

N° 425

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 février 2017

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union Européenne (1)*

**Rapport d'étape sur le processus  
de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne,**

Par MM. Jean-Pierre RAFFARIN et Jean BIZET,

Sénateurs

---

*(1) Ce groupe de suivi est composé de : MM. Jean Bizet et Jean-Pierre Raffarin, présidents ; MM. Pascal Allizard, Jean-Marie Bockel, Éric Bocquet, Christian Cambon, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. André Gattolin, Mme Éliane Giraud, M. Jean-Noël Guérini, Mmes Gisèle Jourda, Fabienne Keller, MM. Claude Kern, Didier Marie, Jean-Pierre Masseret, Mme Colette Mélot, MM. Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Simon Sutour et Richard Yung, membres.*



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE BREXIT, RÉSULTAT D'UN LONG DÉSAMOUR BRITANNIQUE POUR L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	9
<b>A. UN ROYAUME-UNI ENTRÉ TARDIVEMENT DANS L'UNION EUROPÉENNE, ESSENTIELLEMENT POUR SON MARCHÉ UNIQUE</b> .....	10
1. <i>Les deux candidatures infructueuses du Royaume-Uni aux Communautés européennes</i> .....	10
2. <i>L'adhésion en 1973, confirmée par le référendum de 1975</i> .....	11
<b>B. L'AFFIRMATION PROGRESSIVE D'UNE PLACE SINGULIÈRE EN EUROPE</b> .....	12
1. <i>La mise en œuvre du rabais britannique : « I want my money back »</i> .....	12
2. <i>Les quatre « opt-out » britanniques</i> .....	13
3. <i>L'aménagement obtenu sur le pacte budgétaire européen</i> .....	15
<b>C. DE L'EUROSCEPTICISME AU RÉFÉRENDUM POUR LA SORTIE DE L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	16
1. <i>La montée de l'euroscepticisme britannique à l'origine du référendum</i> .....	16
2. <i>Les demandes britanniques préalables au référendum (novembre 2015)</i> .....	17
3. <i>Le « paquet Tusk » de février 2016 : une réponse favorable aux demandes britanniques</i> .....	18
4. <i>Le résultat du référendum du 23 juin 2016 : le Brexit</i> .....	19
<b>II. LA MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 50</b> .....	20
<b>A. LE CADRE GÉNÉRAL DU RETRAIT</b> .....	20
1. <i>La mise en œuvre de l'article 50 par le gouvernement britannique est prévue pour fin mars 2017 au plus tard, mais pourrait intervenir dès le 9 mars</i> .....	20
2. <i>L'Europe réaffirme sa solidarité lors du Sommet de Bratislava</i> .....	23
3. <i>Un calendrier de négociation très serré jusqu'en 2019</i> .....	23
<b>B. LES POSITIONS À LA VEILLE DES NÉGOCIATIONS</b> .....	24
1. <i>La position britannique du discours de Lancaster House du 17 janvier 2017 et du « Livre blanc » du 2 février 2017</i> .....	25
a) <i>Un divorce souhaité dans un calendrier ambitieux</i> .....	25
b) <i>Vers un nouvel accord de libre-échange</i> .....	26
c) <i>Les incertitudes de la phase de transition</i> .....	26
d) <i>Un mélange de menaces voilées et de gages de bonne volonté</i> .....	26
e) <i>La zone d'ombre du discours de Lancaster House</i> .....	26
2. <i>La position française et européenne</i> .....	27
a) <i>La direction de la négociation</i> .....	27
b) <i>Les quatre lignes rouges</i> .....	29
<b>III. LES ENJEUX ET LES RISQUES DE LA NÉGOCIATION</b> .....	30
<b>A. LES ENJEUX DU « DIVORCE » D'ICI MARS 2019</b> .....	31
1. <i>Les enjeux administratifs juridiques et institutionnels</i> .....	31
2. <i>L'enjeu budgétaire correspondant aux engagements souscrits par le Royaume-Uni en tant qu'État membre</i> .....	31
3. <i>Les autres problèmes à régler avant le retrait</i> .....	32

---

a) Les droits acquis par les citoyens .....	32
b) La déconsolidation des accords multilatéraux et bilatéraux dont l'Union est partie.....	32
4. <i>Les nouvelles frontières extérieures de l'Union européenne : Gibraltar, Chypre, l'Irlande ; la question écossaise</i> .....	32
<b>B. LES ENJEUX DE LA RELATION FUTURE ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LE ROYAUME-UNI APRÈS 2019.....</b>	<b>34</b>
1. <i>Risques économiques et enjeux budgétaires</i> .....	34
a) Les perspectives du prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne après 2020 .....	34
b) Des conséquences économiques du Brexit qui se feront sentir sur le moyen terme.....	35
2. <i>Des opportunités pour la finance continentale européenne ?</i> .....	37
a) La fin du passeport financier européen .....	38
b) Les chambres de compensation en euros rapatriées sur le territoire de l'Union ? .....	38
c) Le « private equity » (investissement dans des sociétés non cotées) peut-il se développer davantage sur le continent ? .....	39
d) Une opportunité pour les places financières continentales ? .....	40
e) L'accès aux talents .....	40
3. <i>Les coopérations qu'il faut maintenir dans le long terme</i> .....	40
a) La défense, le renseignement et la lutte contre le terrorisme .....	41
b) La coopération en matière de nucléaire civil .....	41
c) Les liens commerciaux : un modèle d'association à définir pour le long terme .....	42
 <b>CONCLUSION</b> .....	 <b>45</b>
 <b>RECOMMANDATIONS POUR LES NÉGOCIATIONS</b> .....	 <b>47</b>
 <b>ENTRETIENS À LONDRES LES 6 ET 7 FÉVRIER 2017</b> .....	 <b>49</b>
 <b>ANNEXE - ARTICLE 50 DU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	 <b>51</b>

Le 23 juin 2016, les Britanniques ont décidé, par référendum, de la sortie de leur pays de l'Union européenne.

Ce vote, dont il faut prendre acte du résultat incontestable, est un séisme à la fois pour le Royaume-Uni et pour l'Union européenne.

Le Sénat a voulu en mesurer les conséquences en mettant en place, à l'initiative de son président Gérard Larcher, un « groupe de suivi » commun à ses deux commissions des affaires étrangères et des affaires européennes. Composé à parité des deux commissions, ce groupe de suivi a mené, depuis huit mois, une série d'auditions à Paris, Bruxelles et Londres. Ce faisant, il a pu examiner l'évolution de la position britannique et les premiers éléments de réponse que l'Union européenne a apportés au défi que constitue le retrait du Royaume-Uni.

Le « Brexit » recouvre en fait un triple enjeu : celui de la définition des modalités de la sortie de l'UE du Royaume-Uni, d'ici 2 ans à compter de la notification de la décision de retrait, soit vraisemblablement d'ici mars 2019, celui des futures relations entre l'UE et le Royaume-Uni une fois celui-ci redevenu un « pays tiers » -et des éventuelles mesures transitoires- et enfin celui, plus essentiel finalement pour l'Union européenne, du sursaut du projet européen désormais porté par les 27 États-membres.

C'est sur ce dernier enjeu, vital pour la construction européenne, qu'a voulu se focaliser le Sénat, dans un rapport à paraître fin février 2017, qui livrera au débat conclusions et propositions pour réaffirmer l'Union européenne, dans la perspective du soixantième anniversaire du traité de Rome le 25 mars prochain.

Pour autant, alors que le gouvernement britannique s'apprête à notifier, dans quelques jours ou semaines, au Conseil européen sa décision de mettre en œuvre l'article 50 du traité pour quitter l'Union, le groupe de suivi du Sénat juge utile de faire un point d'étape, avant que ne s'ouvrent, 9 mois après le vote britannique, les négociations.

Tel est l'objet du présent rapport, qui a essentiellement pour vocation de rappeler le contexte, décrire les enjeux et identifier les paramètres des discussions à venir.

\*\*\*

Pour autant, quelques convictions fortes animent d'ores et déjà le groupe de suivi du Sénat.

- **Un enjeu d'abord politique**

Le processus est désormais inévitable. Le groupe de suivi l'a ressenti lors de son déplacement à Londres, à l'écoute de ses interlocuteurs favorables au « Remain » et qui ont désormais intégré le caractère inéluctable du « Leave ». Le choc du référendum du 23 juin a été important. Il a suscité beaucoup d'émotion au regard de l'Histoire et de l'enjeu de la cohésion européenne dans un monde qui se structure autour d'Etats-continent. Mais on est désormais entré dans une nouvelle phase. Il s'agit, pour l'Union européenne de gérer une situation qu'elle n'a pas voulue, au mieux de ses intérêts tout en préservant son unité et sa cohésion. Dans ce contexte, il convient de ne pas transformer des rivalités en tensions. Le Royaume-Uni cherchera à traduire au mieux ce qui lui paraît correspondre aux souhaits de son opinion publique. Mais il doit aussi être conscient que les Etats membres, la France et l'Allemagne au premier chef, devront rendre des comptes à leurs opinions publiques sur les résultats de la négociation au regard de leurs propres intérêts. L'Union européenne ne doit pas spéculer sur les dissensions internes au Royaume-Uni. Mais, en retour, celui-ci aurait tort de parier sur des divisions au sein de l'Union européenne. Le contexte géopolitique impose à celle-ci de préserver son unité pour peser sur la scène internationale. Tous ceux qui voudraient utiliser le Brexit comme levier de déconstruction devront être considérés comme des adversaires par l'Union européenne. **L'unité de l'Union européenne est une "ligne rouge" que ses partenaires extérieurs ne doivent pas franchir. L'union des 27 doit être préservée.**

- **Une affaire européenne**

Le processus du retrait du Royaume-Uni est une affaire européenne qui doit être réglée entre l'Union européenne et ce pays qui a choisi d'en sortir. Le Brexit ne saurait être pris en otage par une vision extérieure à l'Union qui tablerait sur sa déconstruction et sur la promotion d'une organisation du monde sur un mode bilatéral.

- **Un calendrier serré**

L'accord de retrait, prévu par l'article 50 du traité sur l'Union européenne, devra être négocié dans un délai très court. La notification devrait être effectuée par le gouvernement britannique soit au début, soit à la fin du mois de mars. A compter de cette notification, un délai de deux ans commencera à courir. Compte tenu des délais nécessaires pour le processus d'approbation de l'accord, c'est en fait entre quinze et dix-huit mois utiles qui pourront être mis à profit par les négociateurs.

---

- **Un échec des négociations du Brexit est possible**

Plusieurs raisons à cela : le calendrier est extrêmement serré au regard de la complexité de la négociation ; des questions centrales (comme celle du respect par les Britanniques de leurs engagements financiers dans le cadre de l'Union européenne et ses conséquences financières) n'ont pas été clairement débattues au cours du débat référendaire.

Sans accord, les conséquences seraient brutales pour le Royaume-Uni, qui deviendrait *ipso facto* un pays tiers relevant du seul statut de pays membre de l'Organisation mondiale du commerce pour ses relations avec l'Union européenne. Pour autant, l'Union serait également affectée, par ricochet. Ce scénario du pire semble, si ce n'est probable, tout au moins possible : il faut s'y préparer tout en mettant tout en œuvre pour l'éviter.

**La possibilité d'une absence d'accord doit donc être anticipée -sans crainte de la part des Européens, mais avec lucidité et réalisme-.**

Les échéances électorales tant dans l'Union en 2019 (élections européennes) qu'au Royaume-Uni (élections générales) vont, mécaniquement, progressivement tendre les termes du débat et renforcer la probabilité de scénarios non coopératifs ou de « compétition des égoïsmes ».

- **Le Brexit peut avoir un effet déconstructeur pour l'Union européenne**

Les négociations du Brexit comportent des effets potentiellement destructeurs pour l'Union européenne : risque de divisions des États membres dans la négociation -tout comme, symétriquement, existe, pour le Royaume-Uni, un risque de fracturation interne, l'Irlande du Nord et l'Ecosse, notamment, ayant voté pour le maintien dans l'Union européenne-, risque de contagion à d'autres États membres si les termes de la séparation étaient déséquilibrés.

A contrario, les négociations peuvent faire ressortir, par contraste, tout ce que la construction européenne a apporté aux peuples européens -et tout ce dont les Britanniques vont être privés-. Aux dirigeants et aux négociateurs européens de savoir l'expliquer positivement à leurs opinions publiques.

Dans un contexte géopolitique où ses valeurs sont de plus en plus mises en cause sur la scène internationale, y compris à travers des déclarations de grandes puissances, l'Union européenne devra plus que jamais affirmer son identité. Elle devra davantage encore faire valoir ses valeurs telles qu'elles sont fortement exprimées par les traités européens et par la Charte des droits fondamentaux.

- **Le projet européen ne doit pas être pris en otage par le Brexit**

Le Brexit est avant tout l'affaire du Royaume-Uni (l'Union européenne ne l'a ni souhaité, ni décidé et a au contraire fourni des efforts conséquents pour l'éviter, avec le « paquet Tusk » en février 2016) ; les

négociations du Brexit ne doivent pas empêcher les Européens -bien au contraire- d'avancer pour mieux répondre aux demandes des citoyens pour plus de protection, de sécurité, d'innovation, d'investissement et de croissance. Le Brexit est essentiellement l'affaire des Britanniques, la refondation de l'Union doit être l'affaire des Européens.

- **La diffraction de l'Europe aura des effets géopolitiques**

La diffraction de l'Europe apparaît comme un non-sens géostratégique à l'heure des pays-continent et des grands émergents qui consolident leur puissance ; face à l'Inde, la Chine, la Russie, le Brésil, plus que jamais l'union des Européens fait leur force : en 2050, il n'y aura plus qu'un seul État membre dans les 10 premières puissances économiques mondiales contre trois aujourd'hui ; en revanche l'Union européenne y figurera toujours. Malgré le concept positif de « *global Britain* » mis en avant par le gouvernement britannique -dont le contenu exact reste à définir-, les conséquences en seront sans doute plus lourdes pour le Royaume-Uni que pour les 27.

- **Les relations de long terme avec le Royaume-Uni doivent être préservées : un enjeu pour l'Union et pour la France**

L'accord futur entre l'Union européenne et le Royaume-Uni doit permettre de maintenir et renforcer les coopérations, notamment dans le domaine de la sécurité.

De la même façon, le groupe de suivi estime que la relation bilatérale entre le Royaume-Uni et la France, déjà très dense, doit encore être renforcée, du fait du Brexit, dans au moins trois domaines : défense, sécurité et lutte anti-terroriste, nucléaire civil. La France a besoin de relations fortes avec l'Allemagne, et aussi le Royaume-Uni. Le Brexit ne saurait donc ouvrir la voie à une dérive de la relation franco-britannique.



## I. LE BREXIT, RÉSULTAT D'UN LONG DÉSAMOUR BRITANNIQUE POUR L'UNION EUROPÉENNE

Entré en 1973 dans l'Union européenne, le Royaume-Uni en est un des principaux États membres ; avec 65 millions d'habitants il représente 12 % de la population européenne.

### Le Royaume-Uni et l'Union européenne

Population : 65 millions d'habitants sur les 510,1 millions d'habitants (selon l'estimation d'Eurostat au 1<sup>er</sup> janvier 2016), soit 12,7 % de la population européenne

Croissance : 2,3 % en 2015

Chômage : (2<sup>ème</sup> trimestre 2016) : 4,9 % de la population active (taux chômage des jeunes : 16,9 % en 2015)

Déficit budgétaire : 4,4 % PIB (prévisions de 3,1 % pour 2016)

Dette publique : 88,6 % du PIB en 2015

Dépenses publiques : 42 % du PIB (objectif des Conservateurs : 35 %)

Contribution au budget de l'UE : 17 068 millions d'euros soit 12,2 % du total du budget européen (pour mémoire, la contribution de la France s'élève à 23 292 millions d'euros soit 16,7 % du total)

Retour annuel sur le budget UE en 2013 : 6 308 millions d'euros (France : 14 239 millions d'euros)

Dont politique de cohésion : 665 millions d'euros (France : 2 603 millions d'euros)

Dont Ressources naturelles y compris PAC : 3 958 millions d'euros (France : 9 619 millions d'euros)

Rabais britannique en 2014 : 5,3 milliards d'euros

Solde net en 2013 : -10 760 millions d'euros (-0,57 % par rapport à 2012), (France : -9 400 millions d'euros)

Total des fonds européens alloués sur la période 2014-2020 : 11,8 milliards d'euros (contre 27 milliards d'euros pour la France)

Nombre de députés au Parlement européen : 73 sur 754 (74 pour la France)

Nombre de voix au Conseil de l'UE : 29 sur 345 soit 8 % (29 pour la France, l'Allemagne et l'Italie).

Sources : Commission européenne, Rapport financier 2013 et site Internet *Diplomatie.gouv.fr*

---

## A. UN ROYAUME-UNI ENTRÉ TARDIVEMENT DANS L'UNION EUROPÉENNE, ESSENTIELLEMENT POUR SON MARCHÉ UNIQUE

### 1. Les deux candidatures infructueuses du Royaume-Uni aux Communautés européennes

Absent du processus d'unification européenne au cours des années cinquante, le Royaume-Uni est à l'initiative de la signature de la convention de Stockholm<sup>1</sup>, le 4 janvier 1960, qui a donné naissance à l'Association européenne de libre-échange (AELE). Elle avait pour objectif de créer une zone de libre-échange entre les pays d'Europe non membres de la Communauté économique européenne (CEE) en regroupant les États qui ne souhaitaient pas y adhérer. Elle a pu aussi manifester la tentation britannique de contourner les obligations inhérentes à la construction européenne. Face au trop lent développement du commerce au sein de l'AELE, le Royaume-Uni qui espérait établir une grande zone de libre-échange avec la CEE et « contourner » les obligations communautaires, finit par poser sa candidature à la CEE en août 1961.

Le pays regarde alors la croissance économique très rapide des pays de la CEE et cherche à éviter sa mise à l'écart économique et politique de l'Europe. Le débat dans la presse anglaise entre pro et anti-Marché commun est nourri, avec une réelle majorité en faveur de l'adhésion. En témoigne le vote positif de la Chambre des Communes du 4 août 1961.

C'est au nom de la préservation du marché unique dont il souhaite l'approfondissement plutôt que l'élargissement que, le 14 janvier 1963, le général de Gaulle se déclare opposé à la demande d'adhésion du Royaume-Uni. Il évoque ainsi l'incompatibilité entre les intérêts économiques continentaux et insulaires et exige que la Grande-Bretagne abandonne ses engagements vis-à-vis des pays inclus dans sa propre zone de libre-échange.

Au milieu des années 60, la politique étrangère britannique connaît une nette inflexion qui s'explique en grande partie par les difficultés qu'éprouve l'économie britannique, pour deux raisons :

- les relations commerciales au sein de l'Association européenne de libre-échange (AELE) augmentent moins vite que prévu,

- les relations avec le Commonwealth continuent de s'affaiblir. L'empire britannique, qui justifiait le rang de la Grande-Bretagne comme puissance mondiale jusqu'à la seconde guerre mondiale, se désintègre, et les liens politiques et stratégiques tissés avec le Commonwealth se distendent. La complémentarité de l'économie anglaise avec celle de ses anciennes dépendances s'estompe de façon continue au cours des années 1960.

---

<sup>1</sup> signée par les ministres des Affaires étrangères britannique, norvégien, danois, suisse, portugais, suédois et autrichien.

---

Le parti travailliste alors au pouvoir, depuis les élections de 1964, semble voir la participation à la CEE et plus largement aux Communautés européennes<sup>1</sup> comme la meilleure solution pour relancer l'économie britannique et réduire le déficit de la balance des paiements. Fort de sa réélection en 1966 et de la nouvelle adhésion populaire au projet d'adhésion au marché commun, le gouvernement britannique présente à Bruxelles, le 11 mai 1967, sa deuxième candidature à l'adhésion aux Communautés européennes. Comme ce fut le cas pour la première demande en 1961, la demande d'adhésion du Royaume-Uni s'accompagne de celles de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège.

Les membres des Communautés, alors au nombre de six, se divisent sur cette question. La France se déclare favorable à une association, et non à l'adhésion du Royaume-Uni. La Commission, saisie sur cette question, rend son avis le 29 septembre 1967. Elle est favorable à l'ouverture de négociations d'adhésion immédiates sous deux réserves :

- l'acceptation par les pétitionnaires de l'acquis communautaire,
- la résolution préalable à l'accession au marché unique de problèmes économiques britanniques : le déséquilibre de la balance des paiements et la définition du rôle de la livre sterling.

La dévaluation de la livre sterling, en novembre 1967, permet au général De Gaulle de réaffirmer son opposition à l'entrée du Royaume-Uni dans la communauté européenne. Il y voit la preuve que l'économie britannique n'est pas prête à accéder au marché unique et souligne une fois encore l'incompatibilité de l'économie britannique avec les règles communautaires.

Il faudra attendre l'élection de Georges Pompidou, le 15 juin 1969, pour surmonter ce blocage. Il accepte l'élargissement au Royaume-Uni. L'Irlande, le Danemark et la Norvège, très liés d'un point de vue commercial à la Grande-Bretagne, la rejoignent dans le processus d'adhésion.

## **2. L'adhésion en 1973, confirmée par le référendum de 1975**

Les négociations ont été difficiles et se sont d'abord concentrées sur des détails pour éviter les points de désaccords majeurs qui étaient : les mesures transitoires sur la Politique Agricole Commune (PAC), la contribution britannique au budget communautaire et les exportations de sucre provenant du Commonwealth. Aux termes de longues négociations, le Royaume-Uni a intégré la Communauté économique européenne (CEE)<sup>2</sup> le 1<sup>er</sup> janvier 1973.

---

<sup>1</sup> Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et Euratom.

<sup>2</sup> La CEE est devenue l'Union européenne en 1993.

Conformément au manifeste électoral du Parti travailliste de 1974, qui avait fait de l'appartenance à l'Europe un enjeu électoral, un premier référendum est organisé, le 5 juin 1975, en Grande-Bretagne, pour déterminer si le pays doit rester au sein de ce marché commun. Les deux sujets principaux en débat étaient alors la modification de la PAC et la réduction de la contribution britannique au budget communautaire<sup>1</sup>.

Les travaillistes sont divisés sur cette question. Le premier ministre travailliste est favorable au maintien du Royaume-Uni dans la communauté économique européenne, mais laisse les membres de son parti libres de mener campagne pour le « non ». C'est ce que font bon nombre d'entre eux, tout comme les grandes centrales syndicales, une partie des conservateurs et des partis nationalistes comme le Parti unioniste d'Ulster ou encore le Parti national écossais.

Le résultat est sans appel, puisque 67,2 % des votants se prononcent en faveur du « oui ».

## **B. L’AFFIRMATION PROGRESSIVE D’UNE PLACE SINGULIÈRE EN EUROPE**

### **1. La mise en œuvre du rabais britannique : « *I want my money back* »**

Le premier aménagement obtenu par le Royaume-Uni concerne le « chèque » ou « rabais » britannique<sup>2</sup> sur le budget européen<sup>3</sup>.

Très rapidement après son adhésion à la CEE, le Royaume-Uni estime que sa contribution au budget européen est trop élevée. Sont au cœur du problème :

- la participation britannique au budget de la Politique agricole commune (PAC), qui représente, dans les années 70, 70 % du budget total de la CEE, alors que le Royaume-Uni, doté d'une agriculture modeste, n'en est que peu bénéficiaire ;

- le moindre bénéfice pour l'économie britannique de son adhésion au marché unique. Au milieu des années 70, les industries britanniques sur le déclin exportent peu, rendant l'accès au Marché unique moins intéressant que prévu alors que cet accès était l'argument phare en faveur de l'adhésion du pays à la CEE.

---

<sup>1</sup> L'accord de Dublin (mars 1975) a mis en place un mécanisme correcteur sur le budget et a changé quelques règles quant aux importations de Nouvelle-Zélande.

<sup>2</sup> La demande de rabais britannique a trouvé sa première expression en 1979 au sommet européen de Dublin au cours duquel le nouveau Premier ministre britannique, Margaret Thatcher, a dit « *I want my money back!* » - « Je veux qu'on me rende mon argent ». Cette demande a trouvé satisfaction lors du Conseil européen de Fontainebleau, à l'été 1984.

<sup>3</sup> L'Union européenne dispose d'un budget fixé pour des périodes de sept ans, constitué de la contribution des États membres, de la TVA et des droits de douane.

---

Un accord sera trouvé à Fontainebleau, en juin 1984, pour instaurer au profit du Royaume-Uni un « rabais » sur sa contribution au budget européen. Il fait partie des mécanismes de correction du budget européen aux termes desquels :

- le Royaume-Uni se voit rembourser 66 % de son solde budgétaire. Ce solde budgétaire étant déficitaire, le rabais permet au Royaume-Uni de moins contribuer au budget européen que ses voisins de taille similaire ;

- la part non versée par les Britanniques au budget global est divisée entre les autres États membres. Certains pays ont obtenu un rabais sur cette part de compensation : l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède ne paient que 25 % de la somme qui leur serait normalement réclamée. La France supporte la part essentielle de ce rabais britannique, à hauteur de 1,6 milliard d'euros en 2014.

La contribution britannique au budget communautaire s'élève à 17 milliards d'euros soit environ 12 % du total du budget communautaire. Malgré l'application du mécanisme dit de « rabais » britannique qui s'élève à 5,3 milliards d'euros en 2014, le solde net de la participation britannique à l'Union européenne est positif et atteint 10,8 milliards d'euros.

## **2. Les quatre « opt-out » britanniques**

Les modalités d'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne ont régulièrement fait l'objet de débats et d'aménagements. Ainsi, au gré des revendications britanniques et des concessions faites par ses partenaires, un régime particulier, qualifié parfois de « singularité britannique »<sup>1</sup>, s'est dessiné.

Le Royaume-Uni a émis très régulièrement des options de retrait<sup>2</sup>, ou « opt-out » en anglais, pour refuser l'application de certaines mesures communautaires. Le Royaume-Uni a bénéficié d'une option de retrait portant sur le chapitre social, négocié par John Major en 1991. Tony Blair a aboli cette option de retrait immédiatement après son arrivée au pouvoir à la suite des élections générales de 2007. Les opt-out britanniques concernent donc quatre domaines.

Le Royaume-Uni ne participe pas à l'espace Schengen, né des accords de Schengen en 1985, visant à fonder un espace de libre-circulation

---

<sup>1</sup> Cf. Rapport d'information n° 420 (2014-2015) du 16 avril 2015 « La place du Royaume-Uni dans l'Union européenne, fruit d'une irréductible singularité » Rapport de Mme Fabienne KELLER, fait au nom de la commission des affaires européennes du Sénat.

<sup>2</sup> Actuellement, quatre États bénéficient d'options de retrait négociées : le Danemark (quatre options de retrait), l'Irlande (deux options de retrait), la Pologne (une option de retrait) et le Royaume-Uni (quatre options de retrait).

des biens et des personnes en abolissant les frontières entre ses membres<sup>1</sup>. Le traité d'Amsterdam de 1997 a entériné l'option de retrait émise par le Royaume-Uni et la République d'Irlande, qui n'avaient pas signé l'accord initial. Les contrôles aux frontières sont donc toujours en place entre les deux pays et les autres États de l'espace Schengen. Le Royaume-Uni a toutefois fait valoir un « opt in » partiel dans ce domaine qui se traduit par l'acceptation d'une des clauses relatives au renseignement.

Le Royaume-Uni n'appartient pas à la zone euro. D'après les traités, la majorité des États membres de l'Union européenne ont adopté l'euro ou devront l'adopter. Seuls le Danemark et le Royaume-Uni n'y sont pas obligés. Cet « opt out » britannique a été décidé lors des négociations sur le traité de Maastricht en 1992. La monnaie officielle du Royaume-Uni est la livre sterling, et, contrairement à la couronne danoise, elle n'est même pas rattachée au mécanisme de taux de change européen (MCE).

Le Royaume-Uni ne participe pas non plus à la législation adoptée pour créer un « espace de liberté, de sécurité et de justice », ébauchant le principe d'une coopération judiciaire aux termes du traité d'Amsterdam<sup>2</sup>, incluant toutes les questions du pilier Justice et affaires intérieures. En juillet 2013, le Royaume-Uni a ainsi exercé la possibilité que lui offrait le traité de Lisbonne de se retirer, avant le 1<sup>er</sup> décembre 2014, de 133 instruments de coopération dans le domaine de la police et de la justice pénale. Londres a par la suite réintégré 35 mesures de coopération, parmi lesquelles Europol, le partage d'information avec les pays de la zone Schengen et le mandat d'arrêt européen.

Enfin, le Royaume-Uni a obtenu une option de retrait sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée en décembre 2000 par les États membres regroupant l'ensemble des droits civiques et sociaux des citoyens de l'Union. L'adoption de cette charte avait déclenché de vifs débats, fondés sur la crainte de devoir modifier des droits sociaux et économiques entraînant par exemple une modification du code du travail. Un protocole a donc été prévu, selon lequel :

- la charte n'autorise pas la Cour de Justice de l'Union européenne à se prononcer sur le respect des droits fondamentaux par la législation britannique ;

- la charte ne crée pas de « droits justiciables »<sup>3</sup> s'appliquant au Royaume-Uni.

---

<sup>1</sup> Soit en 1985, l'Allemagne de l'Ouest, la France et les pays du Benelux : Belgique, Pays-Bas et Luxembourg. En 2016, l'espace Schengen comprend 22 pays de l'UE ainsi que l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein.

<sup>2</sup> Signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999.

<sup>3</sup> Selon le terme du protocole n° 30 à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

---

### 3. L'aménagement obtenu sur le pacte budgétaire européen

A la liste des opt-out, on peut ajouter un autre domaine dans lequel le Royaume-Uni a obtenu des conditions dérogatoires : il ne participe pas au pacte budgétaire européen.

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), communément appelé pacte budgétaire européen, a été introduit à la suite de la crise financière durant laquelle les États membres se sont lourdement endettés, entraînant le non-respect des règles fixées par le pacte de stabilité et de croissance de 1997.

Il prévoit que les pays s'engagent à avoir des budgets en équilibre ou en excédent et que leur déficit structurel<sup>1</sup> ne devra pas dépasser 0,5 % du PIB<sup>2</sup>. Cette règle, appelée la « règle d'or », vise à ce que les États membres financent leurs dépenses sur leurs recettes et donc limitent leur recours à l'emprunt.

Le TSCG prévoit également une coordination et une convergence des politiques économiques : les États concernés sont tenus de communiquer leurs plans nationaux d'émissions de dette publique et de s'assurer que les grandes réformes économiques qu'ils envisagent d'entreprendre soient débattues au préalable et, au besoin, coordonnées.

Le TSCG a été signé le 2 mars 2012 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Le Royaume-Uni<sup>3</sup> ne l'a pas signé, le Premier ministre David Cameron indiquant que Londres souhaitait pouvoir garder le contrôle sur les services financiers fournis par la City<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> On distingue, au sein du solde public, deux éléments : la composante structurelle (dénommée solde structurel), et la composante conjoncturelle. Le solde conjoncturel est traditionnellement calculé à partir des sensibilités moyennes des dépenses et des recettes publiques à la position de l'économie dans le cycle économique (écart de production ou output gap en anglais). Le solde structurel est alors obtenu en retranchant du solde public le solde conjoncturel ainsi construit. Une autre définition plus simple consiste à dire que le solde structurel est le solde budgétaire qui serait obtenu si la croissance atteint le PIB potentiel. Le solde conjoncturel étant alors obtenu par différence entre le solde réel et le solde structurel. Ainsi, le déficit public structurel est le solde négatif des finances publiques sans tenir compte de l'impact de la conjoncture sur la situation des finances publiques.

<sup>2</sup> Pour les pays ayant une dette inférieure à 60 % du PIB, un déficit structurel atteignant 1 % du PIB pourra cependant être autorisé.

<sup>3</sup> Et la République tchèque.

<sup>4</sup> M. Cameron s'était à l'époque félicité que le pacte mentionne explicitement que les mesures prises dans son cadre ne s'appliqueraient pas au Royaume-Uni, et avait averti que le pays prendrait des mesures immédiates si tel était le cas.

## **C. DE L'EUROSCEPTICISME AU RÉFÉRENDUM POUR LA SORTIE DE L'UNION EUROPÉENNE**

### **1. La montée de l'euroscepticisme britannique à l'origine du référendum**

La tendance eurosceptique s'est affirmée au sein de la société britannique et de ses deux grands partis tout au long des années 1990 et 2000. En parallèle, en 1993, un nouveau parti été fondé : le Parti de l'indépendance (UKIP) appelant à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

En 2012, le gouvernement britannique a lancé un audit de la répartition des compétences entre l'Union européenne et le Royaume-Uni qui visait à évaluer la manière dont sont réparties les compétences entre l'État britannique et l'Union européenne tant en fonction des traités existants que de leur pratique. Il s'est achevé en 2014 par la remise de 32 rapports, présentés à la Commission européenne et aux ambassadeurs des pays membres de l'Union<sup>1</sup>.

Quatre points devaient faire l'objet d'une réforme de l'Union selon les conclusions de l'audit, les deux premiers étant d'ordre juridique et institutionnel, les deux derniers d'ordre économique et monétaire :

- l'amélioration du processus législatif grâce au renforcement du rôle des parlements nationaux ;

- le rééquilibrage du partage des compétences entre l'Union et les États membres ;

- l'approfondissement du marché intérieur par l'accroissement de la libre circulation des capitaux, et la libéralisation accrue des domaines des services, de l'énergie, des transports et du numérique ;

- et enfin, la non-discrimination des États membres et des États non membres de l'eurozone se traduisant par l'association des pays non-membres aux décisions prises par l'eurozone.

Le 23 janvier 2013, dans un discours dit « de Bloomberg », le Premier ministre David Cameron a annoncé la tenue d'un référendum avant 2017 sur la question du maintien ou non du Royaume-Uni dans l'Union européenne. Le Premier ministre promettait, s'il remportait les élections législatives de 2015, de commencer les « *négociations pour un changement fondamental* » des termes et conditions de l'adhésion britannique à l'Union européenne. Le parti conservateur a remporté les élections législatives générales le 7 mai 2015. Le Premier ministre a alors immédiatement confirmé sa principale promesse électorale : la tenue du référendum annoncé.

---

<sup>1</sup> Les conclusions de cet audit sont présentées et analysées dans le rapport n° 420 (2014-2015), précité, de la commission des affaires européennes.



---

## 2. Les demandes britanniques préalables au référendum (novembre 2015)

Le 9 novembre 2015, David Cameron a adressé au Président du Conseil européen, M. Donald Tusk, une lettre faisant état des réformes que le Royaume-Uni souhaitait voir se réaliser avant de confirmer son appartenance à l'Union européenne. Le Premier ministre a conditionné sa participation à la campagne en faveur du maintien de son pays au sein de l'Union à l'obtention de résultats probants dans les secteurs suivants<sup>1</sup> :

- la compétitivité. Les objectifs étaient triples. Il s'agissait d'approfondir le marché unique en l'élargissant aux secteurs du numérique, des services, des transports et de l'énergie, de réduire la réglementation et de multiplier les accords commerciaux avec des pays comme les États-Unis, la Chine et le Japon ;

- la protection des États hors zone euro, afin que les États non membres ne pâtissent pas des décisions prises par les pays membres de l'eurozone ;

- la souveraineté. Le Royaume-Uni souhaitait la modification de la référence à « *une union toujours plus étroite* » entre les peuples, prévue par le Préambule du traité de l'Union européenne, ou une exemption britannique dans ce domaine. Le gouvernement britannique demandait aussi le renforcement du système qui permet à plusieurs Parlements de pays membres de se grouper pour bloquer certaines décisions de l'Union.

- et l'aménagement du principe de libre circulation des personnes. Le Royaume-Uni souhaitait qu'un délai de quatre ans soit appliqué avant que les travailleurs européens, non-britanniques, puissent bénéficier des allocations liées à l'emploi (délivrées sous forme d'impôt négatif appelé le complément de salaire), des allocations familiales et de l'aide personnalisée au logement<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> « Dans un discours prononcé le même jour à Chatham House, l'Institut royal des affaires internationales à Londres, le Premier ministre a assuré qu'il ferait campagne « de tout son cœur et de toute son âme » pour « garder la Grande-Bretagne au sein d'une Union européenne réformée », à condition qu'un maintien dans l'UE soit « sans la moindre ambiguïté dans notre intérêt national ». Il s'est dit convaincu qu'« étant donné les défis auxquels font face les dirigeants européens aujourd'hui », les changements demandés « ne tombent pas dans la boîte marquée : "impossible" ». » *Le Monde* « David Cameron et l'UE face à face sur le Brexit » 10.11.2015 Par Philippe Bernard et Cécile Ducourtieux.

<sup>2</sup> Source : article paru dans le Daily Telegraph, en mars 2014, cité dans la publication de la Fondation Robert Schuman du 19 octobre 2015 : « Brexit : un compromis possible entre le Royaume-Uni et les États membres de l'UE ». David Cameron faisait ainsi référence à la nécessité de construire l'Union européenne autour « du droit de travailler et non du droit de réclamer », tout en soulignant la nécessité d'empêcher les « vastes migrations » lorsque de nouveaux pays adhèrent à l'Union européenne.

### 3. Le « paquet Tusk » de février 2016 : une réponse favorable aux demandes britanniques

Mardi 2 février 2016, le président du Conseil européen, Donald Tusk, en charge des négociations avec le Royaume-Uni, a présenté la réponse de Bruxelles aux demandes britanniques. Composée de plusieurs textes<sup>1</sup>, cette réponse a rapidement reçu le nom de « paquet Tusk ».

Ce paquet devrait être juridiquement contraignant, sans changement de traité pour autant. Les États membres indiqueraient ainsi dans l'un des documents composant le « paquet Tusk » leur intention de modifier les traités à une date ultérieure afin notamment de limiter l'applicabilité de la clause de l'« *union sans cesse plus étroite* » en ce qui concerne le Royaume-Uni. Les institutions européennes s'engageraient *de facto* à ne pas tenter de recours sur ce fondement dans la période intermédiaire.

Les propositions faites par le Président du Conseil européen ouvraient la voie à un possible consensus, prenant largement en compte les demandes britanniques dans les domaines suivants :

- la compétitivité. Des efforts étaient annoncés pour accroître la compétitivité, simplifier la législation et réduire les obstacles aux échanges commerciaux ;

- la « souveraineté » : l'opt-out sur la clause d'union étroite faisait l'objet d'une acceptation de principe et les droits des Parlements nationaux se voyaient renforcer. Un mécanisme permettant aux Parlements nationaux de l'Union européenne, s'ils sont suffisamment nombreux, de s'opposer à une initiative législative, en appliquant ainsi le principe de subsidiarité défini par les textes européens, était proposé. Ainsi, dans le cas où les avis motivés sur le non-respect du principe de subsidiarité par un projet d'acte législatif de l'Union représentaient plus de 55 % des voix attribuées aux Parlements nationaux, la présidence du Conseil devrait inscrire la question à l'ordre du jour du Conseil afin que ces avis motivés et les conséquences à en tirer fassent l'objet d'une délibération approfondie. À la suite de cette délibération, les représentants des États membres devaient mettre fin à l'examen du projet d'acte en question ou le modifiaient pour prendre en compte les préoccupations exprimées dans les avis motivés ;

- la protection des États hors zone euro. Était annoncée la création d'un mécanisme garantissant aux pays non membres de la zone euro que leurs intérêts seront pris en compte. Ce dispositif ne devait pas constituer un

---

<sup>1</sup> Une lettre du Président du Conseil européen, une décision des « chefs d'État et de gouvernements », réunis au sein du Conseil européen, une déclaration des chefs d'État et de gouvernement, qui prévoit l'adoption par le Conseil d'un mécanisme de sauvegarde lié à la zone euro et l'Union bancaire, une déclaration du Conseil européen sur la compétitivité, et trois déclarations de la Commission mettant en œuvre les décisions qui seraient prises par les chefs d'État et de gouvernements sur la lutte contre les abus en matière de libre circulation des personnes, les restrictions à la mobilité des travailleurs, et la réduction de la charge administrative.

---

veto ou contribuer à reporter des décisions urgentes pour la sécurité financière et l'équilibre économique de la zone euro. Selon les souhaits britanniques, il était rappelé qu'aucune mesure d'urgence devant aider un membre de la zone euro ne ferait appel à des contributions financières des pays non membres de l'euro et qu'un mécanisme de remboursement serait mis en place si le budget de l'UE devait être mis à contribution pour financer un dispositif d'aide à un pays membre de la zone euro ;

- l'aménagement du principe de libre circulation des personnes, avec la création d'un mécanisme dit de « frein d'urgence » pour les mesures de sécurité sociale dont bénéficient les travailleurs migrants communautaires. Ce mécanisme ne devait pouvoir être mis en œuvre que pour répondre à une situation qualifiée d'exceptionnelle<sup>1</sup> et probablement « en lien »<sup>2</sup> avec les autorités européennes.

#### **4. Le résultat du référendum du 23 juin 2016 : le Brexit**

Le 23 juin, les Britanniques ont majoritairement voté en faveur d'une sortie de l'Union européenne ou « Brexit ». Le taux de participation a été particulièrement élevé atteignant 72,2 % des inscrits.

Ce sont 51,9 % des votants qui ont choisi le camp du « Leave », soit 17,4 millions de Britanniques.

La carte des régions révèle de nombreuses disparités. En Angleterre, 53,4 % des voix sont allés au Brexit, et 52,5 % des voix au pays de Galles. À l'inverse, le vote pour le maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne l'a largement remporté en Écosse avec 62 % des voix et en Irlande du Nord avec 55,8 % des voix.

---

<sup>1</sup> Il s'agissait de limiter le principe de libre circulation pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. En outre, si des raisons impérieuses d'intérêt général, telles que la promotion de l'embauche, la réduction du chômage, la protection des travailleurs vulnérables ou la prévention d'un risque d'atteinte grave à l'équilibre financier d'un système de sécurité sociale le justifient, la libre circulation des travailleurs peut être restreinte par des mesures proportionnées à l'objectif légitimement poursuivi.

<sup>2</sup> Un État membre qui souhaiterait faire usage de ce mécanisme informerait la Commission et le Conseil qu'il est confronté à une situation exceptionnelle de ce type dont l'ampleur affecte des aspects essentiels de son système de sécurité sociale, y compris la finalité première de son régime de prestations liées à l'emploi, ou engendre de graves difficultés qui sont susceptibles de perdurer sur son marché de l'emploi ou qui soumettent à une pression excessive le bon fonctionnement de ses services publics. Sur proposition présentée par la Commission une fois qu'elle a examiné cette notification, le Conseil pourrait, au moyen d'un acte d'exécution, autoriser l'État membre concerné à restreindre l'accès aux prestations sociales liées à l'emploi dans la mesure nécessaire. Cet acte d'exécution autoriserait l'État membre à limiter l'accès des travailleurs de l'Union nouvellement arrivés sur son marché du travail aux prestations liées à l'emploi pendant une durée totale pouvant aller jusqu'à quatre ans à partir du début de l'emploi. La limitation devrait être graduelle : le travailleur serait totalement exclu du bénéfice de ces prestations dans un premier temps, mais il y aurait progressivement accès au fur et à mesure de son rattachement au marché du travail de l'État membre d'accueil.

## II. LA MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 50

### A. LE CADRE GÉNÉRAL DU RETRAIT

#### **1. La mise en œuvre de l'article 50 par le gouvernement britannique est prévue pour fin mars 2017 au plus tard, mais pourrait intervenir dès le 9 mars**

En octobre 2016, lors de la convention Parti Conservateur, dans le discours dit de Birmingham, la Première ministre britannique Mme Theresa May a fait part de sa détermination à tirer toutes les conséquences du référendum du 23 juin, et de l'obligation faite au Gouvernement de recouvrer le contrôle des frontières.

Une telle conclusion entraînait la nécessité de renoncer à la libre circulation des personnes. Or, au même moment, l'Union européenne réaffirmait d'une voix unanime que les quatre libertés de circulation (biens, capitaux, services, personnes) étaient indivisibles et que leur scrupuleux respect constituait la condition essentielle pour accéder au marché unique.

#### **• Un choix difficile : accès au marché unique ou contrôle des frontières**

À Birmingham, Theresa May a affirmé qu'elle souhaitait que le Royaume-Uni redevienne une nation pleinement indépendante et souveraine, qu'elle reprenne le contrôle de ses frontières et qu'elle cesse d'être sous la juridiction de la Cour de justice européenne.

#### **• Quel rôle pour le Parlement ?**

C'est peu après Birmingham que le Parlement britannique a choisi d'intervenir à son tour dans le débat de manière plus pressante, exigeant que le Parlement soit associé non seulement à la décision d'activer l'article 50, mais aussi aux négociations et à l'accord sur la relation future entre le Royaume-Uni et l'Union. Une exigence s'est manifestée : la nécessité d'un vote préalable à l'activation de l'article 50. Le Gouvernement a alors répondu qu'il n'entendait pas demander une habilitation ni une autorisation au Parlement dans la mesure où, en matière de traités, il jouissait de la prérogative royale, c'est-à-dire du droit de conclure et de dénoncer les traités sans l'avis du Parlement tel qu'Henri VIII l'avait établi.

#### **• L'intervention du juge**

La question de la compétence a été posée devant le juge et la Haute Cour de justice a été amenée à la trancher dans un sens favorable au Parlement le 3 novembre dernier. Le juge a considéré que les droits créés par le Parlement ne peuvent être modifiés ou supprimés par le pouvoir exécutif sans que le Parlement ait dûment mandaté l'exécutif pour ce faire. Ainsi, le

---

grand nombre de droits créés et désormais acquis par les citoyens britanniques grâce aux traités européens rendus effectifs par la loi « *European Communities Act* » de 1972, sont des droits statutaires octroyés par le Parlement. C'est pourquoi le Gouvernement ne peut y mettre un terme sans autorisation préalable du Parlement. Or, en activant l'article 50, on met fin à l'application de ces traités et aux droits qu'ils ont créés pour les citoyens. En conséquence, la mise en œuvre de l'article 50 ne peut se faire qu'avec l'autorisation expresse du Parlement.

Le Gouvernement britannique a fait appel de cette décision devant la Cour suprême.

- **L'arrêt de la Cour suprême**

Le 24 janvier 2017, la Cour suprême a confirmé l'arrêt de la Haute Cour de justice et déclaré que le Gouvernement devait demander l'accord du Parlement et travailler en étroite collaboration avec lui pendant les négociations. La Cour suprême, comme la Haute Cour, considère que des droits ont été créés par un acte parlementaire et ne peuvent être supprimés que par un autre acte parlementaire. La Cour juge que les parlements régionaux ne sont pas concernés et n'ont pas à être consultés.

- **Les rapports du Parlement britannique**

Les Lords ont publié plusieurs rapports en décembre 2016 sur les implications du Brexit et les écueils à éviter, relayant les craintes de l'administration britannique et celles des milieux d'affaires. En janvier dernier, ce sont les Communes qui ont fait connaître leur position et plus précisément la nouvelle commission parlementaire ad hoc chargée du retrait (« *Committee for exiting the EU* »). Le premier rapport est sorti le 14 janvier, trois jours avant le discours de Lancaster House dans lequel Mme May a précisé la position du Gouvernement britannique. Trois points importants sont abordés dans ce rapport : les modalités d'association du Parlement aux négociations de l'article 50 (mars 2017-mars 2019) ; les conséquences d'une sortie de l'Union sans période transitoire et la stratégie de négociation.

Comme on pouvait s'y attendre, le Parlement demande à être associé à l'ensemble du processus, tout d'abord par un vote formel d'autorisation de mise en œuvre de l'article 50, et il exige que le Gouvernement présente sa stratégie de négociation le plus rapidement possible aux parlementaires sous la forme d'un Livre blanc à la mi-février au plus tard. Le Parlement souhaite être informé tout au long des négociations et recevoir des évaluations précises et chiffrées sur les implications et les coûts de chaque scénario. Enfin – et c'est le point le plus important –, le Parlement exige un vote formel du Parlement sur l'accord de sortie et la relation future entre le Royaume-Uni et l'Union. Il précise que le calendrier doit être fait de manière à lui laisser le temps de se prononcer.

---

Sur le fond, le Parlement met le Gouvernement en garde contre le retour des tarifs douaniers et des contraintes réglementaires et bureaucratiques qui nuiront au commerce pour les deux parties. Le Parlement demande au Gouvernement de lui faire savoir si le Royaume-Uni conserve son accès au marché unique et son appartenance à l'union douanière, et ce avant l'activation de l'article 50. Une mention spéciale est accordée au secteur des services financiers de manière à ce qu'il conserve un accès au marché unique. Le Parlement manifeste son attachement à la quatrième liberté en demandant qu'on prenne en compte les avantages liés à la présence de ressortissants européens sur le sol britannique et appelle de ses vœux une confirmation de leur statut avant le début des négociations. Le Parlement souhaite également que la coopération entre le Royaume-Uni et l'Union se poursuive en matière de défense et de sécurité. Enfin, le rapport du 14 janvier insiste sur la nécessité de maintenir la stabilité en Irlande et donc celle de préserver l'accord dit du Vendredi Saint.

Sur la stratégie de négociation, le Parlement préconise que la négociation du retrait ou des modalités du divorce soit menée de front avec la négociation de la relation future entre le Royaume-Uni et l'Union.

• **Le vote de la loi autorisant la mise en œuvre de l'article 50**

Le projet de loi autorisant le gouvernement à activer l'art. 50 a été présenté le 26 janvier, en vue d'une adoption définitive d'ici la mi-mars.

L'examen, directement en deuxième lecture, a débuté le 31 janvier. L'opposition a principalement déposé des amendements de procédure visant à permettre au Parlement de contrôler le processus, voire de pouvoir rejeter l'accord dans deux ans.

La principale inconnue à ce jour est l'examen du texte par les Lords fin février, qui pourraient théoriquement retarder le processus.

Le groupe de suivi du Sénat, qui a pu s'entretenir avec l'ensemble des commissions concernées du Parlement britannique les 6 et 7 février derniers, juge qu'il y a cependant très peu de chances pour que les débats parlementaires n'empêchent l'activation de l'article 50 dans les temps.

**Calendrier prévisionnel d'examen du projet de loi sur l'activation de l'article 50**

- 26 janvier 2017 : présentation du projet de loi au Parlement
- 8 février 2017 : adoption du texte à la chambre des communes
- 9 février : dépôt du texte à la House of Lords
- 20-21 février : examen du texte en seconde lecture par les Lords
- 27-28 février : committee stage : examen des amendements des Lords

- à compter du 7 mars : Report stage, et adoption finale prévue en 3<sup>ème</sup> et dernière lecture.

- Le Royal assent (promulgation) pourrait donc avoir lieu à compter du 7 mars 2017 (au plus tôt)

## **2. L'Europe réaffirme sa solidarité lors du Sommet de Bratislava**

Lors du Sommet de Bratislava, le 16 septembre 2016, les Vingt-Sept sont apparus unis. Les Chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté une déclaration commune avec les présidents du Conseil européen et de la Commission sur l'organisation de la négociation de retrait.

Tout en confortant le rôle de la Commission et du négociateur en chef de l'Union européenne M. Michel Barnier (directement nommé), ce texte permet également d'assurer que le Conseil européen soit pleinement informé tout au long de la négociation et que le Conseil, grâce à une organisation *ad hoc* (groupe de travail dédié avec une présidence stable), puisse y participer. Les modalités de l'information du Parlement européen y sont également présentées.

Il reviendra ensuite au Conseil européen d'établir les orientations de la négociation une fois que le Royaume-Uni aura procédé à la notification prévue à l'article 50.

Il ressort que les Vingt-Sept s'opposeront à toute pré-négociation avant la mise en œuvre officielle de l'article 50, et que l'accès au marché unique exige le respect des quatre libertés indivisibles.

Dans la déclaration de Bratislava, les Vingt-Sept soulignent : « *Bien qu'un pays ait décidé de la quitter, l'UE demeure indispensable au reste d'entre nous.* »

## **3. Un calendrier de négociation très serré jusqu'en 2019**

La date butoir de fin mars 2017 pour activer l'article 50 découle de la nécessité pour le Royaume-Uni de se retirer de l'Union avant les prochaines élections européennes, qui auront lieu au printemps 2019. Ce calendrier sera très serré.

Si l'article 50 est invoqué en mars 2017, l'Union va répondre dans le mois qui suit et présenter les lignes directrices de la négociation. Le Conseil confiera alors un mandat à la Commission qui conduit la négociation, mais six mois seront peut-être nécessaires pour franchir ces deux étapes liminaires d'autant plus que les Vingt-Sept ne pourront pas décider utilement avant l'élection ou la réélection des dirigeants en Allemagne et en France. Ensuite, afin de laisser le Parlement européen et le Parlement britannique approuver

l'accord, il convient de compter quatre à six mois, si bien que l'année 2018 risque de n'être que la seule année utile.

Sur la base d'une notification d'ici fin mars, le **temps « utile » de négociation serait de quinze mois à dix-huit mois environ**, afin que la procédure de retrait soit achevée avant les élections européennes du printemps 2019.

Les principales étapes de la procédure visée à l'article 50 se présenteraient comme suit :

Mars 2017 : notification de la mise en œuvre de l'article 50 ;

Avril 2017 : adoption par le Conseil européen de ses orientations générales et présentation par la Commission de ses recommandations ;

Mai 2017 : décision par le Conseil ;

Juin 2017 : début des négociations ;

Septembre 2018 : proposition d'accord de retrait ;

Octobre 2018 : approbation par le Parlement européen et adoption par le Conseil ;

Mars 2019 : conclusion et retrait.

Le Parlement européen devrait en effet être saisi pour approbation suffisamment à temps avant la suspension des travaux parlementaires en février/mars 2019 du fait des élections européennes.

Ce calendrier est extrêmement serré et exigeant. Le risque d'une sortie sans accord est réel.

## **B. LES POSITIONS À LA VEILLE DES NÉGOCIATIONS**

Dans le discours de Lancaster House, Theresa May arbitre en faveur de la souveraineté et du contrôle de l'immigration et assume enfin la sortie du marché unique et de l'union douanière. Ainsi, le Gouvernement britannique va au bout de la logique de retrait et opte pour une sortie claire et rapide (« *a clean break* »). Une fois sorti de l'Union européenne, le Royaume-Uni espère négocier un accord bilatéral de libre-échange avec l'Union et un accord de coopération en matière de défense et de sécurité, voire d'autres secteurs sensibles intéressant les deux parties.



---

## 1. La position britannique du discours de Lancaster House du 17 janvier 2017 et du « Livre blanc » du 2 février 2017

Répondant aux accusations d'imprécision et de procrastination, Theresa May a commencé à clarifier la position du Royaume-Uni le 17 janvier 2017, dans un discours à Lancaster House, **complété par un Livre blanc en date du 2 février, qui viennent clarifier les intentions du gouvernement britannique.**

La Première Ministre y confirme l'intention de son pays **d'activer l'article 50 du traité fin mars. Elle affirme être prête à faire sortir le Royaume-Uni du marché unique et de l'union douanière, « sans demi-mesure ni demande de dérogation », notamment afin de conclure des accords de commerce avec d'autres pays.** Elle souhaite cependant trouver des arrangements permettant de maintenir certains bénéfices, notamment en termes d'accès sectoriel au marché, formulation ambiguë.

### *a) Un divorce souhaité dans un calendrier ambitieux*

Il est clair, à la lecture du discours de Lancaster House, que le Royaume-Uni assume la rupture et s'engage dans une nouvelle voie ; mais au-delà des incantations sur un avenir meilleur, le discours s'attache à rassurer en énumérant de manière pragmatique la feuille de route pour les deux ans qui viennent. En effet, Theresa May veut négocier les modalités du retrait en même temps que l'accord pour la relation future et le tout avant 2019.

Ce calendrier est très ambitieux sur le fond - les accords de commerce « classiques » sont beaucoup plus longs à négocier. Surtout, sur le plan juridique, mener **ces deux négociations concomitamment** soulève d'importantes questions ; il serait plus clair que **l'accord de retrait soit entré en vigueur avant que les négociations sur les relations futures ne puissent commencer ; ne serait-ce que pour la raison que le Royaume-Uni ne pourrait siéger au sein du Conseil tout en étant dans la position de la partie tierce négociant un accord commercial : il serait alors en quelque sorte juge et partie.**

Même si Theresa May rappelle dans son discours l'importance de l'immigration, elle souhaite que son pays reste maître du niveau de l'immigration et ne subisse pas les conséquences de la quatrième liberté ; elle demande que le statut des ressortissants européens résidant actuellement au Royaume-Uni soit garanti comme celui des Britanniques vivant sur le sol continental de l'Union, et que cette question soit réglée dès le début des négociations.

Theresa May a, d'autre part, apporté un démenti à ceux qui laissaient croire que le niveau actuel des droits des travailleurs ne serait pas maintenu.

*b) Vers un nouvel accord de libre-échange*

Theresa May a annoncé clairement qu'elle chercherait à négocier un accord de libre-échange avec l'Union et que cet accord pourrait comporter des éléments du marché unique, c'est-à-dire des accès « sectoriels » au marché unique (par exemple pour les secteurs automobiles ou pour les services financiers). En conséquence, elle n'a pas exclu, en contrepartie de ces accès sectoriels, le versement de contributions limitées à ces secteurs.

Ce dernier point ne serait pas forcément conforme à l'intangibilité des quatre libertés, compte tenu de **la priorité que Mme May a donnée au contrôle de l'immigration intra-européenne et son refus de la compétence de la Cour européenne de justice**, tout comme son refus de contributions budgétaires significatives. Il ne doit pas revenir, dans les faits, à un « *cherry-picking* » qui consisterait à garder les bénéfices de l'adhésion sans en assumer les responsabilités.

*c) Les incertitudes de la phase de transition*

Le Royaume-Uni ne souhaite pas se retrouver sans accord pour l'avenir au bout des deux ans de négociation et devoir affronter un saut dans l'inconnu. C'est pourquoi, dans son discours, Theresa May a appelé de ses vœux une phase transitoire et des arrangements provisoires négociés en amont pendant ces deux années et limités dans le temps. À cela devrait s'ajouter une phase de mise en œuvre progressive du nouvel accord définitif, période dont la longueur variera en fonction des secteurs.

*d) Un mélange de menaces voilées et de gages de bonne volonté*

Theresa May a présenté son discours comme la déclaration d'ouverture au monde d'un pays qui se veut le champion du libre-échange ; elle a affirmé que le Royaume-Uni restait l'ami et l'allié de l'Union ; elle n'a pas exclu des contributions ciblées au budget de l'Union et elle a souligné l'importance de conserver une étroite relation entre les deux partenaires en matière de sécurité, de défense, de recherche et d'innovation.

Cependant, tout comme son ministre des finances P. Hammond précédemment, T. May a laissé entendre que le Royaume-Uni pourrait avoir recours au dumping fiscal s'il n'obtenait pas un accès suffisant au marché européen. Ce bouleversement possible de son modèle économique, coûteux pour l'Union européenne, le serait aussi pour le Royaume-Uni. Il est probable que les conséquences en termes de réduction du périmètre de l'État soulèveraient des objections au sein de l'opinion publique britannique.

*e) La zone d'ombre du discours de Lancaster House*

Le discours de Lancaster House ne révèle rien sur les termes financiers du divorce, c'est-à-dire sur les conditions financières du retrait britannique.

---

À propos de l'accord de libre-échange, rien n'est dit sur la manière dont s'organisera le libre-échange avec les pays tiers qui entraînera l'entrée sur le territoire britannique de biens qui pourront aussitôt profiter de l'accord avec l'Union européenne.

Les demandes d'accès sectoriels au marché unique méritaient, elles aussi, d'être un peu mieux expliquées et leurs contreparties élucidées.

Sur l'immigration, le discours passe sous silence les milliers d'emplois que les ressortissants européens viennent régulièrement occuper dans le secteur médical, l'agriculture et plusieurs autres secteurs où une main-d'œuvre peu qualifiée est nécessaire. On ne sait pas non plus si les ressortissants de l'Union seront prioritaires sur ceux du reste du monde.

Il est clair que le Royaume-Uni veut se soustraire à la Cour de justice européenne, mais Theresa May ne dit rien sur l'organe supranational qui arbitrera les différends commerciaux à venir.

Le problème irlandais est présenté comme une priorité sans qu'aucune ligne précise ne soit définie.

## **2. La position française et européenne**

### *a) La direction de la négociation*

Le Brexit a dans un premier temps laissé les parties en présence dans une certaine incertitude sur la méthode de négociation à employer.

L'article 50 du traité sur l'Union européenne est ainsi rédigé : « *L'État membre qui décide de se retirer notifie son intention au Conseil européen. À la lumière des orientations du Conseil européen, l'Union négocie et conclut avec cet État un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union. Cet accord est négocié conformément à l'article 218, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il est conclu au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen.* ». C'est donc au Conseil européen qu'est notifiée la décision de retrait. C'est lui qui détermine les orientations de la négociation et qui, après un vote à la majorité qualifiée, conclut cet accord, après approbation du Parlement européen. Au sein du conseil européen se sont donc les États membres qui mèneront les négociations sur le Brexit.

Le président du Conseil européen Donald Tusk a nommé, dès le 25 juin, Didier Seeuws, à la tête de la « task force » sur le Brexit pour identifier les sujets prioritaires et les éventuels points conflictuels et réfléchir aux scénarios possibles de Brexit. Une fois que le Royaume-Uni, après plus de 43 ans de vie commune, aura officiellement notifié sa volonté de quitter l'Union, le Conseil européen ne disposera que de quelques semaines pour préparer et adopter ses lignes directrices qui serviront de base au mandat de négociation préparé par la Commission.

En effet, aux termes de l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission présente des recommandations au Conseil qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations, d'une part, et désignant le chef de la négociation, d'autre part.

La Commission a créé sa propre *task force*, dirigée par Michel Barnier<sup>1</sup>, organisée autour de trois grands sujets :

- le marché intérieur et les sujets transversaux ;
- le budget et les questions financières ;
- le commerce et les relations extérieures.

Une entité chargée de la stratégie, de la coordination et de la communication a par ailleurs été constituée.

La *task-force* est chargée de coordonner le travail de la Commission sur toutes les questions stratégiques, opérationnelles, légales et financières en lien avec les négociations et pourra s'appuyer sur l'expertise des différentes directions générales. Elle doit identifier les sujets et politiques concernés par l'article 50, avec pour objectif d'être opérationnel dès que la notification aura eu lieu. Une grande tournée des vingt-sept capitales a été organisée.

Lors de la réunion informelle précitée, tenue à l'issue du Conseil européen du 15 décembre 2016, les dirigeants des 27 autres États membres se sont rencontrés pour évoquer la façon dont le processus de sortie du Royaume-Uni sera mis en œuvre une fois que ce pays aura notifié sa décision et ont salué la nomination, comme négociateur en chef de l'Union, de M. Michel Barnier, qui voit ainsi sa position clarifiée et confortée.

Michel Barnier a indiqué que la négociation du Brexit devrait être conclue d'ici octobre 2018 pour laisser le temps de mener la procédure à son terme avant les élections européennes de mars 2019. En effet un délai de six mois est nécessaire pour permettre l'approbation du projet d'accord par le Parlement européen avant qu'il ne soit soumis au vote du Conseil.

Le Parlement européen, qui souhaite être associé très en amont à la réflexion sur le Brexit, a quant à lui nommé, le 8 septembre 2016, Guy Verhofstadt représentant du Parlement européen pour les négociations dans le dossier du Brexit. Associé à la *task force* dirigée par Michel Barnier, il devra tenir pleinement informée la Conférence des présidents du Parlement européen des développements. Il devra aider à définir la position du Parlement européen, en étroite consultation avec la Conférence des présidents.

---

<sup>1</sup> L'ancien ministre des Affaires étrangères et ancien commissaire européen a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> octobre 2016. Il est secondé par Mme Sabine Weyand, jusqu'alors directrice générale adjointe au Commerce.

---

Enfin, il semble essentiel, pour répondre aux attentes des citoyens européens, de prévoir également l'association des Parlements nationaux à la procédure sur le Brexit, ce qui constitue une recommandation unanime du groupe de suivi. Il est indispensable que les Parlements nationaux soient informés et consultés. La démarche de Michel Barnier, entendu par notre groupe de suivi le 8 février 2016, va dans le bon sens. Après avoir consulté les pouvoirs exécutifs nationaux, il a entrepris de dialoguer avec les Parlements nationaux des 27 États membres.

*b) Les quatre lignes rouges*

Il revient d'ailleurs au Parlement de contribuer à l'affirmation des lignes rouges de la position française, ces invariants politiques sur lesquels la marge de négociation n'est pas envisageable. Dans ces temps où le projet européen est fragilisé par la crise de la dette, la crise des réfugiés, la montée de la sécurité aux frontières de l'Europe, l'Union européenne ne pourrait supporter qu'un coup fatal lui soit porté : il est des murs porteurs qu'on ne peut abattre sans en payer les conséquences.

Dans ce contexte, les lignes rouges qui doivent être réaffirmées sont les suivantes :

- sans aucune volonté punitive, qu'agitent parfois les tenants d'un « *Brexit dur* » sans doute pour rendre plus difficiles les négociations, il convient de rappeler le principe évident selon lequel **un État ne peut prétendre obtenir plus d'avantages en étant en dehors de l'Union européenne qu'en en étant membre**. Ceci signifie que ni pendant les négociations, ni durant une éventuelle phase transitoire, ni après le retrait effectif du Royaume-Uni de l'Union européenne, celui-ci ne pourra obtenir de conditions plus favorables ou aussi favorables que celles d'un État membre de l'Union européenne ;

- **les quatre libertés sont indissociables et constituent la contrepartie de l'accès au marché intérieur**. La libre circulation des personnes ne saurait être remise en cause sans que les principes et les valeurs de l'Union européenne ne le soient également. Des propositions raisonnables avaient été faites dans le cadre du paquet Tusk en réponse aux demandes britanniques constituant en la création d'un mécanisme de frein d'urgence encadré. Le Brexit a rendu caduque cette proposition. À partir de là, il ne saurait être envisagé de contourner l'indissociabilité des quatre libertés en segmentant l'accès au marché unique dans le cadre d'un accord de libre-échange. Un accord de libre-échange, conformément à la première ligne rouge énoncée, ne pourra donc être plus avantageux que les conditions obtenues par les États membres du marché unique.

- **l'unité et la cohésion des 27 États membres sont une priorité**. Cela a deux conséquences : comme cela été le cas avant la notification de l'article 50 par le Royaume-Uni, **aucune négociation bilatérale** ne doit être menée,

d'une part, chaque État membre doit s'attendre à devoir consentir certains compromis pour maintenir cette cohésion, d'autre part ;

- les **Parlements nationaux doivent être étroitement associés** aux négociations. C'est indispensable pour la démocratie européenne. Cela répond aux attentes exprimées dans divers votes des citoyens européens dont le Brexit constitue le paroxysme. De plus, si l'accord sur les modalités de retrait ne nécessite pas une procédure de ratification parlementaire, tel n'est pas le cas de l'accord sur le cadre des relations futures entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, qui devra être ratifié par les Parlements nationaux des 27 États membres.

**Recommandations du groupe de suivi du Sénat pour les négociations :**

**L'Unité et la cohésion des 27 États membres sont une priorité ;**

**Les Européens doivent proposer une relance du projet européen : le Brexit est l'affaire des Britanniques, le sursaut européen l'affaire des Européens ;**

**Les parlements nationaux doivent être informés et consultés sur la procédure de Brexit ; ils devront ratifier le futur accord entre le Royaume-Uni et l'UE ;**

**Un État ne peut prétendre obtenir plus d'avantages en étant en dehors de l'Union européenne qu'en étant membre ;**

**Les quatre libertés sont indissociables et constituent la contrepartie de l'accès au marché intérieur. Il ne saurait être envisagé de contourner l'indissociabilité des quatre libertés en segmentant par secteur l'accès au marché unique, tant dans l'accord de retrait que dans un accord fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.**

### III. LES ENJEUX ET LES RISQUES DE LA NÉGOCIATION

Comme il a été dit, le Conseil européen doit fixer le cadre de la négociation lors d'une réunion en avril 2017 après la mise en œuvre de l'article 50. Le Conseil se prononcera sur le contenu des négociations et plus particulièrement sur les trois volets de ces négociations.

Il faut, premièrement, arrêter le dispositif de la négociation, deuxièmement identifier tous les sujets qui devront faire l'objet de l'accord de retrait (« *les termes du divorce* »), ce qui signifie une séparation ordonnée dans les domaines administratif, institutionnel, juridique et budgétaire. Enfin, le troisième volet posera les principes pour les relations futures qu'entreprendront le Royaume-Uni et l'Union. Ces négociations dureront deux ans, ce qui est court, et on ne peut pas exclure une séparation sans accord.

Le Conseil et la Commission doivent garder la pleine maîtrise du calendrier et pourraient choisir de ne pas entamer une négociation sur la relation future avant que les termes du divorce ne soient acceptés. Une fois

---

les principes posés, la Commission recevra mandat du Conseil pour négocier.

En cas de succès des négociations de retrait, les termes du divorce seront acceptés par les deux parties et les principes seront posés pour un autre accord qui régira la relation future Royaume-Uni-Union européenne.

En cas d'échec de la première étape, ce serait une sortie « sèche » pour le Royaume-Uni, avec un retour aux seules règles des Etats membres de l'OMC.

## **A. LES ENJEUX DU « DIVORCE » D'ICI MARS 2019**

### **1. Les enjeux administratifs juridiques et institutionnels**

Sur le plan institutionnel et administratif, on sait qu'il faudra s'assurer qu'au jour de la sortie du Royaume-Uni, tous les ressortissants britanniques quittent leurs fonctions au Conseil, au Parlement, à la Commission, mais aussi dans les agences et les organes européens, au Comité économique et social, au Comité des régions... Les négociations doivent établir leurs droits individuels, les phases de transition ou d'extinction.

L'Agence européenne du Médicament et l'Autorité Bancaire européenne situées à Londres devront rejoindre le territoire de l'Union. Quant à l'ensemble des actifs européens, le Royaume-Uni pourra prétendre en recevoir, sous forme de compensation, la fraction correspondant à son poids relatif dans l'accumulation de ces actifs.

Le sort des procédures administratives et juridictionnelles en cours devra être réglé ; de même que (par les 27) celui des 73 sièges au Parlement européen « libérés » par les Britanniques, ainsi que le poste du commissaire britannique à la Commission.

La question des fonctionnaires européens de nationalité britannique devra également être tranchée.

### **2. L'enjeu budgétaire correspondant aux engagements souscrits par le Royaume-Uni en tant qu'État membre**

Le Royaume-Uni devra s'acquitter, à son départ, de l'ensemble de ses obligations et de tous les paiements correspondant aux engagements contractés par lui, ainsi que de toutes les autres obligations correspondant aux engagements qui ont été pris pour la durée du cadre financier pluriannuel 2014-2020 et pour la politique de cohésion. Le Royaume-Uni devra aussi rester garant des projets du plan Juncker par exemple. Enfin, le Royaume-Uni devrait aussi continuer à contribuer aux pensions des

fonctionnaires européens pour tous les droits totalisés pendant la période où le Royaume-Uni était un État membre.

Les estimations officielles<sup>1</sup> varient, suivant la date de retrait effectif du Royaume-Uni. Le chiffre de 60 milliards d'euros a été avancé. Des compensations au départ du Royaume-Uni pourraient en outre être demandées par les pays tiers liés à l'Union européenne par des accords commerciaux.

### **3. Les autres problèmes à régler avant le retrait**

#### *a) Les droits acquis par les citoyens*

Le retrait du Royaume-Uni conduira à traiter la question des droits acquis par les citoyens de 27 États membres actuellement installés sur le sol britannique et ceux acquis par les ressortissants britanniques installés sur le territoire d'un des 27 États membres restants, qu'il s'agisse des titres de séjour, des permis de travail, des droits relatifs aux études, de la coordination des régimes de sécurité sociale, des droits à pension ou de l'accès aux soins.

300 000 Français résident au Royaume-Uni et 200 000 Britanniques vivent en France. Le Royaume-Uni accueille 2,7 millions d'Européens, et l'Europe continentale 1,3 million de Britanniques.

#### *b) La déconsolidation des accords multilatéraux et bilatéraux dont l'Union est partie*

L'Union européenne a contracté environ 1 700 accords multilatéraux ou bilatéraux dans le monde dans tous les domaines de l'environnement à la coopération judiciaire. Le Royaume-Uni devra en sortir à titre national lorsqu'il s'agit d'accords mixtes engageant l'Union européenne et les États membres. Ce sera automatique pour les accords qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union.

La question est délicate quand il y a eu des engagements quantitatifs comme, par exemple, des contingents agricoles (ou des quotas à 28, tels que figurant dans l'accord de Paris sur le climat).

### **4. Les nouvelles frontières extérieures de l'Union européenne : Gibraltar, Chypre, l'Irlande ; la question écossaise**

L'un des enjeux essentiels des négociations sur les modalités du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne portera sur les frontières entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, qui deviendront des frontières

---

<sup>1</sup> La Commission n'a pas publié de chiffre.



---

extérieures. Même si le Royaume-Uni ne fait pas partie de l'espace Schengen, plusieurs points d'achoppement sont prévisibles.

Cela ne devrait guère concerner Gibraltar, qui sortira de l'Union européenne avec le Royaume-Uni, mais qui reste un sujet bilatéral important entre l'Espagne et le Royaume-Uni. Gibraltar pourrait se voir attribuer dans la procédure de « divorce » avec le Royaume-Uni, un statut proche du statut d'Andorre ou du Liechtenstein. 96 % des Gibraltariens ont voté pour rester dans l'Union européenne le 23 juin avec un taux de participation de 84 % des inscrits. Pour accroître ses chances de voir ces demandes prises en compte, Gibraltar propose aujourd'hui de rouvrir ses eaux aux Espagnols et rappelle que selon sa constitution, le Royaume-Uni a la responsabilité des relations extérieures, mais que cela n'inclut pas les questions européennes, qui restent de la compétence du gouvernement local.

Face à la menace indépendantiste de l'Écosse et aux risques d'éclatement du Royaume-Uni, le gouvernement britannique devra assurer l'unité du pays et intégrer d'une manière ou d'une autre les préoccupations et demandes des entités dévolues, et en premier lieu de l'Écosse. Le 20 décembre 2016, la Première ministre d'Écosse, Nicola Sturgeon a présenté son plan pour faire face au Brexit. Cette stratégie en trois étapes exigeait que le Royaume-Uni reste dans le marché unique européen, à défaut qu'il demande que l'Écosse y demeure tout en restant partie intégrante du Royaume-Uni, enfin si aucune de ces deux solutions ne s'avérait possible, l'option de l'indépendance restait envisageable.

Lors du vote au Parlement du texte autorisant le lancement du processus de notification, le parti national écossais a déposé un amendement visant au rejet du projet de loi<sup>1</sup>. Les négociations ne sont certainement pas terminées entre l'Écosse et le Royaume-Uni sur ce point.

La question la plus sensible concerne toutefois la frontière entre l'Irlande et l'Irlande du Nord. Elle a été levée en application d'un accord bilatéral créant « la zone de voyage commune » (*Common Travel Area-CTA*) établie depuis 1923 entre l'Irlande et le Royaume-Uni, abolissant les contrôles d'identité entre les deux pays.

Lorsque l'Irlande du Nord ne fera plus partie de l'Union européenne, sans mesures complémentaires, cet accord bilatéral pourrait être caduc, ce qui risquerait de remettre en cause le processus de paix en Irlande du Nord tel qu'il a été établi. Les deux parties devront tenir compte des préoccupations de l'Irlande et trouver une solution qui permette le maintien de l'absence de contrôle à la frontière avec l'Irlande tout en respectant les

---

<sup>1</sup> Cet amendement demandait que le projet ne soit pas étudié par ce que le gouvernement n'avait pas prévu de consulter les Parlements régionaux, n'avait pas publié son Livre blanc sur la stratégie britannique, refusait de donner une garantie sur la situation des ressortissants de l'Union européenne vivant Royaume-Uni et ne répondait pas à toute une série de questions portant sur les implications d'un retrait du marché unique européen. Cet amendement a été rejeté par 336 voix contre 100.

exigences qui doivent s'appliquer pour une frontière extérieure de l'Union européenne.

Après la tenue du référendum, la pérennité des programmes transfrontaliers PEACE et INTERREG a été assurée à court terme. L'objectif de l'Irlande et de faire en sorte que ces programmes soient pleinement mis en œuvre jusqu'à leur terme en 2020 et que d'autres programmes prennent leur suite. L'Irlande a choisi l'unité et la cohésion des 27 États membres rejetant les propositions de Londres de conclure un accord bilatéral séparé du reste des discussions avec l'Union européenne sur ce point. L'Union européenne devra soutenir la mise en œuvre de solutions consolidant le processus de paix.

Chypre a gardé des liens très étroits avec son ancienne puissance coloniale et pourrait être l'un des pays potentiellement les plus affectés par la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Avec les Maltais et les Irlandais, ils ont participé en tant que citoyens du Commonwealth au référendum du 23 juin. La question se posera de l'évolution du statut des deux bases militaires britanniques situées sur le territoire de Chypre, qui jouissent actuellement d'un statut d'extraterritorialité.

Pour sa part, si Malte reste membre du Commonwealth et n'a acquis son indépendance vis-à-vis du Royaume-Uni qu'en 1964, sa position sur le Brexit est extrêmement claire. Malte, qui préside actuellement l'Union européenne, privilégie l'unité et la cohésion des 27 États membres à ses liens historiques avec le Royaume-Uni.

## **B. LES ENJEUX DE LA RELATION FUTURE ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LE ROYAUME-UNI APRÈS 2019**

### **1. Risques économiques et enjeux budgétaires**

#### *a) Les perspectives du prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne après 2020*

Le Brexit aura des répercussions sur la négociation du prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne.

Le retrait du Royaume-Uni modifiera le cadre financier pluriannuel 2020-2027, qui est en cours de préparation. Selon les chercheurs de l'Institut Jacques Delors, le déficit découlant du Brexit pour le budget européen atteindrait environ 10 milliards d'euros par an. Ceci correspond à la contribution nette du Royaume-Uni au budget européen. Les effets à prévoir sur la structure du budget européen, qui s'élève à 145 milliards d'euros, sont plus importants que ce déficit, qui représente un peu moins de 7 % du budget total, dû au retrait britannique. Les priorités du budget européen, la part de la politique agricole commune, des fonds de cohésion, feront sans doute l'objet de discussions plus poussées encore que lors des précédentes

---

négociations des cadres financiers pluriannuels. L'absence du Royaume-Uni aura des effets sur les équilibres qui prévalaient.

Il reviendra donc aux États membres de l'Union européenne de décider s'il convient de s'adapter à ce déficit en augmentant les contributions nationales ou en réduisant les dépenses. De nombreux États ont déjà fait savoir qu'ils ne souhaitent pas augmenter leur contribution au budget européen.

À cela s'ajoute le fait que le départ des Britanniques devrait signifier la fin des rabais accordés à certains États membres sur le chèque britannique et de fait modifier les clés de répartition des contributions entre États membres au budget européen.

L'Institut Delors estime que le Brexit peut aussi être l'occasion de réformer en profondeur le budget de l'Union européenne : les pays contributeurs nets pourraient convenir d'une augmentation de leur participation en échange d'une profonde réforme des dépenses européennes. Cette perspective serait toutefois conditionnée à un consensus politique fort sur une Refondation ambitieuse de l'Union européenne qui sera l'objet d'un prochain rapport du groupe de suivi.

*b) Des conséquences économiques du Brexit qui se feront sentir sur le moyen terme*

Les conséquences économiques potentielles du Brexit ont été évaluées par la commission des Finances du Sénat dans un rapport d'information de juin 2016 : « *Le « Brexit » : quelles conséquences économiques et budgétaires ?* » présenté par M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, (Sénat, n° 656 - 2015-2016).

On soulignera que plusieurs secteurs économiques pourront subir les effets du Brexit. Le secteur de la pêche est en particulier particulièrement concerné et méritera une attention particulière.

Le groupe de suivi ne peut que renvoyer à cette très solide analyse pour mesurer plus précisément les conséquences économiques potentielles du Brexit sur le moyen terme.

En 2015, le Royaume-Uni effectuait 48 % de ses exportations au sein de l'Union européenne, dont 42 % pour la seule zone euro. Une étude britannique, publiée en septembre 2016, évaluait à 4,5 milliards de livres sterling par an le coût pour les exportateurs britanniques d'une sortie du Royaume-Uni du marché unique qui impliquerait un retour direct aux règles de l'OMC.

À court terme, l'économie britannique semble toutefois avoir plutôt mieux résisté au Brexit que ne le prévoyaient les analystes. Les perspectives restent cependant très dégradées pour 2017 avec un taux de croissance estimé à 0,7 % illustrant l'adage « *later but harder* » de l'OCDE.

Le Royaume-Uni met en avant ces bons indicateurs économiques. La moyenne des prévisions de croissance pour l'année 2016 a atteint 1,7 % en septembre alors qu'elle avait été revue à la baisse au mois d'août. Les signaux économiques de court terme se sont donc améliorés entre août et septembre. De même, le marché de l'emploi demeure solide avec un taux de chômage stable à 4,9 % de la population active. L'inflation reste en dessous de la cible de 2 % fixée par la Banque d'Angleterre.

Ces résultats relativement bons du troisième trimestre, en tout cas meilleurs que ceux attendus, repose en partie sur la relance monétaire annoncée en août par la banque d'Angleterre et la dépréciation de la livre sterling. Ainsi, six mois après le référendum, le Brexit ne semble plus être le risque principal pesant sur la stabilité financière britannique. Il pourrait toutefois amplifier quatre faiblesses actuelles de l'économie britannique : l'augmentation de la dette des ménages, l'affaiblissement du marché immobilier commercial, le déficit courant et la dévaluation de la livre sterling.

De plus, selon l'OCDE, la croissance britannique pourrait connaître un fort ralentissement à moyen terme en lien en particulier avec une éventuelle dégradation de la confiance des ménages et des entreprises et du climat des affaires. Ceci se traduirait par des reports ou des annulations d'investissements dans l'attente du résultat des négociations.

Le comité de politique monétaire de la banque d'Angleterre a ainsi estimé que les différents secteurs de l'économie britannique devraient être affectés dans des délais différents par l'incertitude. L'investissement des entreprises dans l'immobilier devrait être le premier à ralentir. Selon une étude de la banque Lloyds, en juillet 2016, 26 % des entreprises interrogées seulement attendaient une hausse des commandes, ventes, et bénéfices contre 38 % en janvier de la même année. Plus d'un quart des entreprises citaient l'incertitude comme principale menace à la croissance de leur activité. Enfin, le nombre d'entreprises attendant une progression de leurs exportations a diminué de 15 points entre janvier et juillet 2016 pour s'établir à 20 %.

La consommation des ménages devrait quant à elle faiblir sur le moyen terme malgré la bonne tenue des indicateurs de confiance au troisième trimestre 2016.

Les estimations sur l'évolution de l'inflation sont pessimistes, estimant que la cible de 2 % devrait être dépassée à l'horizon 2017, ce qui aura un impact sur les salaires réels et donc sur la consommation des ménages. Cette évolution de l'inflation tient à la dépréciation de près de 10 % depuis le mois de mai 2016 de la livre sterling.

La réduction du déficit public est plus lente qu'anticipée en raison de l'impact du ralentissement de l'activité économique sur les recettes publiques.

Le groupe de suivi estime que le choc négatif reste à venir. Des prévisions ont toutefois servi à préparer les acteurs économiques et donc à réduire les risques de conséquences immédiates du référendum.

La hausse de l'inflation se confirme (cette hypothèse a été reprise dans le rapport sur l'inflation de février 2017, en parallèle d'une prévision de croissance économique en hausse, à 2 % pour 2017, et 1,6 % pour 2018).

## 2. Des opportunités pour la finance continentale européenne ?

Le fait de renoncer au marché unique apparaît comme une menace grave pour la City dont une partie plus ou moins importante des activités financières pourrait rejoindre le continent.

### La place financière de Londres

Londres est la première place financière européenne, et les effectifs liés au secteur financier atteignent 730 000 personnes pour le Grand Londres dont 369 000 emplois indirects, dans les services connexes (avocats, consultants, comptables, etc.) en juin 2015. Les services financiers représentent 8 % de la valeur ajoutée totale de l'économie britannique en 2014 (127 Md£), contre 4,5 % en France (88 Md€). En décembre 2014, 1,2 million de personnes travaillaient dans le secteur financier (banques, fonds, assureurs) soit 4 % de l'emploi britannique total (2,2 millions avec les métiers annexes, soit 7 % du total).

Londres est en première position sur plusieurs segments du secteur financier : Bourses : le Royaume-Uni est à la 1<sup>ère</sup> place des pays développés en termes de ratio capitalisation boursière sur PIB (170 %).

Banques : en avril 2016, le Royaume-Uni représente 37 % des transactions mondiales sur le marché des changes (1<sup>ère</sup> place mondiale) et 39 % du trading des dérivés de taux (2<sup>ème</sup> place mondiale).

Assurances : le secteur emploie 82 000 employés à Londres. Fin 2014, le secteur de l'assurance britannique est, en termes de parts de marché, le troisième au monde et le premier en Europe.

Gestion d'actifs : le Royaume-Uni est 1<sup>er</sup> en Europe avec une part de marché de 37 % des actifs sous gestion européens à fin 2013 et 2<sup>ème</sup> dans le monde (12 %) après les États-Unis.

Source : SER de Londres

Deux menaces plus précises pèsent en effet sur la City à partir du moment où la Grande-Bretagne annonce un renoncement au marché unique européen : le retrait du « *passport européen financier* », indispensable pour faire des affaires dans toute l'Union à partir de Londres, et l'installation des chambres de compensation traitant l'euro, actuellement à Londres, sur le territoire continental européen dans un des États membres de l'Union.

Pour l'Europe continentale, au contraire, de possibles délocalisations pourraient profiter à des places comme Paris, Francfort ou Amsterdam. Certes, Londres est la première place financière d'Europe, mais plus de la moitié de ceux qui y travaillent sont des étrangers et, pour beaucoup, des ressortissants de l'Union européenne. C'est pourquoi, en cas de Brexit ne ménageant pas d'accord particulier pour la City, cette dernière pourrait perdre sa prééminence sur une partie de ses activités. Les banques HSBC, UBS, JP Morgan et Goldman Sachs ont fait savoir qu'elles prévoyaient déjà de déplacer des emplois vers le continent.

D'après certaines estimations, la perte d'accès au marché intérieur pourrait affecter 20 % des revenus des banques d'investissement au Royaume-Uni (selon le *Financial Times*), soit une perte de revenus d'environ 9 Md£. En termes d'emplois, la fourchette de 10 à 20 % est généralement citée, ce qui correspondrait à la perte d'environ 30 000 à 60 000 emplois (sur un total d'environ 360 000 emplois directs à Londres dans le secteur financier).

*a) La fin du passeport financier européen*

Sans accord particulier, le retrait de l'Union privera le Royaume-Uni du « passeport financier européen <sup>1</sup> ». Le passeport européen est utilisé aujourd'hui par 5 500 sociétés basées à Londres ou au Royaume-Uni (dont un grand nombre bancaires et financières) ; il leur permet d'agir sur l'ensemble du territoire de l'Union à partir de leur base britannique : il habilite en effet un établissement de crédit ou de financement agréé dans un État membre à exercer au sein de l'ensemble du marché unique. Dès lors, certaines banques américaines, japonaises, suisses, et les start-up de la *Fintech*, qui rayonnaient en Europe depuis Londres, pourraient envisager, à court terme, de demander un agrément dans un autre État membre et d'y transférer des équipes.

On sait que l'industrie britannique de gestion d'actifs a en charge 5 500 milliards de livres dont 1 200 sont gérés pour le compte de clients d'Europe continentale. 80 % des OPCVM et 40 % des fonds d'investissement alternatifs européens ont un passeport européen.

*b) Les chambres de compensation en euros rapatriées sur le territoire de l'Union ?*

La règle européenne veut que les chambres de compensation traitant l'euro soient installées sur le sol de l'Union. Or, aujourd'hui, elles sont presque toutes à Londres où il y a à la fois une tradition et de solides garanties en capital. Ce système, qui permet de se couvrir contre la défaillance d'une contrepartie, est opéré à plus des deux tiers par LCH Clearnet qui est une filiale du London Stock Exchange, en passe de fusionner avec Francfort.

---

<sup>1</sup> Il existe en réalité de multiples passeports suivant le type d'activité.

---

La BCE avait essayé, en 2011, de rapatrier les chambres de compensation en zone euro, car considérées comme pouvant faire courir un risque important de stabilité financière à la zone euro sans qu'elle n'ait la capacité de les superviser. La Cour de justice avait considéré, en 2015, que Londres pouvait poursuivre cette activité puisqu'elle appartenait à l'Union européenne et que la Banque centrale européenne (BCE) ne disposait pas de la compétence juridique pour édicter une telle règle, sans pour autant statuer sur le fond.

La sortie de l'Union européenne exacerbe le risque lié à cette situation dominante de Londres sur la compensation en euros, puisque, toutes choses égales par ailleurs, les mécanismes de supervision coopérative prévus par la réglementation européenne ne trouveraient plus à s'appliquer. Une localisation de la compensation en euros dans la zone Euro semble donc devoir s'imposer.

Au cours de leur échange avec le groupe de suivi, les acteurs de la City ont mis en avant les économies d'échelle réalisées par l'existence de chambres de compensation au Royaume-Uni capables de traiter plusieurs devises, et le risque de fragmentation (et donc de coûts) des marchés si les opérations en euros devaient migrer vers la zone euro.

Sans rejeter tout fondement à ce raisonnement, le groupe de suivi considère qu'il doit cependant être mis en balance avec le risque très important que créerait le maintien de la situation actuelle (la BCE serait prêteur en dernier ressort d'institutions non supervisées par la zone euro).

Si le continent récupérait cette activité, ce sont jusqu'à 200 000 emplois qui pourraient quitter Londres. Aujourd'hui, 40 % des compensations sur l'euro se font à Londres. Ses interlocuteurs à la City de Londres ont fait valoir au groupe de suivi que l'écosystème londonien était irremplaçable, non répliquable sur le continent, et avait besoin d'une « masse critique ». Certains financiers britanniques ont déjà avancé une proposition pour maintenir les chambres de compensation à Londres : une supervision conjointe des autorités britannique et européenne. Cependant, ce compromis a peu de chances de voir le jour, car on sait que le régulateur local aura toujours tendance à prévaloir sur le régulateur supranational et à privilégier la sécurité des chambres plutôt que la stabilité de l'euro.

c) Le « *private equity* » (*investissement dans des sociétés non cotées*) peut-il se développer davantage sur le continent ?

La City domine le « *private equity* » européen : Londres est la capitale de tous les grands noms du non-coté (Blackstone, Carlyle, Apollo...) sans compter tous les grands fonds de pension. Dans ce domaine, Londres pèse deux fois plus lourd que Paris qui fait pourtant bonne figure dans ce secteur (20,5 milliards levés en 2015 contre 10,7 milliards à Paris). Tous les grands « *business* » modernes l'ont compris et viennent chercher leurs fonds à Londres (Facebook, Snapchat, Apple...). Il faut ajouter que la City est très

compétitive en matière de coûts (même si 60 % du capital provient du continent). Alors comment mesurer le risque que lui fait courir le Brexit dans le « *private equity* » : les financières britanniques ont-elles beaucoup à perdre si les circuits deviennent moins fluides et plus coûteux ? Le premier risque évident est que les investisseurs continentaux se tournent vers d'autres classes d'actifs alors qu'ils sont les premiers pourvoyeurs en capital. Le feront-ils pour autant en faveur des banques et des fonds continentaux ? Autre question cruciale pour les places financières continentales.

*d) Une opportunité pour les places financières continentales ?*

Outre la question de souveraineté qui résiderait après le Brexit dans l'anomalie d'une Union européenne dont la place financière serait hors de son territoire, la question de la dépendance de l'Europe à l'égard de Londres, dans le domaine des services financiers, se pose avec acuité. Si on pressent que Londres fera tout pour rester le premier centre financier mondial, il est de bonne politique, pour les places concurrentes, de se préparer à tirer profit du Brexit. Même si l'appauvrissement de Londres pourrait profiter à New York, Singapour et Hong Kong, les places de Paris, Dublin, Francfort, Luxembourg, Amsterdam et Milan pourraient en tirer bénéfice.

Paris, par sa taille, son histoire, ses équipements, sa qualité de vie, l'emporte sur ses concurrentes et montre aujourd'hui une belle énergie à défendre son attractivité, comme l'a constaté le groupe de suivi lors de son déplacement à Londres où M. Mestrallet et Mme Péresse étaient présents pour présenter les atouts de la place financière de Paris, particulièrement attractive notamment pour les *fintech* et le *private equity*.

*e) L'accès aux talents*

Lors de ses entretiens à Londres, le groupe de suivi a pu mesurer l'inquiétude des acteurs économiques britanniques (pas seulement financiers) s'agissant de leur possibilité de recruter, à l'avenir, des travailleurs européens.

La City a fait part de sa crainte de perdre l'accès aux travailleurs qualifiés européens. Outre la question des ressortissants qui pourrait faire l'objet d'engagements réciproques, le gouvernement envisagerait un système de permis de travail, sur le modèle américain.

Les autres secteurs économiques seront également touchés : notamment les secteurs dépendant de personnels moins qualifiés (ex. bâtiment ou restauration).

### **3. Les coopérations qu'il faut maintenir dans le long terme**

L'accord futur entre l'Union européenne et le Royaume-Uni doit permettre de maintenir et renforcer les coopérations, notamment dans le domaine de la sécurité.



---

De la même façon, le groupe de suivi estime que la relation bilatérale entre le Royaume-Uni et la France, déjà très dense, doit encore être renforcée, du fait du Brexit, dans au moins trois domaines : défense, sécurité et lutte anti-terroriste, nucléaire civil.

*a) La défense, le renseignement et la lutte contre le terrorisme*

Au sein de l'Union européenne, le Royaume-Uni a un rôle particulier en matière de défense et de politique étrangère. Membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, il dispose d'une diplomatie globale, d'une armée robuste et d'une tradition de projection extérieure.

Rappelons que la France et le Royaume-Uni collaborent de façon très étroite, dans le cadre des traités de Lancaster House (2010) dans le domaine de la défense. C'est avec le Royaume-Uni que la France est intervenue en Libye en 2011. Les conflits au Moyen-Orient et la lutte contre le terrorisme ont été l'occasion d'échanges fructueux et constructifs avec la diplomatie et les services de renseignements britanniques.

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, conjuguée aux nouvelles orientations de l'administration américaine, pourrait peut-être finalement être un élément favorisant la construction d'une réponse européenne aux défis sécuritaires qui menacent l'Union.

Elle pourrait constituer un enjeu pour l'armée britannique si le risque d'éclatement du Royaume-Uni n'était pas jugulé. L'Écosse en particulier a marqué son opposition au maintien de la dissuasion britannique sur son territoire en cas d'indépendance, indépendance qui, si elle a été rejetée par référendum le 18 septembre 2014, constitue, comme cela a déjà été dit, la « troisième étape » du plan stratégique présenté en décembre 2016 par son gouvernement.

Le couple franco-allemand a pris dès septembre 2016 une initiative pour favoriser le développement d'une défense européenne. Cette question fera l'objet de développements et de recommandations dans le rapport du groupe de suivi du Sénat sur la Refondation de l'Union européenne.

*b) La coopération en matière de nucléaire civil*

La coopération dans le domaine de l'énergie nucléaire civile constitue également un élément fondamental de notre relation bilatérale avec le Royaume-Uni. Le lancement, en septembre 2016, du projet Hinkley Point le montre. Nos deux pays se sont engagés sur le long terme et cette dynamique bénéficiera aux industriels britanniques et français.

Le BREXIT ne doit pas altérer cette relation solide.

Il pose toutefois un certain nombre de questions importantes, liées notamment à la sortie -qui semblerait automatique- du Royaume-Uni d'EURATOM, en conséquence de sa sortie de l'Union européenne.

Comme en matière de défense, l'élan donné sur ces questions lors du récent Sommet franco-britannique d'Amiens doit être poursuivi et renforcé.

*c) Les liens commerciaux : un modèle d'association à définir pour le long terme*

La forme et le contenu de l'**accord sur les relations futures entre le Royaume-Uni et l'Union** restent, à ce jour, indéterminés (accord de libre-échange, précédent EEE, précédent Suisse, statut OMC...).

#### LES RÈGLES DE L'OMC

L'OMC s'est fixée comme « *principal objectif de favoriser autant que possible l'harmonie, la liberté, l'équité et la prévisibilité des échanges* ». L'OMC compte 164 membres qui représentent 95 % du commerce mondial. L'OMC défend les principes suivants :

- **la non-discrimination** : un pays ne doit pas faire de discrimination entre ses partenaires commerciaux ni entre ses produits et ceux des autres pays ;
- **la plus grande ouverture** : l'abaissement des obstacles au commerce (droits de douanes, interdictions, contingents, ...) encourage les échanges ;
- **la plus grande prévisibilité et la plus grande transparence** ;
- **la plus grande compétitivité** : l'OMC lutte contre les pratiques déloyales comme les subventions à l'importation et la vente de produits à un prix inférieur au coût de production pour gagner des parts de marché ;
- **favoriser les pays les moins développés** : les accords de l'OMC leur accordent des périodes de transition pour leur permettre de s'adapter aux règles de l'OMC ;
- **la protection de l'environnement** : l'OMC encourage les mesures de protection de l'environnement à la condition que ces mesures ne soient pas des mesures protectionnistes déguisées.

Les règles de l'OMC résultent des accords conclus par les membres qui permettent de gérer un système commercial non discriminatoire qui énonce les droits et les devoirs des États partenaires commerciaux.

Aux termes des accords de l'OMC, les pays ne peuvent pas, en principe, établir de discrimination entre leurs partenaires commerciaux. Si un pays membre accorde une faveur spéciale à un autre pays en abaissant le droit de douane perçu sur un produit, alors tous les autres pays de l'OMC doivent pouvoir en bénéficier. C'est ce qu'on appelle la clause de la nation la plus favorisée.

La deuxième règle absolue est l'égalité de traitement des partenaires étrangers et des nationaux. Les produits importés et les produits locaux doivent être traités de manière égale, une fois le produit étranger admis sur le marché.

En l'absence d'accord bilatéral du Royaume-Uni avec l'Union européenne, les

règles de droit commun s'appliqueront. En application du régime de l'OMC, le Royaume-Uni se verrait en moyenne appliquer un droit de douane de 4,8 % (taux moyen de l'Union européenne vis-à-vis des pays tiers).

L'Union européenne devra veiller à faire respecter non seulement l'intégrité du marché intérieur ; une concurrence équitable (« *level playing field* ») ; un équilibre des droits et des obligations, mais également le respect des priorités européennes telles que la sécurité sanitaire, la qualité alimentaire etc...

Le tableau ci-dessous récapitule les différentes formes d'accords possibles, entre le statut de membre de l'UE et celui de seul membre de l'OMC.

Relation commerciale avec l'UE	Etat membre de l'UE	EEE (Norvège)	Suisse	Union douanière (Turquie)	Accord de libre échange avec l'Ukraine	Accord de libre échange avec le Canada	Règles de l'OMC
Accès complet au marché unique	Oui	Partiel	Limité	Limité	Limité	Non	Non
Biens	Oui	Partiel (limité pour l'agriculture et la pêche)	Partiel (limité pour l'agriculture)	Oui	Tarifs préférentiels. Limité reconnaissance mutuelle	Tarifs préférentiels. Limité reconnaissance mutuelle	Non (seulement clause de la nation la plus favorisée)
Services	Oui	Oui	Limité	Non	Limité approximativement à l'acquis communautaire	Limité	Non (seulement engagement OMC)
Liberté d'établissement	Oui	Partiel (exceptions possibles : politiques publiques, santé, sécurité, etc)	Très limité (assurance non-vie)	Non	Limité	Limité	Non (seulement services sous OMC)
Capitaux	Oui	Oui	Non	Non	Limité	Limité	Non
Libre circulation	Oui	Oui	Partiel (incluant les services transfrontaliers)	Non	Limité	Limité	Non (Non engagements OMC)
Influence dans la prise de décision	Oui	Limitée à des consultations	Non	Non	Non	Non	Non
Adoption de l'acquis communautaire	Oui	Oui	Limité	Limité	Limité	Non	Non
Contribution au budget de l'UE	Oui	Oui	Limité (pas de contribution formel)	Non	Non	Non	Non
Recours à la Cour de justice de l'UE	Oui	2 piliers : Cour de justice & Cour AELE et autorité de surveillance	Non	Non	Limité à la réglementation européenne	Non	Non
Règles de la concurrence (incl. aide d'Etat)	Oui	Oui mais délai pour l'intégration de l'acquis	Très limité	Limité	Limité	Très limité	Non

Source: Commission / Bruegel



---

## CONCLUSION

A travers ce rapport d'information, le groupe de suivi a bien conscience de se limiter à présenter au Sénat les éléments qu'il a pu recueillir, au cours de huit mois de travaux, sur un processus, certes désormais engagé, mais qui n'en est encore qu'à ses prémices. Il lui a toutefois paru indispensable de faire ce point d'étape à la veille de la suspension des travaux du Parlement en séance publique. Ce faisant, il a aussi souhaité souligner les enjeux et les risques des négociations à venir, pour lesquelles il a formulé des recommandations qui lui paraissent devoir être suivies.

Parmi ces recommandations, le groupe de suivi tient particulièrement à affirmer son attachement à la bonne information des parlements nationaux et à leur consultation sur la procédure de Brexit. Les parlements nationaux seront appelés à ratifier l'accord fixant les relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Ils doivent donc être mesure d'évaluer le processus en cours tout au long de son déroulement. Il appartient au Gouvernement et aux institutions européennes d'y veiller.

Comme il l'a fait dès que fut connue la décision du peuple britannique, le Sénat continuera, à travers son groupe de suivi, à veiller à ce que ces négociations ne mettent pas en cause l'unité et la cohésion des 27 États membres. Ce doit être une priorité. C'est aussi pour cette raison qu'il réaffirmera sa conviction qu'un État ne peut prétendre obtenir plus d'avantages en étant en dehors de l'Union européenne qu'en en étant membre.

L'Union européenne l'a dit clairement : les quatre libertés sont indissociables ; elles constituent la contrepartie de l'accès au marché intérieur. Il ne saurait être envisagé de contourner ce caractère indissociable en segmentant par secteur l'accès au marché unique. Cette exigence devra être respectée tant dans l'accord de retrait que dans un accord fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. C'est aussi sur cette question que le Sénat exercera une très grande vigilance.

Le Brexit est un choc pour la cohésion européenne. Mais il doit aussi être l'occasion d'un sursaut. Les Européens doivent proposer une relance du projet européen. Le Brexit est l'affaire des Britanniques, le sursaut européen l'affaire des Européens. Le projet européen ne doit pas être pris en otage par le Brexit. A travers les propositions qu'il formulera dans un prochain rapport, le groupe de suivi, conformément à la mission qui lui a été confiée, apportera la contribution du Sénat à la relance indispensable de l'Union européenne.



---

## RECOMMANDATIONS POUR LES NÉGOCIATIONS

Recommandations du groupe de suivi du Sénat pour les négociations :

L'Unité et la cohésion des 27 États membres sont une priorité.

Les Européens doivent proposer une relance du projet européen : le Brexit est l'affaire des Britanniques, le sursaut européen l'affaire des Européens ; le projet européen ne doit pas être pris en otage par le Brexit ;

Les parlements nationaux doivent être informés et consultés sur la procédure de Brexit ; ils devront ratifier le futur accord entre le Royaume-Uni et l'UE ;

Un État ne peut prétendre obtenir plus d'avantages en étant en dehors de l'Union européenne qu'en en étant membre ;

Les quatre libertés sont indissociables et constituent la contrepartie de l'accès au marché intérieur. Il ne saurait être envisagé de contourner l'indissociabilité des quatre libertés en segmentant par secteur l'accès au marché unique, tant dans l'accord de retrait que dans un accord fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.





---

## ENTRETIENS À LONDRES LES 6 ET 7 FÉVRIER 2017

Entretien avec **Greg Hands**, Minister of State for Trade & Investment, Department for International Trade

Entretien avec **Lord Price Minister of State for Trade Policy**, Department for International Trade

Entretien avec **Robin Walker** Parliamentary Under Secretary of State at the Department for Exiting the European Union

Entretien avec **M. Denzil Davidson**, Conseiller politique sur l'Europe du premier ministre britannique à Number 10.

Réunion avec la Commission parlementaire en charge de suivre la sortie de l'UE de la Chambre des Communes : **M. Hilary Benn**, président du « committee for Exiting the EU » de la Chambre des Communes et des parlementaires membres de la commission.

Réunion avec la commission des affaires européennes de la Chambre des Lords : **Lord Boswell**, président du « EU Select Committee » de la Chambre des Lords et les membres de la commission.

Rencontre avec la communauté financière à l'occasion de la visite le 6 février 2017 de Mme Valérie Pécresse, présidente de la Région Ile-de-France, et de M. Mestrallet, président de Paris EUROPLACE

Rencontre avec des représentants de la Communauté française à Londres

Rencontre avec la presse française et britannique, spécialistes des questions européennes

Réunion avec la communauté financière britannique : **M. Jeremy Browne**, Special representative for the City to the EU et **M. Ronald Kent**, Managing Director, chargé des questions financières, des banques d'investissements et des questions prudentielles

Entretien avec **M. Josh Hardie**, Deputy Director-General, Policy & Campaigns, CBI (Confederation of British Industry)

Entretiens avec des représentants des Think Tanks et journalistes : **M. Robin Niblett**, directeur de Chatham House, **M. Anand Menon**, directeur, The UK in a Changing Europe, King's College, **M. Quentin Peel**, membre de Chatham House, **M. Gideon Rachman**, journaliste, Chroniqueur en chef pour la politique étrangère, The Financial Times, **M. Henry Newman**, Directeur d'Open Europe.



---

## ANNEXE - ARTICLE 50 DU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE

1. Tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union.

2. L'État membre qui décide de se retirer notifie son intention au Conseil européen. À la lumière des orientations du Conseil européen, l'Union négocie et conclut avec cet État un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union. Cet accord est négocié conformément à l'article 218, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il est conclu au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen.

3. Les traités cessent d'être applicables à l'État concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification visée au paragraphe 2, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'État membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai.

4. Aux fins des paragraphes 2 et 3, le membre du Conseil européen et du Conseil représentant l'État membre qui se retire ne participe ni aux délibérations ni aux décisions du Conseil européen et du Conseil qui le concernent.

La majorité qualifiée se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

5. Si l'État qui s'est retiré de l'Union demande à adhérer à nouveau, sa demande est soumise à la procédure visée à l'article 49.