cinq formes différentes :

1. « On continue » - Statu Quo
2. « Rien d'autre que le Marché unique » – Une Communauté économique
3. « Ceux qui veulent plus, font plus » – Une Europe à plusieurs vitesses
4. « Faire moins, plus efficacement »
5. « Faire plus, tous ensemble » – Vers une Europe fédérale¹¹¹

Notre propos ici n'étant pas l'avenir de l'UE, nous n'irons pas plus en avant sur ces divers scénarios. Nous pourrions simplement regretter que le débat soit circonscrit à ces seuls schémas. En effet, nombre de voix se sont éle-

¹⁰⁷ À l'horizon 2025.

¹⁰⁸ COMMISSION EUROPÉENNE, « White Paper on the future of Europe », Site de la Commission européenne, 1^{er} mars 2017, [en ligne :] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-385_en.htm, consulté le 2 mars 2017.

¹⁰⁹ J.-C. JUNCKER, « Présentation du Livre Blanc sur le Futur de l'Europe au Parlement européen », 1^{er} mars 2016.

¹¹⁰ *Idem.*

¹¹¹ COMMISSION EUROPÉENNE, *op. cit.*

vées ces derniers temps pour appeler à un sursaut européen, qui prendrait diverses formes¹¹² : union politique pour la fondation Schuman¹¹³, une Europe des Nations pour Dominique Moïsi¹¹⁴, etc. Si Jean-Claude Juncker a lancé la discussion par ce Livre Blanc, c'est moins pour limiter le débat que pour mettre ce thème sur la table des négociations avant la notification du Brexit. Son objectif premier était d'éviter que les débats européens des deux prochaines années soient centrés sur la sortie du Royaume-Uni, donnant l'image d'une déconstruction européenne. Au contraire, offrir aux institutions une discussion sur un avenir qui ne peut être qu'européen transmet une image positive, qui ne prête que peu le flan aux eurosceptiques.¹¹⁵

2. Une nécessaire révision des politiques : l'exemple de la redistribution

Si la sortie du Royaume-Uni de l'UE nous interpelle sur l'avenir de cette Europe, elle force également l'UE à s'interroger sur des questions plus spécifiques, à réviser son fonctionnement à moyen terme. Prenons l'exemple le plus frappant : le modèle de redistribution. Comme nous l'avons déjà mentionné, le Royaume-Uni est un pays dont la balance dans le budget européen est déficitaire, c'est-à-dire qu'il contribue plus qu'il ne reçoit. Sa sortie entraînera donc une perte nette pour l'UE, de près de 11 milliards d'euros par an.¹¹⁶ Pour faire face à cela, l'UE a deux possibilités : la première, détaillée précédemment, est de compenser cette perte via l'augmentation des contributions de chaque pays ou la mise en place de nouvelles taxes ; la seconde est de réviser son modèle de redistribution.

¹¹² Ne se limitant pas aux scénarios envisagés par la Commission.

¹¹³ T. CHOPIN, J.-F. JAMET, « L'avenir du projet européen », *Fondation Robert Schuman : Question d'Europe*, n°402, 12 septembre 2016.

¹¹⁴ D. MOÏSI, *op. cit.*

¹¹⁵ Notons d'ailleurs que le scénario de déconstruction de l'UE n'est pas même évoqué, ce qui permet d'éviter que les eurosceptiques s'emparent de ce débat.

¹¹⁶ F. ROHART, « L'Europe forcée de revoir son modèle de redistribution », *L'Echo*, 25 février 2017, p. 11.

Concrètement, la sortie du Royaume-Uni entraîne l'UE dans une réflexion concernant sa politique de redistribution budgétaire. Comme l'indique Marc Lemaître, directeur général de la Commission pour la politique régionale, elle la force à faire un choix : « soit on continue à avoir des politiques pour tout le monde, mais elles seront moins généreuses en termes de redistribution, soit on décide que ces politiques ne doivent pas s'adresser à tout le monde »¹¹⁷. Dans le contexte économique actuel, augmenter les contributions au budget européen semble difficile, la révision de la politique de redistribution serait donc la voie à emprunter.

La révision de la politique de redistribution n'est qu'un exemple parmi tant d'autres des questions que pose le Brexit sur les politiques et le fonctionnement de l'UE. Il met en évidence l'ampleur des interrogations soulevées et des politiques touchées par cet évènement.

“ Des questions que pose le Brexit sur les politiques et le fonctionnement de l'UE. ”

3. Post-2019, que deviendront les fonctionnaires britanniques européens ?

En matière institutionnelle, le Brexit pose donc de nombreuses questions, sur l'avenir de l'Europe, sur des politiques spécifiques, mais aussi sur le fonctionnement interne de la Commission. Prenons comme exemple la problématique de l'avenir des fonctionnaires britanniques européens. À l'heure actuelle, 1 046 Britanniques¹¹⁸ travaillent à la Commission. Or, une des conditions exigée pour le poste est de détenir la nationalité d'un des États membres ; ce qui ne sera plus le cas des travailleurs britanniques dès 2020. Dès lors qu'adviendra-t-il de ces travailleurs, qui vivent et travaillent – pour certains d'entre eux depuis des dizaines d'années – à Bruxelles ?

¹¹⁷ *Idem.*

¹¹⁸ Soit 3,2 % du personnel de la Commission. COMMISSION EUROPÉENNE, « Chiffre-clé des membres du personnel », *Site la Commission européenne*, 1^{er} janvier 2017, [en ligne] : http://ec.europa.eu/civil_service/docs/hr_key_figures_en.pdf, consulté le 20 mars 2017.

La réponse est encore floue, et risque de l'être encore durant un certain temps. Le sort de ces travailleurs sera vraisemblablement scellé avec l'accord de sortie. Pour assurer leur carrière, certains ont donc demandé la nationalité d'un autre État membre (irlandaise, belge...). D'autres attendent les solutions proposées par l'UE et le Royaume-Uni. À ce sujet, le président de la Commission s'est voulu rassurant. S'adressant aux travailleurs britanniques en novembre 2016, Jean-Claude Juncker a rappelé qu'ils avaient « laissé [leurs] *chapeaux* nationaux à la porte lorsqu'[ils étaient] entrés dans cette institution » et « [qu'] aujourd'hui, cette porte ne se referme[rait] pas sur [eux] »¹¹⁹. De plus, un des membres de l'Union syndicale de Bruxelles (un des syndicats de la fonction publique européenne) estimait que dans le pire des cas, peu de travailleurs seraient concernés par des « mesures drastiques », la voie privilégiée étant alors plutôt les départs volontaires et à la retraite.¹²⁰

Outre les questions de l'avenir de leur emploi, nombre d'autres questions se posent pour ces fonctionnaires : comme par exemple l'exemption d'impôts sur le revenu¹²¹ ou le paiement de leur pension... Toutes ces questions feront parties, parmi tant d'autres, des négociations à venir entre l'UE et le Royaume-Uni.

¹¹⁹ C. SCHOEN, « À Bruxelles, le blues des fonctionnaires anglais après le Brexit », *LaCroix*, 15 Novembre 2016, [en ligne] : <http://www.la-croix.com/Monde/Europe/A-Bruxelles-blues-fonctionnaires-anglais-apres-Brexit-2016-11-15-1200803162>, consulté le 20 mars 2017.

¹²⁰ *Idem*.

¹²¹ S'ils sont toujours employés par l'UE après le Brexit. Le salaire des fonctionnaires européens est exempté des impôts sur le revenu dans leur pays d'origine, c'est l'UE qui prélève celui-ci.

CONCLUSION

Les conséquences du Brexit sont et seront multiples, nombre d'entre elles n'ayant d'ailleurs pas encore été envisagées. Comme nous avons pu l'observer, elles touchent tous les domaines : économique, politique et institutionnel ; et tous les niveaux : supranational (UE), national (États membres) ainsi que chaque citoyen. Si la plupart des conséquences sont hypothétiques, puisque dépendantes de négociations qui n'ont pas encore réellement débuté, elles sont pour la majorité d'entre elles négatives : sérieux ralentissement de la croissance, impacts sur les échanges commerciaux, renforcement des mouvements europhobes et nationalistes, etc.

Et pourtant, aussi dur que pourra être le Brexit, celui-ci nous donne une leçon, à nous tous Européens plus ou moins convaincus, ainsi – et surtout ? – qu'aux dirigeants. Il montre que le « Bruxelles Bashing » comme le nomme Juncker¹²² peut avoir de graves conséquences. Le *Bruxelles Bashing* ? C'est la tendance qu'ont les membres des gouvernements nationaux à faire de l'UE le bouc émissaire des mesures non-populaires, tout en s'appropriant régulièrement les mesures positives induites par l'Europe. Ce faisant, ils renforcent l'image négative de l'Union dans l'esprit des citoyens. Le *Non* adressé par les Britanniques à l'UE peut être vu¹²³ comme une conséquence de ce *Bruxelles Bashing*. Il est grand temps de *rendre à César ce qui est à César*, de freiner la diffusion de cette image négative et de faire au contraire preuve de beaucoup plus de pédagogie. Le Brexit permettrait ainsi de redorer l'image de notre Union.

La sortie du Royaume-Uni pourrait donc permettre une prise de conscience de chaque responsable politique quant à sa communication sur l'UE. Mais pas seulement, il nous offre également une chance unique : celle de construire l'Europe dont nous rêvons. En effet, le choix des Britanniques oblige chaque citoyen, chaque responsable politique européen à regarder la réalité en face : notre Europe, outil de paix durant 70 ans, va mal. Elle souffre d'une image négative, mais aussi d'un fonctionnement complexe, d'outils intergouvernementaux peu efficaces... Une règle en négociation est de limiter le nombre de personnes autour de la table : pourtant, au sein de l'UE, ils sont au minimum

¹²² J.-C JUNCKER, *op. cit.*

¹²³ Parmi de nombreuses autres raisons.

27 !¹²⁴ L'efficacité n'est donc pas au rendez-vous.

Les Britanniques, qui ont toujours eu un pied dedans, un pied dehors, quittent le navire. « C'est un choc, un séisme » ; « Cela donne du grain à moudre aux populistes et europhobes »... Oui, mais... C'est fait ! Theresa May l'affirme, « *Brexit means Brexit* », le Royaume-Uni sortira de l'UE. Saisissons donc cette opportunité : le Royaume-Uni était un des freins de l'UE, il ne voulait qu'une Europe économique. Il est maintenant sur le départ, profitons-en pour rêver et réaliser, une Europe politique, une Europe sociale... bref une Europe approfondie. Néanmoins, l'Europe à 27, c'est vingt-sept États qui ont leur propre culture, leurs intérêts nationaux et donc leurs différends... À l'heure où la nécessité d'une Europe unie – pour négocier le Brexit mais aussi pour se réformer – se fait sentir, les États membres sauront-ils gommer leurs différences et faire primer l'intérêt général ? En 2077, à l'heure de fêter les 120 ans du *Traité de Rome*, fêterons-nous également les 60 ans du rebond européen ?

Marie-Sarah DELEFOSSE est chercheuse au sein du PEPS au CPCP. Elle est titulaire d'un master en sciences psychologiques à orientation « organisation, travail et société ».

¹²⁴ Mécanisme de l'intergouvernementalisme oblige...

POUR ALLER PLUS LOIN.

- BARTOLONE Cl., *Rapport d'information sur les suites du référendum britannique et le suivi des négociations*, Paris : Assemblée nationale, n° 4485, 15 février 2017.
- BOULET J-F, DELEFOSSE M-S, *Aux origines du Brexit. Royaume-Uni et Europe : une histoire mouvementée*, Bruxelles : CPCP, « Au Quotidien », avril 2017.
- Commission européenne, « White Paper on the future of Europe », *Site de la Commission européenne*, 1^{er} mars 2017, [en ligne :] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-385_en.htm.
- DE TEYSSIER F., BAUDIER G., « Le Brexit : quelles conséquences pour l'Europe ? », in DE TEYSSIER F., BAUDIER G., *La construction de l'Europe*, Paris : *Presse universitaire de France*, « Que sais-je ? », 2016.
- DEMARIGNY F., « Après le Brexit, quelle union pour l'Europe ? », *Esprit*, 2/2017, p. 23-28.
- « [Dossier spécial] Brexit : quelles menaces pour l'Europe ? », *Toute l'Europe.eu*, 6 septembre 2016, [en ligne :] <http://www.touteleurope.eu/actualite/dossier-special-brexit-quelles-menaces-pour-l-europe.html>.
- GAMBIER-CAMPY T., ZOU J., GUÉRIN M., *Bremain ou Brexit : Europe, prépare ton avenir !*, Paris : Institut Montaigne, « Note », juin 2016.
- HOWORTH J., SCHMIDT V., « Brexit : Que s'est-il passé ? Que va-t-il se passer ? », *Politique étrangère*, 4/2016, p. 123-138.

DELEFOSSE Marie-Sarah, *Brexit : les enjeux des négociations*, Bruxelles : CPCP, « Au Quotidien », 2017/04.

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

www.cpcp.be



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Ce 24 juin 2016, le réveil fut difficile pour bon nombre d'Européens... Dans la nuit, on a apprenait que les Britanniques avait fait le choix de quitter l'Union européenne ! Le Brexit, souvent fantasmé, devenait réalité. Cette décision, inédite dans l'histoire de la construction européenne, amène son lot d'interrogations quant au processus et aux conséquences qu'auront cet évènement.

Cette analyse met en lumière, dans un premier temps, l'impact immédiat aux niveaux politique et économique du Brexit au Royaume-Uni. Elle dessine ensuite les conséquences économiques et politiques qu'il pourrait avoir à plus long terme. En guise de conclusion, une réflexion propose de penser l'Europe que nous voulons demain.

Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Églises, 45 – 1000 Bruxelles

02 238 01 00 – info@cpcp.be

www.cpcp.be



Chaque jour des nouvelles du front !
www.facebook.com/CPCPasbl

Toutes nos publications sont disponibles
en téléchargement libre :

www.cpcp.be/etudes-et-prospectives