

Le Brexit

Un choc institutionnel et politique

Marianne Dony

**Le Brexit n'est pas le signe
du déclin du projet européen**

Constat

- La victoire du oui au référendum du 23 juin 2016 prouve que la politique identitaire a primé l'intérêt économique
- De ce point de vue, le résultat du référendum rejoint d'autres constats: le rejet de la logique de la mondialisation et ses corollaires :
 - les marchés ouverts
 - et les frontières ouvertes
- La gauche prend pour cible l'économie et la droite la migration mais le résultat est le même

Trois craintes ont été exprimées

- un reflux dans la réalisation du processus d'intégration
- l'effet domino
- le repli du projet européen sur le seul marché intérieur

Le Brexit ne signe pas la fin de l'intégration

- Le Brexit vient contredire deux mythes qui pourtant étaient au cœur des arguments de ses partisans :
 - le mythe de « souveraineté perdue »
 - le mythe de « l'Europe subie »
- Il est incontestable que l'intégration européenne a eu un impact sur la souveraineté matérielle des États membres
- Néanmoins, la possibilité de retrait confirme que le pouvoir de dernier mot reste entre les mains des États

Mutation du concept de souveraineté?

- Il restera à voir si le retour à un exercice isolé de souveraineté nationale au Royaume-Uni permettra de répondre aux attentes des citoyens
- La démonstration sera peut-être faite que l'exercice en commun des compétences étatiques constituerait le nouveau mode d'existence de la souveraineté
- Il s'agirait du seul moyen permettant à l'État nation de regagner « en contrôle ce qu'il perd en titre de propriété »: certains ont parlé de « ruse » de la souveraineté face à la mondialisation

Le Brexit un moindre mal?

- Le Brexit est, paradoxalement, plus favorable à l'intégration européenne que le compromis trouvé au Conseil européen de janvier 2016 qui était destiné à l'éviter
- En effet, ce dernier prévoyait
 - l'introduction dans les traités d'une disposition selon laquelle « les références à une Union sans cesse plus étroite ne s'appliquent pas au Royaume-Uni
 - des dérogations très problématiques à la libre circulation des citoyens, y compris des citoyens actifs que sont les travailleurs

Il n'y a pas eu d'effet domino

- On a prédit l'enclenchement d'un processus en cascade et une nouvelle montée en puissance des partis eurosceptiques dans l'ensemble de l'Union européenne
- Toutefois ce « scénario catastrophe » ne s'est pas réalisé: les eurosceptiques n'ont gagné ni aux Pays-Bas, ni en France
- Le Brexit semble avoir provoqué au contraire un certain électrochoc
- Sans doute parce que le Brexit marque le retrait de l'État membre qui s'était mis le plus à la marge de la construction européenne

Une sortie qui ponctue une « vie commune » compliquée

- Les motivations qui ont conduit le Royaume-Uni à entrer dans l'Union européenne ont toujours été strictement économiques : il devait s'agir d'une « bonne affaire commerciale »
- Mais le Royaume-Uni a toujours refusé toute intégration politique plus approfondie, de même que la monnaie unique et l'entrée dans l'espace Schengen
- Cela s'est traduit par une multiplication des opt-out

Faut-il plus ou moins d'Europe?

- L'indétermination du projet européen qui trouve ses sources dans le discours de Robert Schuman et sa stratégie fonctionnaliste entraîne un certain flou sur les finalités mêmes de la construction européenne
- La paix qui a été l'étendard commun pendant des décennies ne suffit plus à rassembler
- Résultat paradoxal: il semble y avoir à la fois trop et trop peu d'Europe
- L'Union devrait donc dans la situation actuelle de polycrise qu'elle traverse expliciter ses finalités

**Le processus de sortie laisse
de nombreuses questions
ouvertes au plan institutionnel**

Un retrait de la demande de retrait?

- L'article 50 est muet sur la question
- Selon une première approche, la notification enclenche un processus irréversible puisqu'il est prévu que le retrait devient effectif au plus tard deux ans après la notification sauf prorogation
- Pour les autres, l'article 50 fait simplement état de la notification d'une « intention » qui pourrait donc ne pas être maintenue
- Selon enfin une troisième approche c'est possible seulement en cas d'accord des autres Etats membres

Un statut ambigu de l'Etat sortant

- Il est déjà « Etat tiers » pour la négociation de l'accord de retrait : il ne participe pas aux délibérations du Conseil européen et du Conseil relatives aux négociations de l'accord
- Mais il reste Etat membre à part entière pour toutes les autres questions « jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou à défaut deux ans après la notification

Une « chimère politique »?

- L'Etat qui se retire ne risque-t-il pas d'utiliser sa position au Conseil pour obtenir des concessions ?
- N'est-il pas soumis à un devoir de réserve?
- Il faudra sans doute se référer au principe de coopération loyale
- On a vu se développer les réunions informelles à 27
- A noter aussi que, dès le lendemain du référendum, il a été convenu que le R-U n'assumerait pas la présidence du Conseil au 2^{ème} semestre 2017

Un ou deux accords?

- L'article 50 prévoit la négociation d'un « accord fixant les modalités du retrait », en « tenant compte du cadre des relations futures avec l'Union »
- Il y a donc bien deux accords distincts, même si certains ont imaginé que les deux aspects pourraient être réglés dans un seul accord
- L'accord de retrait est un accord sui generis conclu entre l'Union et un de ses Etats membres
- Les relations futures doivent faire l'objet d'un accord international « classique » entre l'Union – et le cas échéant ses Etats membres – et un « pays tiers »

Lien entre les deux accords

- Le gouvernement britannique soutient que les négociations doivent être menées en parallèle, dans le délai de deux ans
- Au contraire, le Conseil européen a seulement évoqué la possibilité d'« engager des discussions préliminaires et préparatoires » en vue de définir « une conception d'ensemble partagée quant au cadre des relations futures », dans une deuxième étape, une fois que des progrès suffisants auront pu être enregistrés sur les trois priorités fixées par l'Union pour l'accord de retrait

Reconfiguration du Parlement européen?

- Le retrait du Royaume-Uni entraînera le départ de ses 73 députés européens
- Il devrait aussi coïncider avec les prochaines élections au Parlement européen
- D'où la question: que faire de ces 73 sièges
- Projet de rapport: seuls 22 sièges seraient redistribués à d'autres Etats, principalement la France, l'Italie et l'Espagne
- Le nombre de députés européens seraient donc réduit à 699

**Un enjeu politique et
pratique essentiel est celui
des conséquences financières**

Règlement financier

- Pour la Commission, le Royaume-Uni devra honorer sa part du financement de toutes les obligations contractées pendant qu'il était membre de l'Union, conformément à une méthodologie à convenir lors de la première phase des négociations et il pourra continuer à bénéficier de tous les programmes antérieurs au retrait jusqu'à leur clôture
- La position du Royaume-Uni reste assez floue : un rapport du European Union Comity souligne qu'il ne pourra y avoir d'obligations financières que dans la mesure prévue dans l'accord de retrait; sinon les traités cessent de s'appliquer au R U et il n'est tenu à rien

L'après 2020

- Le retrait du Royaume-Uni représentera un sérieux manque à gagner pour l'Union européenne
- On parle d'une trentaine de milliards d'euros de ressources propres en moins
- De plus, ce retrait entrainera une réduction supplémentaire de la part des seules ressources réellement propres que sont les droits de douane, ainsi que de la TVA au profit de la contribution PNB, dont la prédominance augmentera de l'ordre de 4 à 5 %

Une opportunité pour revoir le système des ressources propres?

- On pourrait l'espérer car
 - le plafond des ressources propres ne permet pas à l'Union de réellement jouer le rôle que les citoyens attendent d'elle
 - le fait que les contributions nationales prédominent renforce l'idée fausse que la valeur du budget de l'Union pour un État membre se mesure par le solde net des contributions versées et des fonds reçus, ce qui est la négation de l'essence même de la valeur ajoutée d'un budget de l'Union
 - développer de nouvelles vraies ressources propres a donc du sens
- Mais la procédure lourde de modification des ressources propres laisse sceptique

Sinon des choix politiques difficiles pour l'avenir

- A défaut, il faudra inévitablement faire des choix
- La Commission semble vouloir donner une priorité à deux domaines:
 - la sécurité et la défense
 - l'énergie
- Que deviendront deux politiques emblématiques de l'Union, à savoir
 - la politique agricole commune
 - la politique de cohésion