

Après le référendum britannique : redéfinir les relations entre les « deux Europe »

Question d'Europe

n°399

4 juillet 2016

Thierry Chopin
Jean-François Jamet¹

Résumé : Le résultat du référendum britannique précipite le Royaume-Uni dans l'inconnu et dans des négociations probablement prolongées concernant les termes de sa séparation et de ses relations futures avec l'Union. Il rend indispensable un travail de rationalisation et de clarification des différents niveaux d'intégration au sein de l'UE et conduit à repenser l'articulation entre les « deux Europe » que sont la zone euro et le marché unique.

Les prises de position qui ont suivi le résultat du référendum donnent quelques indications sur les termes de la négociation. D'un côté, au Royaume-Uni, une partie importante de l'échiquier politique (y compris au sein du parti conservateur) et de la sphère économique-financière souhaite continuer à bénéficier de l'accès au marché intérieur. De l'autre côté, le Conseil européen réuni à 27 a indiqué que l'accès au marché unique passe obligatoirement par l'acceptation de chacune des quatre libertés. Ceci pose deux difficultés pour les partisans du « leave » au Royaume-Uni : l'acceptation de la liberté de circulation des personnes leur est problématique compte-tenu de l'importance de l'immigration dans la campagne et, d'autre part, l'acceptation des règles du marché intérieur sans participer à la décision réduirait encore plus le contrôle démocratique des décisions européennes par les Britanniques, effaçant la souveraineté qu'ils espéraient retrouver. Certains observateurs en ont déduit que le Royaume-Uni pourrait finalement reconsidérer le résultat du référendum. D'autres jugent que le prochain gouvernement britannique pourrait renoncer au plein accès au marché intérieur pour honorer les promesses de campagne des tenants du « leave » en matière d'immigration et de souveraineté.

Il est néanmoins possible, et même probable, que le prochain gouvernement britannique explorera toutes les options qui lui permettraient de résoudre ce qui ressemble à un théorème d'impossibilité. La plupart des Etats membres seront également intéressés, pour diverses raisons, économiques ou politico-stratégiques, à maintenir le Royaume-Uni associé aussi étroitement que possible à l'Union européenne.

Si les options de l'Espace économique européen et du modèle suisse ne semblent pas résoudre le dilemme britannique dans l'état actuel des dispositifs existants, il est possible que le Royaume-Uni explore la possibilité d'une révision des règles de l'Espace économique européen (EEE) afin de conférer un droit de vote égal aux Etats membres de l'EEE non-membres de l'UE (comme la Norvège) pour les politiques auxquelles ils participent, notamment celles ayant trait au marché unique. Dans ce scénario, le Royaume-Uni continuerait alors de participer au marché intérieur et d'appliquer les règles correspondantes qu'il continuerait de contribuer à déterminer. Il devrait néanmoins contribuer au budget de l'UE mais uniquement pour certaines politiques. Enfin, la liberté de circulation continuerait de s'appliquer mais l'Accord sur l'EEE prévoit des mesures de sauvegarde qui peuvent être activées unilatéralement.

Un tel scénario, bien sûr hypothétique, pourrait in fine conduire à réaligner l'Union économique et monétaire (UEM) avec l'UE tandis que l'EEE offrirait le cadre institutionnel pour le marché unique. Dans une telle perspective, l'intégration de la zone euro serait moins soumise à la nécessité de créer des structures ad hoc. Un tel arrangement pourrait en outre offrir une alternative pour les Etats candidats à l'élargissement qui pourraient choisir de candidater à entrer dans l'EEE plutôt que dans l'Union. Par une simple modification de l'accord sur l'EEE, il serait donc possible de résoudre plusieurs des difficultés actuelles de l'Union européenne, tout en apportant une clarification bienvenue pour les citoyens et les acteurs économiques et financiers.

1. Ce texte reprend et développe des considérations présentées dans « L'avenir du projet européen », Question d'Europe n° 393, Fondation Robert Schuman, mai 2016 - <http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qs-393-fr.pdf> et dans « Le Brexit : la tension entre les deux Europe », La Vie des idées, 23 juin 2016 - <http://www.laviedesidees.fr/Le-Brexit-la-tension-entre-les-deux-Europe.html>. Les points de vue exprimés ici sont strictement ceux des auteurs.

INTRODUCTION

Le 23 juin 2016, une majorité de citoyens britanniques ont choisi que leur pays quittera l'Union européenne.

Suite à cette décision, à laquelle personne ne voulait croire, une chose est sûre : le Brexit est une mauvaise chose pour l'Union. Au-delà de l'amputation économique, politique et stratégique que cela représente pour l'UE, la sortie programmée du Royaume-Uni est un symbole de désunion, dans un contexte où l'Union et ses Etats ont besoin d'unité et de cohésion pour faire face aux multiples crises qui les affectent. Il change potentiellement le destin de l'intégration européenne en actant un élément de « dés-intégration »² politique d'une expérience régionale sans équivalent dans le monde et ne manque pas de doper les discours europhobes dans certains Etats membres : aux Pays-Bas, par exemple, certains journaux populaires ont déjà posé la question d'organiser un référendum sur l'appartenance des Pays-Bas à l'UE et le néologisme « Frexit », en référence au Brexit, est apparu dans le débat public français. En outre, le Brexit ne peut manquer de modifier les équilibres des puissances au sein de l'UE notamment vis-à-vis de l'Allemagne et de la France.

Par ailleurs, le Brexit précipite le Royaume-Uni dans l'inconnu et dans des négociations probablement prolongées concernant les termes de la séparation et de ses relations futures avec l'Union³. Dans une telle situation, les gouvernements européens sont pris entre deux priorités contradictoires : éviter d'offrir trop rapidement au Royaume-Uni une alternative à l'appartenance à l'UE afin de ne pas donner le sentiment qu'il est facile de sortir de l'UE et de créer ainsi un précédent ; en même temps, trouver une solution et une issue pour des raisons à la fois politiques et économiques et afin de surmonter l'incertitude et les longues négociations qui ne manqueront pas de découler de cette décision. Au-delà, le moment est venu de repenser l'architecture de l'Europe parce que le Brexit, comme les crises à répétition avant lui, rendent indispensable un travail de rationalisation et de clarification des différents niveaux d'intégration en Europe.

1. LES LIMITES DES MODÈLES EXISTANTS. QUELLE SOLUTION ?

Fondamentalement, le Brexit conduit à repenser l'articulation entre les « deux Europe » que sont la zone euro et le marché unique.

Les différents modèles existants sont connus⁴ : le modèle « norvégien » dans lequel le Royaume-Uni rejoindrait l'Espace économique européen (EEE) ; l'option « suisse » avec la négociation d'accords bilatéraux entre le Royaume-Uni et l'UE ; la négociation d'un accord de libre-échange ou d'un accord d'association ; la négociation d'une union douanière avec l'UE (modèle « turc »). Or, aucune de ces différentes options n'est jugée pleinement satisfaisante par le gouvernement britannique⁵ puisque, certes, le Royaume-Uni continuerait de participer au marché intérieur mais perdrait alors une grande partie de sa capacité d'influencer les règles du marché intérieur dès lors qu'il ne prendrait plus part à leur vote.

Un débat doit s'engager au Royaume-Uni et dans les autres Etats européens quant à la forme de la nouvelle relation entre le Royaume-Uni et l'UE. Il est notable qu'il n'y a pas d'accord au sein des partisans du « *leave* » sur ce point et qu'une large part de la classe politique britannique souhaite préserver l'accès du Royaume-Uni au marché intérieur. Il n'est d'ailleurs pas inconcevable que le Parlement (ou les Britanniques eux-mêmes si la question des termes de la sortie de l'UE était soumise au vote démocratique à l'occasion d'un référendum ou d'élections anticipées) s'oppose à une sortie de l'Union européenne qui impliquerait une rupture complète avec le marché intérieur.

Si les options de l'Espace économique européen et du modèle suisse ne semblent pas envisageables pour le Royaume-Uni dans l'état actuel des dispositifs existants, il est possible que le Royaume-Uni explore la possibilité d'une révision des règles de l'Espace économique européen (EEE) afin de conférer un droit de vote égal aux Etats membres de l'EEE non-membres de l'UE (comme la Norvège) pour les politiques auxquelles ils participent,

2. f. Douglas Webber, "How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives", *European Journal of International Relations*, 20(2), 2014, pp. 341-365; Douglas Webber, *European Disintegration? The European Union in Crisis* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, à paraître, 2017)

3. *Traité sur l'Union européenne*, art. 50.

4. Jean-Claude Piris, « Brexit ou Britin : faut-il vraiment plus froid dehors ? », *Question d'Europe*, n°355, Fondation Robert Schuman, octobre 2015 - <http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qs-355-bis-fr.pdf>

5. *Alternatives to membership : possible models for the United Kingdom outside the European Union*, HM Government, March 2016 - <https://www.gov.uk/government/publications/alternatives-to-membership-possible-models-for-the-united-kingdom-outside-the-european-union>

notamment celles ayant trait au marché unique⁶. Cela permettrait de répondre à un certain nombre de questions et de permettre un approfondissement de la zone euro ainsi qu'un réaligement des deux grands niveaux d'intégration : la participation au marché unique et la participation à l'Union économique et monétaire.

2. RÉFORMER L'ESPACE ÉCONOMIQUE EUROPÉEN ET RÉALIGNER LA ZONE EURO AVEC L'UNION EUROPÉENNE

Au-delà des discours sur les avantages de l'Europe à plusieurs vitesses, la situation actuelle ne satisfait en réalité aucun des Etats concernés. Les Etats de l'Espace économique européen qui n'appartiennent pas à l'Union européenne se voient appliquer les règles du marché intérieur, mais ils ne participent pas à leur vote (même s'ils émettent un avis). Inversement, un Etat comme le Royaume-Uni voulait, jusqu'au référendum, être au sein de l'Union pour participer aux décisions affectant le marché intérieur mais il ne comprenait pas que cela lui impose de financer la politique agricole commune. Les Etats qui envisagent de rejoindre à terme la zone euro souhaitent avoir leur mot à dire dans la décision et la mise en œuvre des règles de l'UEM sachant qu'elles pourraient un jour s'appliquer à eux. Enfin, les Etats membres de la zone euro voudraient pouvoir utiliser les institutions européennes pour le fonctionnement de l'Union économique et monétaire mais ne comprendraient pas l'intrusion dans ce fonctionnement des Etats qui n'en font pas partie.

Dans un souci de clarification, une piste à explorer consiste à tenter de réaligner les institutions avec les différents stades d'intégration et avec les choix politiques des Etats européens. Pour cela, une solution envisageable consisterait à faire de l'Espace économique européen le cadre institutionnel pertinent pour la gestion du marché intérieur et à refaire coïncider l'Union européenne avec les pays ayant vocation à rejoindre l'Union économique et monétaire.

L'accord sur l'Espace économique européen, signé le 2 mai 1992, a permis d'élargir le marché intérieur de l'Union européenne aux Etats membres de l'Association européenne de libre-échange, à l'exception de la Suisse qui n'a pas ratifié cet accord. Il réunit donc les Etats membres de l'Union ainsi que la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein. Tout en n'appartenant pas à l'Union, ces Etats bénéficient de la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. En contrepartie, ils doivent appliquer les règles correspondantes (l'acquis communautaire) à l'exception de celles qui touchent à la politique fiscale, à la politique agricole et de la pêche ainsi qu'à la politique commerciale à l'égard des pays tiers. Ils peuvent en outre participer à certains programmes de l'Union (comme c'est déjà le cas dans le domaine de la recherche, de l'éducation, de l'environnement et de la cohésion) dès lors qu'ils contribuent à leur financement proportionnellement à leur PIB.

Le référendum britannique a été l'occasion d'un débat au Royaume-Uni sur l'opportunité que le pays quitte l'Union tout en restant dans l'EEE, obtenant ainsi un statut similaire à la Norvège. Néanmoins, les critiques de cette idée ont souligné que le Royaume-Uni perdrait alors une grande partie de sa capacité d'influencer les règles du marché intérieur dès lors qu'il ne prendrait plus part à leur vote.

L'impossibilité pour les Etats de l'EEE de prendre part aux votes concernant le marché intérieur est d'ailleurs problématique du point de vue démocratique. Il serait possible d'y remédier en amendant la septième partie de l'accord sur l'EEE, consacrée aux dispositions institutionnelles. Le Conseil de l'EEE⁷ deviendrait le Conseil compétent (en lieu et place du Conseil de l'Union) pour participer à la codécision des propositions de législation (directives et règlements) régissant le marché intérieur. Cette participation à la codécision pourrait également être étendue aux programmes de l'Union auxquels les Etats de l'EEE non membres de l'Union ont choisi de participer (par exemple en

6. Thierry Chopin and Jean-François Jamet, « David Cameron's European Dilemma », *Project Syndicate*, 18 January 2013 ; et aussi T. Chopin « Two Europes », in *Europe in search of a new Settlement. EU-UK Relations and the Politics of Integration*, Policy Network, London, 2013.

7. Le Conseil de l'EEE est pour l'instant formé des membres du Conseil de l'UE, de membres des gouvernements des Etats de l'EEE qui ne sont pas membres de l'UE, ainsi que de représentants de la Commission européenne. Pour adopter une structure similaire à celle du Conseil de l'UE, il conviendrait que seuls les ministres des Etats membres siègent dans le Conseil de l'EEE.

matière de R&D). De la même façon, il pourrait être envisagé que le comité parlementaire mixte de l'EEE soit transformé pour comprendre l'ensemble des parlementaires de l'Union et des « parlementaires européens » désignés par les Etats de l'EEE non membres de l'Union⁸. Ce comité parlementaire se réunirait dans l'enceinte du Parlement européen à Bruxelles et serait compétent pour participer à la codécision au même titre que le Conseil de l'EEE.

3. UNE SOLUTION AUX MULTIPLES AVANTAGES

Cet arrangement pourrait être potentiellement déstabilisant pour le reste de l'Union dès lors qu'un tel statut pourrait tenter d'autres Etats membres. D'un autre côté, le moment est venu d'ouvrir le débat sur ce que souhaitent faire les Etats membres de l'UE : quels sont ceux qui seraient tentés par l'exemple britannique ? Qui souhaitent s'en tenir au statu quo actuel ? Quels sont ceux qui veulent poursuivre l'intégration économique de la zone euro et lui donner une dimension politique y compris dans des domaines régalien ?

Dans cette perspective, de tels changements permettraient de clarifier le choix pour les Etats européens.

D'abord, pour les Etats qui souhaitent avant tout bénéficier du marché intérieur, sans participer à tous les autres éléments d'intégration. Il est très probable que le Royaume-Uni serait tenté par rejoindre l'EEE. Un tel arrangement aurait l'avantage pour les Britanniques d'offrir un compromis leur permettant d'éviter une rupture brutale avec l'UE et ainsi de trouver une solution aux questions écossaise et nord-irlandaise. Le Royaume-Uni continuerait en effet de participer au marché intérieur et d'appliquer les règles correspondantes qu'il continuerait de contribuer à déterminer. Il devrait certes contribuer au budget de l'UE mais uniquement pour certaines politiques (le Royaume-Uni ne participerait par exemple plus à la politique agricole commune). Enfin, la liberté de circulation continuerait de s'appliquer mais l'Accord sur l'EEE prévoit des mesures de sauvegarde qui peuvent être activées unilatéralement⁹.

Ensuite, pour les autres Etats membres, qui pourraient beaucoup plus facilement utiliser les institutions de l'Union pour la gestion de l'UEM, sans devoir recourir à des contorsions juridiques. Il deviendrait alors clair que tous les Etats de l'Union (à l'exception du Danemark qui dispose d'une dérogation mais a arrimé sa monnaie à l'euro en assurant une marge de fluctuation très étroite de la couronne danoise vis-à-vis de la monnaie unique) ont vocation à rejoindre l'UEM (comme cela est d'ailleurs prévu par les traités¹⁰). Il serait également clair qu'ils devraient dès lors tous participer à l'ensemble des règles de gouvernance économique de l'UEM, en matière de supervision (macroéconomique, bancaire et budgétaire) mais aussi à l'avenir concernant la mise en place d'instruments budgétaires communs pour inciter les réformes structurelles et faire face aux chocs asymétriques. L'Union européenne pourrait également avancer plus facilement sur le chemin de l'union politique sans devoir nécessairement créer des structures *ad hoc* pour la zone euro.

Enfin, pour les Etats candidats à l'élargissement, cette situation offrirait une solution alternative à une participation complète à l'UE, permettant d'assurer que le choix politique d'une adhésion à l'UE est pleinement assumé. Il pourrait en effet choisir entre une candidature à l'EEE et une candidature à l'UE, clarifiant les termes de leur propre choix.

Un tel scénario pourrait *in fine* conduire à réaligner l'Union économique et monétaire (UEM) avec l'UE, tandis que l'EEE offrirait le cadre institutionnel pour le marché unique. Dans une telle perspective, l'intégration de la zone euro serait moins soumise à la nécessité de créer des structures *ad hoc*. Un tel arrangement pourrait en outre offrir une alternative pour les Etats candidats à l'élargissement qui pourraient choisir de candidater à entrer dans l'EEE plutôt que dans l'Union. Ce scénario est bien sûr hypothétique mais il suggère que, fondamentalement, le

8. Compte tenu de la défiance des Britanniques à l'égard du Parlement européen, les parlementaires britanniques participant au comité parlementaire mixte de l'EEE pourraient être issus du (et désignés par le) Parlement britannique.

9. Article 112 de l'Accord sur l'EEE.

10. 26 États membres se sont engagés à adopter la monnaie unique quand ils rempliront les conditions requises, en vertu de l'article 3.4 du traité – seuls deux Etats, le Danemark et le Royaume-Uni ont une dérogation mais ce sont deux exceptions et non la règle.

Brexit pourrait conduire à repenser l'articulation entre les « deux Europe » que sont la zone euro et le marché unique. En modifiant l'accord sur l'EEE, il serait possible de résoudre plusieurs des difficultés actuelles de l'Union européenne, tout en apportant une clarification bienvenue pour les citoyens et les acteurs économiques et financiers. Un débat sur le choix entre les « deux Europe » serait rendu plus aisé au sein des opinions publiques nationales.

Thierry Chopin

Directeur des études de la Fondation Robert Schuman. Chercheur associé au CERI-Sciences Po et à la London School of Economics, European Institute.

Jean-François Jamet

Enseigne l'économie européenne et internationale à Sciences Po.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :

www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.