

Europe

BREXIT : RESTE-T-IL UN ESPOIR POUR LES PRO-EUROPÉENS BRITANNIQUES ?

Renaud Thillaye

12/12/2016

Suite au référendum du 23 juin qui a vu la victoire du Brexit au Royaume-Uni, où en est la procédure de retrait de l'Union européenne? Renaud Thillaye, chercheur associé à Policy Network, fait le point sur les enjeux liés au déclenchement de l'article 50, les modalités du retrait, la stratégie de Theresa May à la tête du gouvernement conservateur mais aussi sur la position – compliquée – des travaillistes sur la politique européenne à mener.

Près de six mois après le référendum du 23 juin, la situation politique du Royaume-Uni fait penser à la « drôle de guerre ». Vu de l'extérieur, un étrange calme se dégage ; l'économie ne s'est pas effondrée ; les Britanniques font toujours partie de l'Union européenne. Theresa May s'efforce d'incarner cette « reprise du contrôle » appelée de ses vœux par la campagne pro-Brexit. En quelques mois elle a su ressouder le Parti conservateur autour d'un étatisme social qui lui permet de séduire les électeurs des classes populaires ayant voté pour la sortie de l'Union européenne. En réalité, pas un jour ne se passe sans que les atermoiements de la classe politique et des commentateurs sur le processus de retrait de l'UE et sur la nature de la future relation ne s'étalent dans la presse. À l'image des **170 questions** adressées par le Parti travailliste au gouvernement en octobre dernier pour qu'il précise ses intentions, la liste des questions à trancher n'en finit pas de s'allonger, et les réponses se font toujours attendre.

Cette note fait le point sur les préparatifs du Brexit à trois mois de la probable invocation de la clause de retrait de l'UE (procédure dite de l'« article 50 »). Elle explique dans un premier temps pourquoi les responsables politiques britanniques se montrent prudents avant d'enclencher cette procédure. Elle examine ensuite les débats en cours sur les compétences respectives du Parlement et du gouvernement, et leurs conséquences sur les négociations à venir. La troisième partie rappelle les principales options possibles pour la future relation entre le Royaume-Uni et l'UE et esquisse ce que pourraient être les demandes britanniques. La difficulté du Parti travailliste à adopter une position claire et à peser sur tous ces sujets est évoquée tout au long de la note.

Pourquoi le Royaume-Uni tarde-t-il à invoquer l'article 50?

Depuis son entrée en fonction, Theresa May n'a laissé planer aucune ambiguïté sur sa volonté de notifier au Conseil européen la volonté du Royaume-Uni de se retirer de l'Union européenne (UE). La Première ministre n'a de cesse de répéter qu'il faut mettre en œuvre la volonté du peuple, et mettre un terme à l'incertitude juridique qui s'est ouverte le 23 juin, particulièrement néfaste pour la vie économique. Comme elle le **déclare** à Birmingham lors de la conférence du Parti conservateur : « *The referendum result was clear. It was legitimate. It was the biggest vote for change this country has ever known. Brexit means Brexit – and we're going to make a success of it.* ».

Theresa May a indiqué que le Royaume-Uni déclencherait l'article 50 d'ici la fin du mois de mars.

En théorie, la procédure de retrait est simple. L'article 50 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit qu'un État membre souhaitant sortir de l'UE le notifie au Conseil européen. La conclusion d'un accord de retrait est possible pendant deux ans à partir de cette date, à moins que les États membres ne décident, à l'unanimité, de prolonger le délai. L'enjeu de l'accord de sortie est de régler de manière ordonnée le legs de l'adhésion britannique : quel avenir pour le millier de fonctionnaires britanniques travaillant dans les institutions européennes, ainsi que pour les eurodéputés britanniques? À combien s'élèvent les engagements financiers du Royaume-Uni (projets en cours financés par le budget européen, futures retraites, garanties britanniques au Fonds européen pour les investissements stratégiques, etc.)? Quels droits pour les citoyens européens résidant au Royaume-Uni, et pour les citoyens britanniques résidant dans le reste de l'UE? Quel avenir pour les agences européennes installées à Londres, comme l'Agence européenne des médicaments, ou l'Agence bancaire européenne?

Bien que l'article 50 ne soit pas explicite sur ce point, la Commission européenne négociera au nom des 27 sur la base du mandat qui lui sera confié par le Conseil européen quelques semaines ou mois après la notification. Comme dans le cadre d'une négociation commerciale classique, la Commission présentera le projet d'accord au Conseil des ministres, qui votera à la majorité qualifiée (l'accord de 20 États membres sur 27 sera nécessaire). Le Parlement européen disposera d'un droit de veto. Le Parlement britannique devra voter sur le projet d'accord.

Le mode de décision de l'article 50, et le délai de deux ans pour conclure un accord, ne sont donc pas à l'avantage du Royaume-Uni, d'où une certaine prudence à Londres et la volonté de se préparer au mieux.

Lors de sa conférence de presse du 6 décembre, le responsable de la *Task force Brexit* de la

Commission, Michel Barnier, a précisé qu'il faudrait conclure l'accord au bout de dix-huit mois afin de laisser suffisamment de temps pour les procédures de ratification.

La lenteur britannique à invoquer l'article 50 s'explique également par le fait qu'il sera impossible de négocier un accord portant sur la nouvelle relation pendant la négociation de sortie. Les leaders européens ont explicitement rejeté l'idée de négociations parallèles. Il faudra toutefois s'entendre sur les principes et les grands paramètres de la nouvelle relation, et mettre en place des modalités de transition potentiellement lourdes de conséquences. En effet, si l'on part du principe que le nouvel accord ne sera pas conclu avant plusieurs années, le gouvernement britannique fait face à un dilemme majeur : continuer sur la base existante en restant membre du marché unique (donc, en respectant les quatre libertés, l'autorité de la Cour de justice de l'UE, et en contribuant au budget européen) au risque de décevoir l'électorat; ou commencer de se retirer au risque de créer beaucoup d'incertitude économique et juridique. Ce dilemme explique également la réticence d'un certain nombre de responsables politiques britanniques, y compris conservateurs, de donner un blanc-seing à Theresa May, et les possibles rebondissements qui pourraient intervenir d'ici la fin du mois de mars 2017.

Dans quelles conditions l'article 50 sera-t-il déclenché ?

Deux éléments viennent contrarier la volonté du gouvernement d'invoquer l'article 50 d'ici fin mars 2017 : une procédure judiciaire portant sur les prérogatives respectives du gouvernement et du Parlement, et les possibles demandes du Parlement quant au plan de négociation du gouvernement.

La procédure judiciaire en cours doit déterminer si le gouvernement a le droit d'invoquer la clause de retrait de l'UE sans un vote du Parlement. Suite au recours déposé par la philanthrope **Gina Miller** devant la Haute Cour de justice d'Angleterre et du Pays-de-Galles, le gouvernement a perdu en première instance le 4 novembre. L'appel du gouvernement est en cours d'examen à la Cour suprême, qui devrait rendre sa décision finale en janvier. Les avocats de Gina Miller mettent en avant le fait que la loi ayant permis d'organiser le référendum du 23 juin ne donne pas pouvoir au gouvernement d'invoquer l'article 50. Ils soulignent également que le retrait de l'UE conduirait à priver les Britanniques d'un certain nombre de droits, décision qui devrait être votée par le Parlement.

Le gouvernement, au contraire, met en avant ses prérogatives en matière de traités internationaux. Theresa May comme la presse tabloïd pro-Brexit soulignent que la volonté populaire s'est déjà exprimée et que les juges, comme les parlementaires, lui font obstruction. Sur

le fond, la position du gouvernement s'explique par la volonté de respecter le calendrier annoncé – un vote parlementaire pouvant prolonger les débats, notamment en raison des exigences probables de la Chambre des Lords, plus pro-européenne que la Chambre des Communes. Surtout, le gouvernement souhaite éviter de mettre toutes ses cartes sur la table avant le début des négociations.

Si cette bataille judiciaire aura des conséquences sur le rapport de force entre le pouvoir exécutif et législatif, son issue ne changera pas nécessairement la donne.

La plupart des parlementaires, notamment travaillistes, demandant un vote pour le déclenchement de l'article 50 ne souhaitent pas s'y opposer. Jeremy Corbyn et son « ministre-fantôme » en charge du Brexit Keir Starmer ont reconnu à demi-mot qu'ils voteraient en faveur de l'article 50, même s'ils n'obtiennent pas gain de cause sur leurs revendications (cf. infra).

Theresa May a, d'ailleurs, pris le Parti travailliste à son propre piège en apportant, début décembre, son soutien à une motion de l'opposition à la Chambre des Communes invitant le gouvernement à présenter son plan pour le Brexit en amont de l'ouverture des négociations. Le gouvernement en a profité pour faire passer un amendement précisant que l'article 50 serait déclenché au plus tard au mois de mars. Par conséquent, la motion – certes, non-contraignante – a été largement adoptée. Seul un député conservateur s'y est opposé, ainsi que les députés du Parti national écossais, 5 députés libéraux-démocrates et 23 travaillistes (pour la plupart, députés de Londres représentant des circonscriptions qui ont largement voté pour le Remain le 23 juin).

Ainsi quelle que soit la décision de la Cour suprême, il est très probable que le Royaume-Uni notifiera sa décision au Conseil européen d'ici fin mars 2017. Le Parti travailliste, qui a fait campagne pour le Remain et dont les députés se retrouvent en porte-à-faux avec leurs électeurs dans de nombreuses circonscriptions, refuse de faire obstruction et se contente d'attaquer le gouvernement sur son manque de clarté. Il n'y a d'ailleurs guère que les libéraux-démocrates et quelques députés travaillistes pour en appeler à un second référendum sur l'accord de sortie.

Seule une évolution significative de l'opinion pourrait remettre en cause la légitimité du résultat du référendum. Or près de six mois après le 23 juin, on ne discerne pas de net changement d'attitude. Les Britanniques sont certes divisés sur la nature du Brexit, mais ils soutiennent Theresa May dans sa volonté d'ouvrir les négociations de sortie. D'après une enquête réalisée en octobre, 6% des électeurs ayant voté pour le Brexit **le regrettent** (contre 1% des pro-Remain). Fin novembre, 44% des électeurs pensaient que le Royaume-Uni avait pris la **bonne décision** le 23 juin, contre 46% début août. Ces chiffres, s'ils indiquent une possible tendance, ne traduisent pas un revirement

majeur.

Le « hard Brexit » peut-il être évité ?

S'il est acquis que l'article 50 sera déclenché, il est plus difficile de prédire les intentions du gouvernement britannique pour la future relation entre le Royaume-Uni et l'UE. Entre « hard » et « soft Brexit », on a entendu tout et son contraire depuis le 23 juin, jusqu'au Brexit « rouge, blanc et bleu » récemment évoqué par Theresa May dans un élan patriotique.

Les déclarations de la Première ministre à la conférence du Parti conservateur début octobre ont posé deux grands principes faisant pencher la balance du côté du « hard Brexit », c'est-à-dire d'une sortie du marché unique: le rétablissement de la pleine souveraineté juridique du Royaume-Uni et la fin de la liberté de circulation des personnes telle qu'appliquée au sein de l'espace économique européen. Par ailleurs, la création d'un poste de secrétaire d'État au commerce (occupé par Liam Fox) indique la volonté de sortir de l'union douanière qui lie aujourd'hui le Royaume-Uni à la politique commerciale de l'UE et permet d'éviter des contrôles aux frontières.

L'ambiguïté du gouvernement britannique tient aux mots employés par Theresa May, qui répète à l'envie que les entreprises britanniques doivent pouvoir continuer « de faire des échanges avec le marché unique et d'y opérer » (la distinction vise les biens d'un côté, et les services de l'autre). Fin novembre, les notes d'une assistante parlementaire sortant d'une réunion au département du Brexit ont fuité dans la presse et ont semblé confirmer que le gouvernement campait sur cette position maximaliste, tout en étant conscient des avertissements à répétition des institutions européennes et des principaux leaders européens. David Davis, le secrétaire d'État au Brexit, a également laissé entendre que le Royaume-Uni pourrait contribuer au budget européen pour conserver l'accès au marché unique. Sur le fond, les responsables britanniques pensent que les enjeux économiques sont tels que les Européens seront obligés de se montrer plus conciliants. En cela, ils semblent ne pas croire que la volonté politique, qui anime aujourd'hui les 27 de défendre les principes fondamentaux de la construction européenne, se maintiendra.

Le tableau suivant souligne le champ des possibles qui se présente à l'approche de la négociation.

Comme l'a souligné Theresa May, le Royaume-Uni ne cherche pas à copier un modèle existant (Norvège, Suisse...).

Si la sortie du marché unique paraît inéluctable, Londres espère obtenir un accès aussi favorable que possible, notamment en maintenant des droits de douane au niveau zéro sur la circulation des

biens et en obtenant le droit de vendre des services à partir de Londres sur la base du principe d'équivalence réglementaire. Le maintien d'une forme d'union douanière partielle est également évoqué afin de permettre aux marchandises de circuler librement. Or la fermeté des 27 sur la non-disponibilité d'un accès à la carte rend ces probables demandes peu réalistes. Outre une participation financière, des concessions significatives seront nécessaires sur le respect des réglementations européennes et sur la liberté de circulation.

Options pour la future relation entre le Royaume-Uni et l'UE, décembre 2016

	Marché unique (EEE)	Marché unique (Suisse)	Union douanière (Turquie)	Accord de libre-échange (Ukraine, Canada)	OMC*	Probables demandes britanniques
Accès libre de droits au marché unique	OUI	Partiel	Partiel	Partiel	NON	Autant que possible, notamment industrie et services financiers
Participation à la politique commerciale de l'UE	NON	NON	OUI	NON	NON	Autant que possible, notamment industrie
Liberté de circulation des personnes	OUI	OUI	NON	NON	NON	NON – mais accord préférentiel en fonction des besoins
Juridiction de la Cour de justice de l'UE	OUI, via Cour de l'AELE*	OUI, via Cour de l'AELE	NON	NON	NON	NON

Contribution au budget européen	OUI	OUI	NON	OUI	NON	Partiel (notamment fonds structurels, Horizon 2020)
Politique agricole commune et Politique commune de la pêche	NON	NON	NON	NON	NON	NON

*OMC : Organisation mondiale du commerce

* AELE : Association européenne de libre-échange

Sources : Libre adaptation à partir de [Bruegel](#), de conversations avec des sources proches du dossier, et de sources presse.

Il est peu probable que le gouvernement ne dévoile plus avant sa stratégie de négociation, même en cas de débat et de vote du Parlement. En théorie, le Parlement pourrait adopter un certain nombre de conditions qui conduiraient à « adoucir » le Brexit envisagé par Theresa May. Cependant, les conservateurs pro-européens et l'opposition ne sont pas unis sur les demandes à formuler et sur la bonne marche à adopter. On distingue quatre principales revendications parmi ceux qui souhaitent un Brexit moins dur :

- Le maintien dans le marché unique tout en modifiant les règles de liberté de circulation. C'est la position des députés travaillistes de centre-gauche comme Keir Starmer, Chuka Umunna, Emma Reynolds, Stephen Kinnock. C'est également la position d'Open Britain, l'organisation qui a pris la suite de la plateforme officielle de la campagne pour le Remain.
- Le maintien dans le marché unique en maintenant la liberté de circulation mais en revoyant certaines règles, notamment les restrictions aux aides d'État et la libéralisation des services publics. C'est la position de [Jeremy Corbyn](#) et de l'aile gauche du Parti travailliste.
- La tenue d'un référendum soumettant au peuple l'accord qui sera issue de l'article 50, proposition défendue par un certain nombre de députés travaillistes (dont [David Lamy](#) et le

candidat malheureux à la tête du Parti travailliste Owen Smith), ainsi que celle des libéraux-démocrates de **Tim Farron**.

- La garantie que l'Écosse soit associée aux négociations et bénéficie d'un statut spécial qui lui permette de rester ancrée à l'UE dans des conditions similaires à celles d'aujourd'hui : demandes formulées par **Nicola Sturgeon**, la Première ministre écossaise et cheffe du Parti national écossais.

Conclusion

Derrière l'apparente stabilité retrouvée suite au Brexit et au sérieux imposé par le leadership de Theresa May, beaucoup de questions fondamentales sont actuellement débattues à Londres avant d'entamer les négociations de sortie. S'y révèle l'immense complexité d'une démarche aux ressorts politiques, qui ne peut trouver en écho que la détermination politique des 27 à défendre l'Union européenne dans un moment de grande fragilité. Les exigences de Theresa May en matière de souveraineté et de contrôle des frontières rendent difficilement évitable un « hard Brexit » synonyme de sortie sèche de l'Union européenne, dans des conditions économiques qui feront beaucoup de perdants. Le temps dira si les Britanniques accepteront le prix à payer, également en perte d'influence, pour leur souveraineté juridique retrouvée, ou s'ils regretteront leur choix comme ils ont regretté dès la fin des années 1950 de ne pas avoir signé le Traité de Rome.

Dans un tel climat, le Parti travailliste se trouve dans une position très inconfortable. S'il espère rétablir un lien de confiance avec une partie non-négligeable de son électorat, notamment dans le Nord de l'Angleterre, il lui faut revoir ses positions pro-européennes et respecter la volonté populaire en ne s'opposant pas au déclenchement de la clause de retrait prévu au mois de mars 2017. Un temps critiques envers le discours anti-immigration des gouvernements Cameron pendant six ans, de nombreux députés travaillistes en appellent désormais à mettre fin à la liberté de circulation des personnes et espèrent secrètement que le débat refasse surface au niveau européen. Cela contraste avec le positionnement d'un Jeremy Corbyn, paradoxalement plus en phase avec l'électorat pro-Remain urbain et cosmopolite que ne le sont beaucoup d'anciens blairistes. Ces contradictions en disent long sur l'incapacité des progressistes, au Royaume-Uni comme ailleurs, à s'unir autour d'un discours cohérent sur la souveraineté, l'intégration européenne et l'immigration.