

N° 49

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 octobre 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

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

Par MM. Jean BIZET et Christian CAMBON,

Sénateurs

(1) *Ce groupe est composé de : MM. Christian Cambon et Jean Bizet, présidents ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Gilbert-Luc Devinaz, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Jean-Noël Guérini, Benoît Huré, Mme Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, Pierre Laurent, Ronan Le Gleut, Didier Marie, Pierre Médevielle, Mme Colette Mélot, MM. Ladislav Poniatowski, Simon Sutour, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.*

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE	7
AVANT-PROPOS	9
I. UN BILAN « PERDANT-PERDANT »	13
A. LE COÛT HUMAIN : LES CITOYENS, PREMIÈRES VICTIMES DU BREXIT	13
1. <i>Le sort des citoyens européens au Royaume-Uni</i>	<i>14</i>
2. <i>Le cas des citoyens britanniques en France</i>	<i>14</i>
3. <i>Des questions non résolues</i>	<i>15</i>
B. UN COÛT ÉCONOMIQUE ET FINANCIER POTENTIELLEMENT CATASTROPHIQUE	16
1. <i>Un choc économique pour le Royaume-Uni</i>	<i>16</i>
a) <i>Des prévisions initiales catastrophiques, jusqu'ici non confirmées</i>	<i>16</i>
b) <i>Une grande vulnérabilité liée au double déficit britannique : le « calme avant la tempête » sur les marchés financiers ?</i>	<i>17</i>
c) <i>Un climat d'incertitude pesant négativement sur les décisions à long terme des entreprises</i>	<i>18</i>
d) <i>Un défi : le Brexit peut-il être une opportunité ?</i>	<i>20</i>
2. <i>Un choc difficile à mesurer pour l'Union européenne dans son ensemble</i>	<i>21</i>
a) <i>L'impact important du Brexit dans l'Union, apprécié au niveau des pays, des régions et des secteurs économiques</i>	<i>21</i>
b) <i>Comment « désoptimiser » des chaînes de valeur dans une économie de flux largement internationalisée ?</i>	<i>23</i>
3. <i>Pour la France, une facture « salée »</i>	<i>23</i>
a) <i>Deux pays voisins aux économies interdépendantes</i>	<i>23</i>
b) <i>Un excédent commercial français à préserver</i>	<i>24</i>
C. UN COÛT D'OPPORTUNITÉ : UNE ÉNERGIE DÉVORÉE PAR LES INCERTITUDES DU BREXIT	25
1. <i>Le poison lent du Brexit pour le Royaume-Uni</i>	<i>25</i>
a) <i>Une incapacité britannique à choisir son destin</i>	<i>25</i>
b) <i>Les fondements de la démocratie britannique remis en cause</i>	<i>26</i>
c) <i>La société britannique plus divisée que jamais</i>	<i>28</i>
2. <i>Trois années perdues pour la relance de l'Union européenne</i>	<i>28</i>
a) <i>Le choc du Brexit n'a pas débouché sur une relance de l'Union, comme espéré initialement</i>	<i>28</i>
b) <i>Le sommet informel de Sibiu : un non évènement</i>	<i>30</i>
3. <i>La résolution des innombrables difficultés pratiques prime sur les considérations à long terme</i>	<i>30</i>
a) <i>Les mesures d'urgence prises en France</i>	<i>30</i>
b) <i>Le défi du rétablissement des frontières</i>	<i>31</i>
II. UN RISQUE D'ÉCLATEMENT DU ROYAUME-UNI	33
A. DE PUISSANTES FORCES CENTRIFUGES : L'EXEMPLE DE L'ÉCOSSE	33
1. <i>L'invocation de la Convention Sewel et la crainte d'une recentralisation</i>	<i>33</i>
2. <i>La ligne politique du SNP entre permanence et inflexion</i>	<i>34</i>

3. Vers un nouveau référendum sur l'indépendance ?	34
4. L'avenir de l'Écosse est incertain	35
B. L'IRLANDE ET LE NŒUD GORDIEN DU « BACKSTOP »	37
1. Les acquis de la paix	37
a) Le conflit d'Irlande du nord.....	38
b) Les accords du « Vendredi Saint »	38
(1) L'accord irlandais-britannique.....	38
(2) L'accord multipartite.....	39
c) Des tensions encore existantes	40
2. Des économies très imbriquées	42
a) L'Irlande, un partenaire économique vulnérable	42
b) De forts enjeux économiques et financiers pour l'Irlande du nord.....	43
3. Quelles perspectives ?	44
a) La difficile négociation d'un « filet de sécurité »	44
b) Quelles perspectives politiques en cas de sortie sans accord ?	49
III. LA RELATION FUTURE DÉPENDRA DES CONDITIONS DE SORTIE DU ROYAUME-UNI, AUJOURD'HUI INCERTAINES.....	50
A. LA DIFFICULTÉ À RÉUNIR DE BONNES CONDITIONS DE SORTIE PÈSERA SUR LA RELATION FUTURE.....	50
1. La probabilité d'un nouvel accord de sortie est faible mais elle n'est pas nulle	50
2. Empêcher une sortie sans accord est devenu le but premier du Parlement	51
3. Y-a-t-il une solution dans les urnes : élections anticipées, nouveau référendum ?	51
a) Des élections anticipées peuvent-elles débloquer la situation ?	51
b) La solution d'un second référendum : entre mythe et dissuasion	52
4. La loi du 9 septembre 2019 dite Hilary Benn vise à éviter une sortie sans accord : Boris Johnson peut-il s'y soustraire sans tomber dans l'illégalité ?	53
5. La Cour suprême entre dans la querelle politique.....	53
B. DES NÉGOCIATIONS SUR LA RELATION FUTURE ENCORE DANS LES LIMBES	55
1. La crispation des positions respectives nuit aux négociations	55
2. Le saut dans l'inconnu des relations futures avec l'Union européenne	58
C. DES ENJEUX SECTORIELS MAJEURS	60
1. L'agriculture et la pêche.....	60
a) Brexit : la crainte d'un « séisme » pour la pêche française.....	60
(1) Un effet direct potentiellement dévastateur	61
(2) Vers une négociation en position de faiblesse ?	62
(3) La crainte d'un effet indirect du Brexit : l'ouverture de la « boîte de Pandore » de la renégociation des quotas de pêche.....	63
b) L'agriculture française confrontée à une « double peine »	63
(1) La crainte d'une perte rapide de débouchés	64
(2) À ce saut dans l'inconnu s'ajoute une possible réorientation préjudiciable des flux commerciaux	64
(3) Vers une réforme drastique de la PAC ?	65
2. Le secteur financier.....	66
a) Les craintes de la City qui se dit encore mal préparée au Brexit.....	66
b) Les mesures qui restent à prendre.....	66
c) Le précédent suisse	67
3. Les coopérations en matière de sécurité et de défense	67
a) Une coûteuse dispersion de puissance.....	67
(1) Une perte de puissance pour l'UE.....	68
(2) Le risque d'un déclin inexorable pour le Royaume-Uni ?	70
b) De nouveaux modes d'association à imaginer	72
(1) Les ambiguïtés britanniques	73

(2) Trouver les modalités d'un partenariat étroit avec le Royaume-Uni	75
CONCLUSION	79
EXAMEN EN COMMISSION.....	81
ANNEXE 1.....	95
Séminaire de Chequers du 6 juillet 2018 : les principales propositions britanniques pour les relations futures avec l'Union européenne.....	95
ANNEXE 2 - COMPTES RENDUS DES AUDITIONS.....	97
ANNEXE 3 - COMPTE RENDU DE L'ENTRETIEN AVEC UNE DÉLÉGATION DE LA CHAMBRE DES LORDS, LE 12 JUIN 2019	99
ANNEXE 4 - MISSION À LONDRES ET ÉDIMBOURG LES 9 ET 10 MAI 2019	111

SYNTHÈSE

LE DÉSASTRE DU BREXIT EN SEPT POINTS

A quelques jours de la date fixée pour la sortie du Royaume-Uni de l'UE, le 31 octobre 2019, et alors qu'un Conseil européen crucial se réunira les 17 et 18 octobre, la plus grande confusion continue de régner. Toutes les options restent ouvertes : celle d'un accord, celle d'une sortie sans accord et celle d'un nouveau report.

Au fil de 3 ans de travail et de 6 rapports d'information, le groupe de suivi du Sénat fait le constat d'un Brexit destructeur de richesse, décision britannique subie par l'UE, au coût partagé, et dans lequel, côté britannique, des prises de positions politiques, d'ordre presque identitaire, ont pris l'ascendant sur les arguments rationnels. Le rapport dresse le constat sans appel du « désastre » du Brexit, au bilan perdant-perdant, et alerte sur les conséquences d'une sortie sans accord.

S'il est très difficile d'évaluer l'ampleur de ce désastre, tant que ses modalités exactes demeurent inconnues, le rapport dresse plusieurs constats :

1. « *Backstop* », le nœud gordien : encore un effort ! Si les propositions du gouvernement britannique en date du 2 octobre 2019 ont fait bouger les lignes dans le bon sens, le groupe de suivi estime qu'il faut probablement aller plus loin en examinant l'hypothèse d'une zone commune non seulement réglementaire mais aussi douanière entre l'Union européenne et l'Irlande du nord. Cela revient à se pencher sur la première formule de « *backstop* » proposé par l'UE dès 2017. Cette solution n'exclut pas une réflexion sur des solutions « créatives et imaginatives », à affiner au fil du temps et en fonction des progrès technologiques, pour les contrôles qui devront être réalisés en mer d'Irlande.

2. Un risque de « dumping fiscal et social » à ne pas sous-estimer : La perspective d'une divergence réglementaire entre le Royaume-Uni et l'UE - dans le cas d'un *hard Brexit*, ou dans le cadre des dernières propositions britanniques - entraîne un risque majeur : celui de l'apparition d'un « dumping » fiscal, social et réglementaire aux portes de l'Europe. Dans son discours sur ses priorités économiques du 27 juillet 2019, Boris Johnson a qualifié le Brexit d'« énorme opportunité économique ». Pour certains « Brexiteurs », c'est l'objet même du Brexit que de permettre de sortir des contraintes imposées par Bruxelles pour renforcer l'attractivité du Royaume-Uni. C'est un risque qui doit être mesuré et pris en compte dans la négociation.

3. 4,5 millions de citoyens pris en otage : Le Brexit est d'abord un profond traumatisme pour les citoyens européens. L'accord de retrait de novembre 2018 apportait des garanties qui restent aujourd'hui incertaines. Près de 4,5 millions de citoyens s'interrogent sur leur avenir dans leur pays de résidence : plus de trois millions de citoyens de l'UE 27 au Royaume-Uni (chiffre qui est l'objet d'estimations variables) et 1,2 million de Britanniques résidant dans un autre État membre. Le groupe de suivi demande que la situation des personnes précaires fasse l'objet d'une attention particulière.

4. Un choc économique encore à venir : Le Brexit sera un choc économique sans précédent. La croissance britannique a été systématiquement inférieure à celle de l'UE depuis 2016. Les dernières prévisions de l'OCDE tablent sur une poursuite de cette tendance en 2019 (1,2 % au Royaume-Uni contre 1,4 % dans l'UE) puis en 2020 (1 % contre 1,4 %).

Tôt ou tard, l'économie britannique risque d'être « rattrapée » par les conséquences du référendum de 2016 : des prévisions très négatives ont été présentées par le Trésor public britannique et par la Banque d'Angleterre fin novembre 2018, en cas de Brexit sans accord : le premier prévoyait un PIB inférieur de 8 % à l'horizon 2024, la seconde de 10 % sur un horizon à quinze ans, par rapport à ce qu'il aurait été avec le maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne. Un Brexit sans accord serait deux fois plus dommageable en termes économiques qu'une sortie ordonnée.

5. Un impact sévère pour la France : Au sein de l'UE, la France est l'un des pays qui a le plus à perdre du fait du Brexit, avec l'Irlande. En cas d'absence d'accord, la perte de richesse économique pour la France a été évaluée à 7,7 milliards d'euros par an. Ce coût atteindrait globalement 40 milliards d'euros par an pour l'UE. Certains secteurs risquent de subir un effet dévastateur. Ainsi, la pêche française dépend pour un quart de sa production du Royaume-Uni. Dans certaines régions (Hauts-de-France, Normandie, Bretagne), ce sont 40 à 50 % des prises de pêche qui dépendent de l'accès aux eaux britanniques. Quant à l'agriculture française, elle pourrait subir la double peine d'une perte rapide de débouchés au Royaume-Uni - dont la France est le second fournisseur agricole - et d'une réorientation des flux commerciaux, entraînant aussi une perte de débouchés sur des marchés tiers.

6. Un risque d'éclatement du Royaume-Uni ? Le Royaume-Uni, profondément divisé, est traversé par de puissantes forces centrifuges qui risquent de s'amplifier au cours des prochains mois. L'Ecosse, comme l'Irlande du nord, ont voté pour rester dans l'Union. Le casse-tête irlandais, au cœur des négociations, pourrait raviver les tensions communautaires. Au-delà, la question de l'indépendance de l'Ecosse pourrait être reposée, avec un risque d'éclatement du Royaume-Uni, aux multiples conséquences, dont une importante dimension stratégique, puisque l'Ecosse abrite la force de dissuasion nucléaire du Royaume-Uni. Dans un contexte d'accumulation des menaces et de retour des États puissance, la diffraction de l'Union européenne est un non-sens géostratégique.

7. Une relance européenne empêchée : Un nouveau report aurait un coût non négligeable pour l'UE en prolongeant encore un peu plus une incertitude dont le coût humain, politique et économique est considérable. Ce report impliquerait la nomination d'un commissaire britannique et le maintien au Parlement européen des députés élus au Royaume-Uni, véritable contresens politique alors même que la nouvelle Commission a une tâche immense à accomplir dans les prochains mois pour relancer l'élan européen.

L'appel à une relance de la construction européenne, lancé en particulier par le groupe de suivi du Sénat, dans la foulée du choc suscité par le référendum britannique aurait-il été sans lendemain ? Le sommet européen de Sibiu de mai 2019 a malheureusement été un non-événement. Il est urgent de franchir le cap du Brexit, mais pas à n'importe quel prix, et de sortir de ce que l'on peut qualifier de « torpeur européenne ».

AVANT-PROPOS

« Quand Prométhée a apporté le feu à l'humanité (...), Zeus l'a puni en l'enchaînant à un rocher des enfers alors que son foie était picoré par un aigle. Et chaque fois que son foie repoussait, l'aigle revenait et le picorait à nouveau. Et cela s'est poursuivi pour toujours... un peu comme l'expérience du Brexit au Royaume-Uni, si certains de nos parlementaires parvenaient à leurs fins. »

Boris Johnson, Discours à l'Assemblée générale des Nations unies, 24 septembre 2019

Mesdames, Messieurs,

Le 23 juin 2016, les Britanniques ont choisi, par référendum, de quitter l'Union Européenne. Ce vote a déclenché un séisme qui n'a pas terminé de produire ses effets et dont les multiples répliques sont autant de symptômes de la crise profonde que traversent tant le Royaume-Uni que l'Union européenne.

En conséquence de la décision du peuple britannique, le Royaume-Uni a notifié, le 29 mars 2017, conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne, sa décision de se retirer de l'Union. Cette décision devait initialement prendre effet deux ans plus tard, soit le 29 mars 2019. Un accord de retrait a été négocié entre les deux parties : signé le 25 novembre 2018 et accompagné d'une déclaration politique sur les modalités de la relation future, cet accord a, toutefois, été rejeté à trois reprises, au début de l'année 2019, par le Parlement du Royaume-Uni.

Après avoir obtenu un report de sa sortie effective au 12 avril 2019, le Royaume-Uni s'est vu accorder un sursis supplémentaire jusqu'au 31 octobre prochain, soit après la formation du nouveau Parlement européen, mais juste avant l'entrée en fonction de la nouvelle Commission. La crise politique outre-Manche a conduit à la démission de la Première ministre Theresa May, remplacée fin juillet 2019 par son ancien ministre des affaires étrangères et champion du « *Leave* » Boris Johnson. Cette crise politique s'est doublée d'une crise institutionnelle, après la suspension du Parlement par le nouveau Premier ministre, jugée illégale par la Cour Suprême britannique dans une décision historique du 24 septembre 2019.

A quelques jours de l'échéance du 31 octobre 2019, alors qu'un Conseil européen crucial se réunira les 17 et 18 octobre, la plus grande confusion continue de régner. **Toutes les options restent ouvertes** : celle d'un accord, celle d'une sortie sans accord et celle d'un nouveau report. Une loi du 9 septembre 2019, initiée par le député Hilary Benn, dite « loi anti-*no deal* » - ou encore, selon les mots du Premier ministre, « loi de reddition » - enjoint au gouvernement britannique de demander un nouveau délai de

mise en œuvre du Brexit, si aucun accord n'est trouvé avec l'Union européenne d'ici au 19 octobre. Le Premier ministre continue pourtant d'affirmer vouloir sortir coûte que coûte à l'échéance prévue. Ayant été mis en minorité à plusieurs reprises au Parlement, notamment sur la loi Benn, le Premier ministre est en grande difficulté et la question de nouvelles élections générales se pose à plus ou moins brève échéance.

Dans le but de parvenir à un nouvel accord, Boris Johnson a transmis au président de la Commission européenne, dans un courrier en date du 2 octobre 2019, des propositions alternatives au « *backstop* » qu'il qualifie, au passage, de « pont vers nulle-part » (« *a bridge to nowhere* »).

Le « *backstop* » est le nœud gordien de la négociation. C'est le filet de sécurité souhaité par l'Union européenne pour éviter le retour d'une frontière physique terrestre entre les deux Irlande, qui remettrait en cause les fondements chèrement acquis de la paix, après plusieurs décennies de conflit.

Présentées comme un « compromis équitable et raisonnable », les propositions de Boris Johnson combinent d'une part, un alignement réglementaire de l'Irlande du nord avec l'UE et, d'autre part, une sortie de l'union douanière.

Cette solution repose donc sur l'idée de deux frontières : d'une part, une frontière réglementaire, qui ferait l'objet de contrôles en mer d'Irlande ; d'autre part, une frontière douanière, assortie de contrôles « électroniques » ou « décentralisés », avec une tolérance particulière pour les petites entreprises.

En plus de devoir être approuvé par Bruxelles et par Westminster, le schéma ainsi proposé devrait, en outre, être agréé par le parlement nord-irlandais avant la fin 2020, puis à nouveau tous les quatre ans.

Ces propositions ne pouvaient que recevoir un accueil mitigé de la part de l'Union européenne et en particulier de la République d'Irlande. D'une part, le droit de regard du Parlement nord-irlandais crée une insécurité juridique évidente et menace de remettre en cause les fragiles équilibres de l'accord de paix dit du Vendredi saint qui a mis fin au conflit en Irlande du nord. D'autre part, l'idée d'une double frontière ne résout pas entièrement la question des contrôles douaniers.

Avec ces nouvelles propositions, le gouvernement britannique a accompli une partie du chemin. L'idée d'un alignement réglementaire complet pour les échanges de biens, avec des contrôles en mer d'Irlande, est en effet très positive. Cette proposition est plus aboutie que celle initialement émise d'une zone commune de réglementation qui n'aurait porté que sur les volets sanitaire et phytosanitaire (SPS).

Le groupe de suivi reste persuadé que la seule solution viable, à défaut du « *backstop* » prévu par l'accord de retrait de novembre 2018, est

d'aller au bout de la logique des dernières propositions formulées par Boris Johnson... en revenant au premier schéma de « *backstop* », proposé début 2018 par l'Union européenne mais rejeté par le gouvernement britannique. Limité au territoire de l'Irlande du nord, ce filet de sécurité consisterait en une zone réglementaire et douanière commune entre l'Union et l'Irlande du nord, assortie d'un report de tous les contrôles au niveau des ports de mer d'Irlande. Des contrôles existent d'ailleurs déjà à ce niveau, en raison de l'existence de certaines réglementations divergentes entre l'Irlande et le Royaume-Uni.

Dans ce contexte, les conclusions des précédents rapports sur le Brexit¹ de votre groupe de suivi restent très largement valables, s'agissant du risque avéré de *no deal*, de la centralité de la question irlandaise et des enjeux économiques, de sécurité et de défense de la sortie du Royaume-Uni.

Par le présent rapport, le groupe de suivi souhaite alerter sur les conséquences destructrices du Brexit, qui se révèle un processus « perdant-perdant ». Au-delà du feuilleton politique de court terme, il convient d'essayer de comprendre quels sont les enjeux à long terme, notamment dans l'hypothèse où le Royaume-Uni et l'Union européenne ne parviendraient pas à un accord.

Pour le Royaume-Uni, le risque est celui du déclin, et, plus grave encore, de l'éclatement. La question écossaise est peu présente dans le débat. Elle est pourtant essentielle. Le groupe de suivi en a acquis la conviction : dès lors que le Brexit entrera en vigueur, notamment en cas de *no deal*, la question d'un nouveau référendum sur l'indépendance écossaise se posera. Cette question est bien sûr d'abord d'ordre intérieur : il revient aux seuls Britanniques d'y apporter une réponse. Mais quelles seraient les conséquences, à long terme, pour l'Europe, d'un tel processus d'éclatement national ? C'est une perspective que l'on peut qualifier, à tout le moins, de risquée.

Pour l'Union européenne, le Brexit est clairement une entrave à sa refondation et un frein à sa capacité à affronter les défis économiques et géopolitiques de l'avenir. Les institutions issues des dernières élections européennes ont, avec les dirigeants européens, une tâche immense à accomplir pour relancer la construction européenne. Celle-ci doit être relégitimée d'urgence aux yeux des citoyens européens, pour qui elle est souvent synonyme de bureaucratie, voire de carcan. Elle est pourtant, aussi et surtout, un projet historique sans équivalent et sans précédent, conçu pour pérenniser la paix, et aujourd'hui la seule voie possible pour affronter la mondialisation et parler d'égal à égal avec les « États continents » qui nous entourent.

¹ Brexit : pour une séparation ordonnée, rapport d'information n°425 (2016-2017) et Brexit : une course contre la montre, rapport d'information n°660 (2017-2018).

Mais la crise profonde suscitée par le Brexit dans la société britannique est multiforme car elle est, en fait, une crise identitaire dans laquelle les arguments techniques, juridiques ou économiques, et même les considérations historiques, ont peu de résonance. L'unité des 27, face à l'indécision de Britanniques qui n'ont su, en trois ans de négociations, dire ce qu'ils voulaient vraiment, est peut-être le seul acquis positif d'un processus « perdant-perdant » subi, et non choisi, par l'Union européenne.

I. UN BILAN « PERDANT-PERDANT »

Le Brexit est un processus destructeur, tant pour le Royaume-Uni que pour l'Union européenne. C'est d'abord un profond traumatisme pour les citoyens européens de nationalité britannique, ceux résidant au Royaume-Uni et tous ceux, nombreux, qui sont liés d'une façon ou d'une autre à ce pays.

A. LE COÛT HUMAIN : LES CITOYENS, PREMIÈRES VICTIMES DU BREXIT

Avant même de considérer les conséquences économiques et financières du Brexit, le changement du statut du Royaume-Uni, d'État membre à État tiers, entraîne une coûteuse incertitude sur la situation des personnes.

Les résidents européens vivant sur le sol britannique et les citoyens britanniques installés sur le territoire des 27 autres États membres sont les premiers concernés par le « saut dans l'inconnu » du Brexit, qui ne résout pas à lui seul la question des relations futures entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Cette situation génère angoisse et frustration, alors que personne n'avait imaginé que la construction européenne était réversible. Votre groupe de suivi a d'emblée identifié, dans ses précédents rapports, cette question du coût humain comme l'une des plus cruciales du Brexit.

Même si le Royaume-Uni ne fait pas partie de l'espace Schengen, plus de trois millions de citoyens de l'UE 27 résident et travaillent au Royaume-Uni - ce chiffre faisant l'objet d'estimations variables, allant jusqu'à 3,8 millions - et près d'1,2 million de Britanniques, encore citoyens européens, résident et travaillent sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne. Près de 4,5 millions de citoyens craignent donc, depuis le référendum du 23 juin 2016, de servir de monnaie d'échange dans un processus long et imprévisible. Trois ans après, leurs craintes n'ont pas été dissipées.

L'accord de retrait de novembre 2018 prévoyait le maintien des droits de résidence et de sécurité sociale et garantissait la liberté de circulation pendant une période de transition de 21 mois jusqu'au 31 décembre 2020. En cas de sortie sans accord au 31 octobre 2019, la sortie du Royaume-Uni engendrerait en revanche un vide juridique inédit, dangereux et coûteux. Cette question des droits des citoyens a toutefois été quelque peu éclipsée ces derniers mois, le débat public se concentrant sur les conséquences économiques d'un éventuel « *no-deal* ».

Au Royaume-Uni, comme dans plusieurs pays européens, des mesures ont été prises pour renforcer au moins temporairement les droits de ces ressortissants expatriés.

1. Le sort des citoyens européens au Royaume-Uni

Qu'il y ait un accord ou non, les ressortissants européens résidant au Royaume-Uni ont jusqu'au 31 décembre 2020 pour demander le statut de résident permanent (« *settled-status* ») ou, pour ceux établis depuis moins de cinq ans, le statut de pré-résident (« *pre-settled status* »). Pour ces derniers, une nouvelle demande de statut permanent devra être présentée une fois le seuil des cinq années de résidence ininterrompue atteint. Sans ce permis de séjour, les citoyens de l'UE arrivés au Royaume-Uni après le 31 octobre 2019 (en l'absence d'un accord) ou le 31 décembre 2020 (en cas d'accord) se trouveront en situation d'illégalité et rencontreront des difficultés, par exemple, pour postuler à un emploi, louer un logement ou toucher des prestations sociales (NHS).

Mise en place le 29 mars 2019, la procédure d'enregistrement comprend trois étapes. Gratuite, elle s'effectue via un portail en ligne, accessible par téléphone portable ou ordinateur. Elle implique pour les candidats de justifier de leur identité, de leur durée de séjour au Royaume-Uni et de leurs éventuels antécédents judiciaires. Selon le ministère de l'Intérieur britannique, plus de 1,5 million de demandes auraient été soumises depuis 2019, avec une forte augmentation au mois d'août dernier (300 000 requêtes). Cela signifie que près de la moitié des Européens qui vivent actuellement au Royaume-Uni ont demandé à rester dans le pays. Selon l'association *the3million*, environ un tiers d'entre eux aurait obtenu un statut temporaire (« *pre-settled status* ») et certaines requêtes n'auraient pas fait l'objet de décision.

Pour les ressortissants européens qui souhaiteraient s'installer au Royaume-Uni après le 31 octobre 2019, le gouvernement britannique a annoncé qu'en absence d'accord, un statut d'immigrant temporaire de trois ans serait proposé jusqu'à fin 2020. La ministre de l'Intérieur britannique a annoncé qu'un nouveau système de visas à points « à l'australienne », basé sur les compétences, serait introduit en 2021. Dans ce cadre, les ressortissants européens seraient alors traités, logiquement, comme des citoyens de pays tiers. Conçu pour favoriser l'immigration de travailleurs qualifiés, ce système de sélection pourrait affecter de nombreux secteurs clés du pays, tels que la restauration, les transports ou la construction, qui emploient des Européens peu qualifiés, probablement non éligibles. Pour rappel, 24 % des travailleurs étrangers de l'UE au Royaume-Uni sont employés dans la distribution et l'hôtellerie-restauration.

2. Le cas des citoyens britanniques en France

Pour les ressortissants britanniques résidant dans un État membre de l'Union européenne, la Commission européenne a appelé les pays de l'UE à être généreux et pragmatiques dans l'octroi de la résidence temporaire. En

effet, il appartient aux États membres, et non à l'UE, de décider des règles et des conditions d'octroi de titres de séjour aux citoyens britanniques résidant dans leur pays. En l'absence d'accord, les citoyens britanniques perdront les droits attachés à la citoyenneté européenne et deviendront des « ressortissants de pays tiers » (TCN) ; un statut beaucoup plus restrictif, soumis aux politiques d'immigration de chaque pays de résidence.

On estime à 400 000 le nombre de citoyens britanniques résidant en France.

Lors de son audition par votre groupe de suivi, le 17 janvier 2019, Mme Gina Miller, présidente de l'association *Best for Britain*, exprimait son inquiétude en ces termes :

« Je m'inquiète enfin pour les (...) ressortissants britanniques installés en France. La situation pour un certain nombre d'entre eux est délicate puisqu'ils ne bénéficieront plus des avantages liés à la citoyenneté européenne et se trouvent dans le même temps dans l'impossibilité de pouvoir rentrer au Royaume-Uni où ils n'ont plus de biens. Ces gens sont aujourd'hui piégés. »

Pourtant, les autorités françaises s'efforcent de rendre la transition la moins douloureuse possible. L'ordonnance n° 2019-76 du 6 février 2019 prévoit, en faveur des citoyens britanniques, un régime dérogatoire au droit commun des étrangers pour l'entrée, le séjour, les droits sociaux et l'activité professionnelle des personnes physiques, applicable en cas d'absence d'accord sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Ainsi, les ressortissants britanniques résidant régulièrement en France avant la date de retrait du Royaume-Uni bénéficieront d'un délai d'un an, à partir de la date de ce retrait, pour obtenir un titre selon des modalités simplifiées. Durant cette période, leurs droits en matière de séjour, d'activité professionnelle ainsi que l'intégralité de leurs droits sociaux seront maintenus.

3. Des questions non résolues

L'incertitude actuelle laisse de nombreuses questions sans réponse pour les Européens vivant au Royaume-Uni et pour les Britanniques résidant sur le continent. La forte augmentation des procédures de naturalisation des citoyens européens résidant au Royaume-Uni (13 000 en 2015 ; 31 825 en 2017) et des ressortissants britanniques installés dans un pays européen (Espagne, France, etc.) témoigne des profondes inquiétudes des citoyens qui font face à de nombreuses questions sans réponse.

La question des courts séjours n'est pas résolue. Le Parlement a approuvé en séance plénière, le 4 avril 2019, l'exemption de visas pour les citoyens britanniques effectuant de courts séjours dans l'Union européenne après le Brexit avec ou sans accord, sous réserve de réciprocité. Si le gouvernement britannique a fait part de son intention d'appliquer le même traitement aux ressortissants européens pour des séjours de moins de 3 mois,

rien n'a toutefois été formellement établi. Par ailleurs, la situation des personnes précaires (ayant subi une condamnation pénale, illettrées ou très isolées etc.) soulève de nombreuses inquiétudes. De nombreuses organisations caritatives indépendantes (*Settled, Here for Good*) se sont créées et mobilisées depuis trois ans afin de fournir des informations et des conseils gratuits aux citoyens européens, même très vulnérables.

B. UN COÛT ÉCONOMIQUE ET FINANCIER POTENTIELLEMENT CATASTROPHIQUE

1. Un choc économique pour le Royaume-Uni

a) Des prévisions initiales catastrophiques, jusqu'ici non confirmées

De multiples estimations de l'impact prévisible du Brexit sur l'économie britannique ont jalonné la campagne électorale du référendum du 23 juin 2016 et les trois années qui se sont écoulées depuis. Pourtant, le choc négatif et brutal tant annoncé ne s'est finalement pas, ou pas encore, produit.

Dans une étude publiée le 27 avril 2016, l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) faisait ainsi valoir que l'éventuel retrait du Royaume-Uni amputerait la croissance du Produit intérieur brut (PIB) britannique de 3 % d'ici 2020 (soit l'équivalent de 2.200 £ par ménage) et de 5 % à l'horizon 2030, par rapport à l'hypothèse d'un maintien du pays dans l'Union européenne.

Avec le recul des trois dernières années, force est de constater que, du moins jusqu'à présent, ce scénario noir ne s'est pas confirmé dans les faits. Grâce à la flexibilité traditionnelle de l'économie britannique, à l'autonomie de sa politique monétaire et fiscale, et notamment à une baisse de 20 % du cours de la livre sterling (sur la base de son cours actuel par rapport au niveau de la fin de l'année 2015), aucune récession n'est survenue. L'expansion s'est poursuivie, permettant même au taux de chômage de revenir à l'été 2019 à son plus bas niveau (3,8 %) depuis 1975, tandis que le taux d'emploi (76,1 %) atteignait un record historique depuis le début de la compilation de ces statistiques en 1971.

En dépit de ces éléments favorables, il semble pourtant qu'avant même un éventuel retrait de l'Union européenne, un processus structurel de ralentissement de l'économie britannique soit engagé. Qui plus est, la croissance britannique a été systématiquement inférieure à celle de l'Union européenne en 2016 (1,8% / 2,0%), en 2017 (1,8% / 2,4%), comme en 2018 (1,4%/2,0%). Les dernières prévisions publiées en mai 2019 par l'OCDE tablaient sur la poursuite de cette tendance pour l'année 2019 (1,2% au Royaume-Uni/1,4% dans l'Union européenne), de même que pour 2020 (1,0% /1,4%).

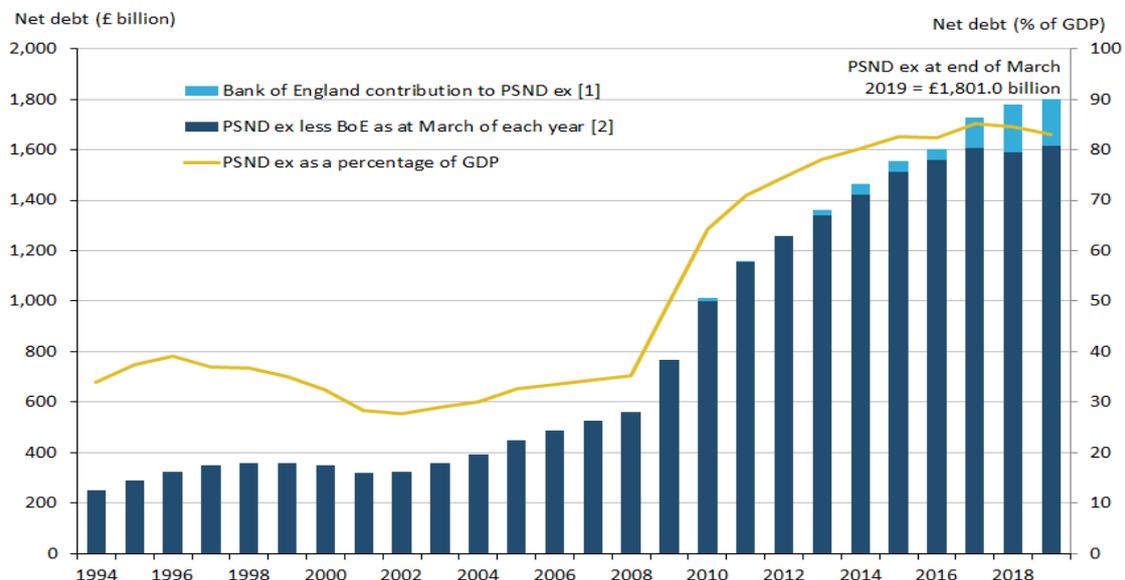
b) Une grande vulnérabilité liée au double déficit britannique : le « calme avant la tempête » sur les marchés financiers ?

Les marchés financiers, à commencer par celui de la dette publique britannique, sont demeurés relativement calmes au cours des trois dernières années. Il est permis de se demander si cette stabilité inattendue et singulière pourrait encore perdurer à l'avenir.

Beaucoup d'observateurs n'y ont vu qu'un répit temporaire, aussi longtemps que persiste le flou sur les modalités et le calendrier de retrait du Royaume-Uni et que l'état général de l'économie britannique demeure satisfaisant. Qu'en sera-t-il cependant lorsque nous serons enfin fixés ? La perspective d'un Brexit sans accord pourrait alors être perçue par les opérateurs financiers, au comportement moutonnier bien connu, comme la matérialisation d'un risque de perte extrême. L'expérience de la crise de la dette souveraine dans la zone euro entre 2010 et 2014 a abondamment mis en évidence la volatilité des cours, tant sur le marché des changes, des actions que des obligations.

D'une façon générale, le Royaume-Uni demeure triplement dépendant à l'égard des financements extérieurs, en raison tout à la fois :

- d'une part, du niveau de sa dette publique¹ (*Public sector net debt* ou PSND) qui atteint 83,6 % du PIB (en mars 2019) et a quasiment triplé depuis la crise de 2008 ;

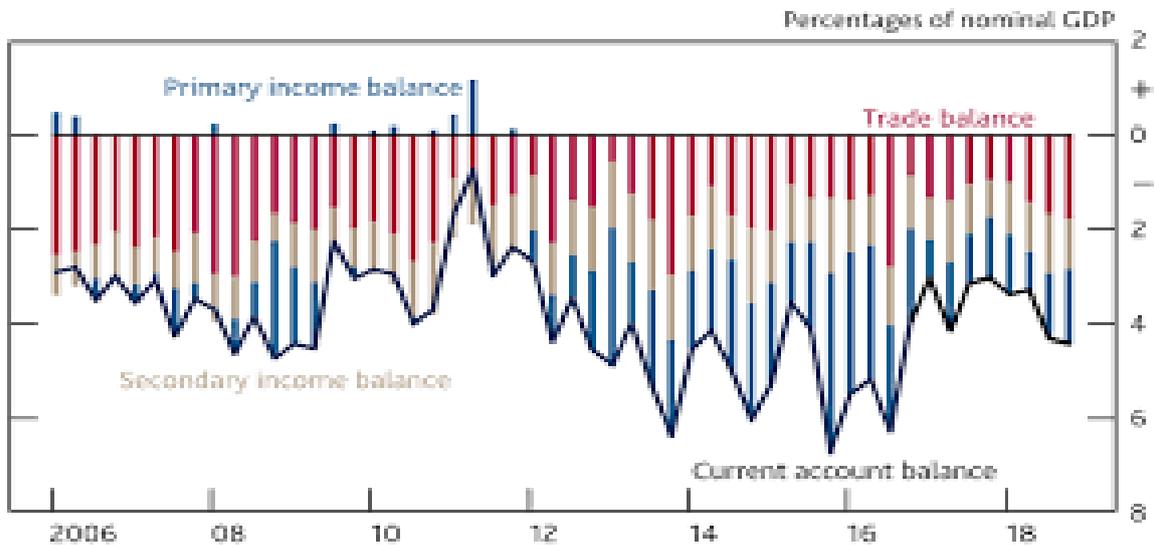


Source : Office for national statistics

- d'autre part, de l'accumulation de déficits publics depuis le début du XXI^e siècle et ce pour la dix-huitième année consécutive (22,8 milliards de £ pour l'année fiscale 2018/2019) ;

¹ Source : *Public sector finances, UK: March 2019* - Office for national statistic (<https://www.ons.gov.uk>)

- enfin, d'un déficit de la balance des paiements courants, tout à la fois élevé (-4,4 % du PIB en 2018¹) et structurel.



Source : Office for national statistics

- c) *Un climat d'incertitude pesant négativement sur les décisions à long terme des entreprises*

À moyen et long terme, les inquiétudes sur l'impact structurel du Brexit ne sauraient s'estomper, du moins aussi longtemps que persiste l'incertitude sur la nature de la relation future entre le Royaume-Uni et l'Union européenne.

Alors que les responsables des grands groupes financiers internationaux, à l'instar de ceux de JP Morgan, s'interrogent publiquement sur d'éventuelles délocalisations d'activités (1 000 à 4 000 emplois sur un total de 16 000) à partir de Londres et vers le continent, de grands groupes industriels étrangers ont déjà pris les devants. Le constructeur automobile japonais Honda a ainsi annoncé, en février 2019, sa décision de programmer pour 2021 la fermeture de son usine unique en Angleterre. Ce centre de production situé à Swindon, d'où sortent des moteurs depuis 1989 et des voitures de la firme depuis 1992, est le quartier général européen du constructeur japonais. Environ 3 500 personnes y travaillent et 150 000 véhicules y sont assemblés chaque année, soit environ 10 % de la production automobile du Royaume-Uni.

Tôt ou tard, l'économie britannique risque donc bel et bien d'être pour ainsi dire « rattrapée » par les conséquences du référendum du 23 juin 2016. C'est dans ce contexte qu'il convient d'interpréter les prévisions concordantes très négatives présentées tant par le Trésor public britannique que par la Banque d'Angleterre fin novembre 2018, en cas de Brexit sans accord : le premier prévoyait un PIB inférieur de 8 % à l'horizon 2024, le

¹ Source : Bank of England - Demand and output - Published on 2 May 2019

second de 10 % sur un horizon à quinze ans, par rapport à ce qu'il aurait été avec le maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne.

Les dernières prévisions de la Banque d'Angleterre sur l'impact d'un Brexit sans accord ont été transmises à la commission des finances du Parlement britannique le 3 septembre 2019. Elles retiennent un scénario fondé sur des hypothèses encore plus pessimistes, allant jusqu'à une diminution du PIB de 5,5 % en 2020.

Enfin, après des « fuites » dans la presse¹, la chambre des Communes a forcé le gouvernement britannique à publier, le 11 septembre 2019, un document de synthèse interne baptisé « Opération Yellowhammer ». Ce document de cinq pages expose, secteur économique par secteur économique, les effets attendus d'un éventuel Brexit sans accord, et ce dans le pire scénario envisageable (« *Her Majesty's Government Reasonable Worst Case Planning Assumptions* »). Cette expression a pu prêter à confusion quant à la véritable nature du document, puisque des sources internes affirmaient au contraire qu'il s'agissait d'une exposition du « scénario de base » susceptible de suivre un Brexit sans accord.

Y figure une description des perturbations susceptibles d'intervenir à court terme dans plusieurs domaines, à commencer par la circulation des personnes et des marchandises, la santé, l'approvisionnement en eau et en nourriture, l'énergie, les services financiers, ainsi que la sécurité nationale et le maintien de l'ordre. Quelques chiffres fournis sur le trafic trans-Manche permettent de mieux saisir l'étendue des perturbations possibles:

- jusqu'à 85% des camions britanniques traversant la Manche ne sont pas préparés aux nouveaux contrôles douaniers qui s'appliqueraient à la frontière française. Leur temps d'attente moyen pourrait être de deux jours.

- le flot des poids lourds vers la France serait réduit de 40 à 60% par rapport au niveau actuel, créant un encombrement considérable des ports britanniques et français. Cette situation pourrait durer 3 mois, avant de reprendre au mieux début 2020 à « 50 à 70 % de son niveau actuel ».

Au surplus, « l'approvisionnement de certains produits frais [serait réduit] », les premières semaines : si la perspective d'une « pénurie généralisée » semble pouvoir être écartée, le « risque de voir les consommateurs se ruer sur l'achat » de certains produits pourrait devenir réalité. S'agissant de la pêche, le rapport souligne qu'un Brexit sans accord serait « susceptible de causer de la colère et de l'incompréhension [...] qui pourraient conduire à des heurts entre les navires de pêche » britanniques et européens. Quant à la question irlandaise, il est précisé qu'un cadre législatif est disponible pour éviter dans un premier temps le retour à une frontière dure mais qu'il porte en germes de tels « problèmes économiques, légaux et de sécurité biologique » qu'il ne serait pas viable.

¹ Edition du *Sunday Times* le 18 août 2019

d) *Un défi : le Brexit peut-il être une opportunité ?*

La stratégie politique et économique du gouvernement britannique pour la période postérieure à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne avait été résumée par l'ancienne Première ministre Theresa May sous les termes de « *Global Britain* » dès le 17 janvier 2017. Ce concept faisait appel de façon subliminale à l'héritage impérial du pays, à ses liens historiques et culturels demeurés très forts de par le monde avec le Commonwealth et, plus concrètement, au souhait de conclure des accords de libre-échange avec le plus grand nombre possible de partenaires.

Toutefois, ce concept politique n'a guère commencé à être mis en œuvre, en raison de l'enlisement du processus de négociation avec le reste de l'Union européenne et, surtout, de la crise politique intérieure britannique. Aussi longtemps que la sortie du Royaume-Uni n'est pas intervenue, il est impossible de nouer des accords commerciaux avec des pays tiers.

Le Royaume-Uni réalisant, à l'instar des autres États membres, la majeure partie de son commerce extérieur au sein de l'Union européenne, la portée de ce concept de « *Global Britain* » risque de rester, dans un premier temps au moins, limitée.

Quoi qu'il en soit, faire du Brexit une opportunité supposera une redéfinition de la spécialisation internationale du Royaume-Uni. Selon la théorie des avantages comparatifs développée au XIX^e siècle par l'économiste David Ricardo, l'intensité des facteurs travail et capital, le progrès technique, ainsi que le degré d'ouverture aux échanges internationaux auront un impact décisif, à un horizon de dix ou quinze ans.

En dernière analyse, la principale question posée aux décideurs britanniques et à ceux des autres États membres pourrait être la suivante : le Royaume-Uni sera-t-il amené à privilégier une politique de course au moins disant fiscal, réglementaire et commercial, afin de redéfinir les bases de sa compétitivité à quelques encablures du marché intérieur européen, sous la forme pour ainsi dire d'une plateforme *offshore* ?

Dans ce cas, le risque de dumping fiscal, réglementaire et social, aux portes de l'Europe, doit être mesuré et intégré dans les négociations.

2. Un choc difficile à mesurer pour l'Union européenne dans son ensemble

a) L'impact important du Brexit dans l'Union, apprécié au niveau des pays, des régions et des secteurs économiques

Les institutions européennes ont réalisé, ou commandé, de multiples études prospectives dans la perspective d'un retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne¹.

Pourtant, faute de connaître les contours du Brexit ainsi que sa date de mise en œuvre, il apparaît encore difficile d'apprécier très précisément les conséquences d'un éventuel retrait du Royaume-Uni, au niveau national et infranational dans les 27 États membres.

Une étude publiée en mars 2019 par la fondation allemande Bertelsmann² s'est livrée à cet exercice. Elle présente le mérite de fournir un chiffrage non seulement pays par pays, mais également au niveau infranational, pour les 283 régions (dites « NUTS 2 ») de la nomenclature de l'Union européenne.

En résumé, il semblerait qu'après l'Allemagne (9,5 milliards d'euros par an), la France ait à subir la perte de richesse économique la plus importante (7,7 milliards d'euros par an), suivie ensuite par l'Italie (4,1 milliards d'euros) et l'Irlande (3,4 milliards d'euros), en cas de Brexit sans accord. Dans cette même hypothèse, le coût d'opportunité atteindrait globalement 40 milliards d'euros par an pour l'Union européenne et serait de 57 milliards d'euros (873 euros par habitant chaque année) pour le Royaume-Uni. À l'inverse, les États-Unis et la Chine bénéficieraient de la réorientation des échanges commerciaux, à hauteur de respectivement 13,2 et 5,3 milliards d'euros.

Appréciée au niveau infranational, la perte de richesse économique occasionnée par le Brexit est logiquement proportionnelle à la proximité géographique et au degré d'ouverture au commerce international des régions concernées. En ce qui concerne notre pays, un « Brexit dur » occasionnerait une perte de PIB de 0,246 % dans l'ancienne Basse-Normandie, de 0,222 % en Nord-Pas-de-Calais et en Haute Normandie, de 0,184 % en Picardie et de 0,129 % en Ile-de-France. À titre de comparaison, le choc serait d'ampleur dix fois supérieure au Royaume-Uni : -2,54 % en East Anglia, -2,53 % dans le Kent, -2,48 % en Cornouailles et -1,66 % à Londres.

En cas de « Brexit ordonné », le coût du retrait de l'Union européenne pourrait être quasiment réduit de moitié : à hauteur de 32 milliards au lieu de 57 milliards d'euros par an, pour le Royaume-Uni.

¹ <http://www.europarl.europa.eu/unitedkingdom/en/brexitpublic/brexitstudies.html>

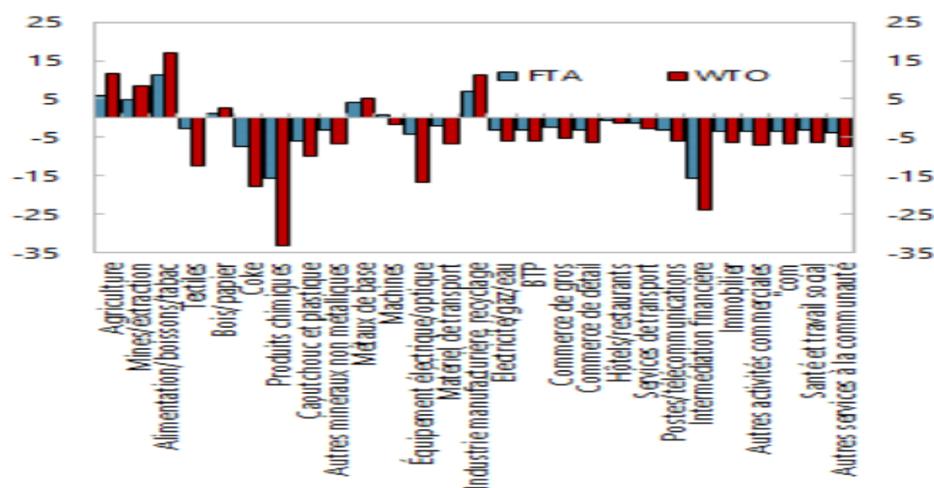
² Bertelsmann Stiftung « Estimating the impact of Brexit on European countries and regions – Policy paper »

Le travail de la fondation Bertelsmann avait été utilement précédé par une étude¹ publiée en novembre 2018 par le Fonds monétaire international (FMI) et permettant, quant à elle, d'apprécier l'impact prévisible du Brexit au niveau sectoriel.

« Parmi les secteurs de production, l'industrie chimique et le matériel de transport seront particulièrement pénalisés en raison d'un possible relèvement important des obstacles aux échanges et de leur forte intégration dans la chaîne d'approvisionnement de la production européenne, qui pourrait être perturbée après le Brexit. (...) Les effets négatifs seront encore plus prononcés pour certains secteurs de services. Par exemple, la production de services financiers pourrait chuter de pas moins de 15 % dans le scénario ALE (Association européenne de libre-échange). Cela s'explique par le fait qu'environ un quart des recettes intérieures tirées du secteur financier sont liées à des clients de l'Union européenne. Des entreprises devront peut-être créer des filiales dans l'Union européenne afin de pouvoir continuer à offrir certains de ces services. »

Cette étude du FMI formule deux hypothèses. La première consiste en la signature d'un accord de libre-échange (*Free trade agreement* ou FTA en langue anglaise). La seconde imagine un « Brexit sans accord », le Royaume-Uni et l'Union européenne commerçant à l'avenir sur la base des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC ou WTO en Anglais). Le graphique présenté ci-dessous illustre les résultats de ces estimations.

Post-Brexit : une trajectoire inégale
Le Brexit pourrait coûter plus cher à l'industrie chimique et à certains secteurs de services, y compris le secteur financier.
(écart en pourcentage de la production du secteur par rapport à un scénario sans Brexit)



Source : calculs des services du FMI.
Note : ALE = accord de libre-échange. OMC = Organisation mondiale du commerce.



¹ Fonds monétaire international, United Kingdom : Selected issues, IMF Country Report, N. 18/317, novembre 2018.

b) Comment « désoptimiser » des chaînes de valeur dans une économie de flux largement internationalisée ?

Pour les entreprises, quelle que soit *in fine* la nature du Brexit et les dispositions de l'accord à intervenir sur la relation commerciale future, le processus en cours conduirait inévitablement à dénouer des relations d'interdépendance et à déconstruire des chaînes de valeur.

Le saut dans l'inconnu serait à la mesure de l'enjeu. D'une façon générale, les risques seraient compliqués à gérer des deux côtés de la Manche : pour les Britanniques qui n'auraient plus accès dans les mêmes conditions au marché européen, sauf à renégocier des accords, mais également pour les Européens qui risquent de ne plus pouvoir accéder à l'identique au marché anglais. En dernière analyse resterait l'option de commercer sur la base des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Nos économies sont très complémentaires, d'autant plus que les chaînes de valeur sont très fragmentées, qu'il s'agisse de la production, de la distribution, ou de la logistique, dans l'industrie comme dans les services.

L'intérêt des acteurs économiques est naturellement qu'un compromis soit trouvé sur les conditions de la sortie, qui permette de limiter les dégâts en termes de création de valeur, d'activité et d'emplois.

À défaut, et malgré le discours rassurant des autorités de part et d'autre de la Manche, la perspective de milliers de camions bloqués à la frontière ne semble pas une vision pessimiste, mais pourrait devenir pendant de longs mois la réalité, dans les multiples points d'entrée et de sortie du Royaume-Uni. Organisé sur la base du modèle « *just-in-time* » initié à l'origine par Toyota, le pays voit ses productions soumises au régime des flux tendus. Beaucoup d'usines et de centres (*hubs*) logistiques ne disposent habituellement que de quelques jours de stocks.

En résumé, tout futur délai supplémentaire en douane impactera les forces vives de l'économie européenne autant que de l'économie britannique.

3. Pour la France, une facture « salée »

a) Deux pays voisins aux économies interdépendantes

La France étant, pour le Royaume-Uni, la voie d'accès au continent européen, les liens économiques entre ces deux pays sont particulièrement importants et leurs économies très complémentaires.

Les liens commerciaux concernent des dizaines de milliers d'entreprises françaises :

« Sur l'ensemble des entreprises réalisant des échanges avec nos voisins, 10 000 seulement effectuent à la fois des importations et des exportations. Une très grande majorité réalise des importations (90 000) et 20 000 ne réalisent que des

exportations. Sans grande surprise, une bonne part des entreprises exportatrices sont en majorité des PME (25 000 environ). Les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et les grandes entreprises (...) sont (...) 4 300 environ à faire du commerce outre-Manche.¹ »

Au-delà des échanges de biens et de services, le Royaume-Uni et la France sont des investisseurs réciproques importants. En 2017, le Royaume-Uni disposait d'un stock d'investissements directs à l'étranger (IDE) de 90 milliards (Md€) en France (soit 5,8 % de ses actifs à l'étranger), contre 112 Md€ pour le stock d'IDE de la France au Royaume-Uni (correspondant à près de 10 % des actifs français de par le monde).

Enfin, le Royaume-Uni est le deuxième pays d'implantation des entreprises françaises à l'étranger, avec près de 3 800 filiales représentant environ 120 Md€ de chiffre d'affaires annuel et plus de 400 000 emplois. Inversement, la présence britannique en France était de 1 200 filiales de groupes britanniques, pour 34 Md€ de chiffre d'affaires annuel et 88 000 emplois.

b) Un excédent commercial français à préserver

Le Royaume-Uni présente la spécificité d'être non seulement le premier (11,9 Md€ en 2018) mais également l'un des rares excédents commerciaux de notre pays dans ses échanges avec l'intérieur. Ce constat, à lui seul, conduit à redouter un Brexit sans accord : la France a tout à perdre à l'instauration de droits de douane.

En 2018, avec 32,7 Md€ d'exportations et 20,7 Md€ d'importations, le Royaume-Uni occupait la place de sixième client de la France (6,7 % de part de marché) et de septième fournisseur (3,6 %).

Inversement, la France était le quatrième client du Royaume-Uni (avec 7 % de part de marché), derrière les États-Unis (15,7 %), l'Allemagne (10,3 %) et les Pays-Bas (7,4 %), et son cinquième fournisseur (5,8 % de part de marché), derrière l'Allemagne (13,9 %), la Chine (9 %), les Pays-Bas (8,6 %) et les États-Unis (8,6 %).

Les exportations des entreprises françaises se concentrent aux trois quarts sur six principaux secteurs d'activités : l'agroalimentaire, les biens de consommation, l'industrie chimique, l'industrie automobile, les biens industriels et l'aérospatiale. Une telle concentration apparaît naturellement comme un facteur accentué de fragilité.

En revanche, les échanges de services présentent une structure plus diversifiée, dans les transports, les services aux entreprises et les voyages

¹ La Tribune - article de Grégoire Normand publié le 8 avril 2019 - « Commerce extérieur : 120.000 entreprises françaises exposées au Brexit ». Voir également « Le chiffre du commerce extérieur » n°83 publié en avril 2019 par le Ministère des Finances (<http://lekiosque.finances.gouv.fr>).

(pour les exportations), dans la finance, les services aux entreprises et les télécommunications (pour les importations).

C. UN COÛT D'OPPORTUNITÉ : UNE ÉNERGIE DÉVORÉE PAR LES INCERTITUDES DU BREXIT

1. Le poison lent du Brexit pour le Royaume-Uni

Plus de trois ans après le référendum du 23 juin 2016, le contenu même du concept politique de Brexit fait toujours l'objet de débats, au demeurant plus passionnés que jamais. L'idée de renoncer au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne a été défendue par de nombreux intervenants dans le débat public, parfois même dès la publication des résultats du référendum. À titre d'illustration et pour ne prendre qu'un seul exemple, Gina Miller, présidente de l'association *Best for Britain* auditionnée le 17 janvier 2019 par votre groupe de suivi, s'exprimait en ce sens et en des termes dépourvus de toute ambiguïté : « *Je continue de croire que le Brexit ne se fera pas. Personne ne sait en fait ce que le Brexit veut dire.* »

a) Une incapacité britannique à choisir son destin

Depuis la présentation du « plan de Chequers » de l'ancien Premier ministre Theresa May, le 12 juillet 2018, et, surtout, du projet d'accord de retrait et de déclaration politique agréés par les 27 autres États membres le 25 novembre 2018, la crise politique intérieure n'a fait que s'aggraver.

La Chambre des communes a tout d'abord rejeté à trois reprises ce projet d'accord, les 15 janvier, 12 et 29 mars 2019, désavouant l'ancien Premier ministre Theresa May et réduisant son crédit politique à néant, jusqu'à la contraindre à annoncer sa démission le 24 mai 2019.

La Chambre des communes a ensuite accumulé une série de majorités négatives sur toutes les options envisageables, tout en reprenant le contrôle du processus de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Boris Johnson s'est trouvé confronté à une impasse similaire, dès les premières semaines de sa prise de fonction. L'élément déclencheur de la dernière phase (en date) de la crise a résidé, le 28 août 2019, dans l'initiative du Premier ministre prenant la forme d'un conseil à la souveraine pour lui demander de suspendre le Parlement britannique durant cinq semaines, dans le but manifeste de rendre irréversible le Brexit, avec ou sans accord, à la date du 31 octobre 2019.

Après avoir symboliquement perdu sa majorité le 3 septembre 2019, le nouveau Premier ministre a aussi perdu un scrutin crucial le lendemain, lorsque la Chambre des communes a adopté un projet de loi déposé à l'initiative du député travailliste Hilary Benn, afin d'empêcher une sortie sans accord de l'Union européenne le 31 octobre 2019. Ce texte, adopté

ensuite par la Chambre des lords, tend à obliger le Gouvernement britannique à solliciter de ses partenaires de l'Union européenne un nouveau report du Brexit, cette fois jusqu'au 31 janvier 2020. Il s'agit surtout de l'hypothèse où aucun accord ne serait trouvé avec l'Union européenne et approuvé par le Parlement de Westminster d'ici au 19 octobre 2019 (c'est à dire au lendemain du sommet européen prévu les 17 et 18 octobre 2019).

Dans la foulée, la confusion n'a fait que s'accroître, lorsque les 21 députés « rebelles » de la majorité qui avaient joint leur suffrage à ceux de l'opposition furent exclus du parti conservateur et, davantage encore, lorsque la Chambre des communes refusa d'accéder à la demande d'élection anticipée, souhaitée par le Premier ministre.

Enfin, le 24 septembre 2019, la Cour suprême du Royaume-Uni a jugé « *illégal, nulle et non advenue* » la décision de suspendre le Parlement pendant cinq semaines, du 9 septembre au 14 octobre 2019. Ce jugement acquis à l'unanimité des onze juges, fera date : il marque indiscutablement un revers juridique majeur pour le Premier ministre Boris Johnson, tout en consacrant de façon inédite le rôle de la Cour suprême dans le plus ancien régime parlementaire au monde.

Aujourd'hui, rien ne dit que les nouvelles propositions du Premier ministre britannique seraient acceptées par le Parlement de Westminster.

b) Les fondements de la démocratie britannique remis en cause

Nul ne saurait nier la profondeur de la crise politique du Brexit, tant celle-ci a dégénéré au point de saper sur bien des points les fondements de la démocratie britannique, voire même l'unité du pays.

En effet, les référendums revêtent au Royaume-Uni un caractère exceptionnel, car ils demeurent fondamentalement étrangers à la culture politique de la plus ancienne démocratie représentative au monde. Par ailleurs, au-delà du vote négatif, nullement anticipé par le gouvernement de David Cameron à l'origine de la consultation, les modalités concrètes et le degré de faisabilité d'un éventuel retrait de l'Union européenne ne furent pas véritablement débattus durant la campagne référendaire. Les questions, cruciales, des répercussions sur l'Irlande du nord ou l'Ecosse ne furent même pas abordées.

Le Parlement britannique s'est jusqu'à présent montré incapable de définir les conditions de mise en œuvre d'un Brexit aux contours certes indéfinis, mais décidé avec une majorité claire de 51,89% et un taux de participation élevé (72,21%) supérieur à celui des élections législatives de 2017 (68,7%) et de 2015 (66,1%). Cette question, que d'aucuns jugent quasiment insoluble, a débouché sur une crise constitutionnelle et politique sans précédent depuis la Seconde guerre mondiale.

A l'heure où ces lignes sont écrites, la confusion apparaît totale. Le Parlement semble avoir bloqué la voie conduisant à un Brexit le

31 octobre 2019, mais sans pour autant entraîner la chute du Premier ministre par le vote d'une motion de censure, ni accepter l'organisation de nouvelles élections générales. Le Gouvernement de Boris Johnson, quant à lui, demeure en fonction, alors même qu'il est désormais privé de majorité et d'une bonne partie de son crédit politique, à la suite du jugement de la Cour suprême. En dépit de ce dernier et des dispositions de la « loi Benn », le Premier ministre Boris Johnson a maintenu qu'il ne sollicitera pas de nouveau report et que le Royaume-Uni quittera l'Union européenne le 31 octobre 2019, quoi qu'il arrive.

Le fonctionnement quotidien de la Chambre des communes et des commissions parlementaires est paralysé. Les deux grands partis traditionnels apparaissent profondément divisés, voire au bord de la scission. L'esprit de modération qui présidait traditionnellement au débat politique semble disparaître, tandis que l'impartialité du Speaker de la Chambre des communes John Bercow a été contestée. Les usages les plus anciens, dans ce pays à la constitution non écrite, ont été bouleversés. Enfin, la reine Elizabeth elle-même s'est trouvée indirectement et involontairement mêlée à cette crise constitutionnelle, à la suite du jugement déclarant illégale sa décision de suspension du Parlement.

Tôt ou tard seront organisées de nouvelles élections générales. Or, compte tenu du mode de scrutin majoritaire à un tour, leur issue est totalement imprévisible. Déjà, lors des élections du 23 mai 2019, finalement organisées pour désigner les représentants britanniques au Parlement européen, le parti travailliste et le parti conservateur n'avaient obtenu que 14,1% et 9,1% des suffrages, arrivant respectivement en troisième et cinquième position, loin derrière le nouveau parti du Brexit animé par Nigel Farage, grand vainqueur de ce scrutin (31,6%). Il s'était alors agi, par là même, d'une nouvelle réplique du référendum de 2016, sous la forme d'un affaiblissement spectaculaire du traditionnel bipartisme de la vie politique britannique.

Depuis le XIX^e siècle et à l'exception l'entre-deux-guerres, les deux principaux partis ont toujours gagné l'essentiel des sièges aux Communes. Aujourd'hui, la grande dispersion des suffrages et les divisions internes aux conservateurs et aux travaillistes pourraient remettre en cause cette caractéristique fondamentale du parlementarisme britannique lors du prochain scrutin.

En définitive, le Brexit agit comme un poison lent, hautement toxique, aussi bien pour la démocratie britannique que pour la cohésion du Royaume, tandis que prévaut dans l'opinion publique un sentiment de lassitude générale et d'exaspération.

c) La société britannique plus divisée que jamais

Le résultat du référendum a révélé de forts clivages¹ entre, d'une part, les jeunes générations qui, pour la fraction de celles-ci qui est allée voter, se sont prononcées en faveur du maintien dans l'Union européenne (à 66% pour les 18/24 ans et à 52% pour les 25/49 ans) et les plus anciens, d'autre part, qui ont choisi l'option inverse (58% des 50/64 ans et 62% des plus de 65 ans), avec un taux de participation plus élevé que celui de leurs puînés.

À ces tendances structurelles se sont ajoutées et superposées des fractures géographiques tout aussi nettes : tandis que le sud prospère de l'Angleterre, Londres et certaines grandes villes choisissaient de rester dans l'Union, les zones rurales et les Midlands votaient en faveur du Brexit.

L'unité des différentes composantes du Royaume-Uni est ressortie grandement fragilisée à l'issue du référendum.

Certes, les partisans de la sortie du Royaume-Uni l'ont emporté assez nettement en Angleterre (53,4%) et au Pays-de-Galles (52,5%). Mais, les électeurs se sont prononcés plus fortement encore en faveur du maintien dans l'Union européenne, tant en Irlande du Nord (55,8%) qu'en Ecosse (62,0%). Et dans les deux cas, la cohésion du pays apparaît remise en question, dans la mesure où l'enjeu porte respectivement sur la préservation de la paix civile en Ulster et sur le maintien de l'Ecosse dans le Royaume.

2. Trois années perdues pour la relance de l'Union européenne

a) Le choc du Brexit n'a pas débouché sur une relance de l'Union, comme espéré initialement

Le résultat négatif du référendum britannique du 23 juin 2016 avait initialement suscité un choc émotionnel conjuguant, tout à la fois, surprise, sidération et volonté de tirer les enseignements du vote du peuple britannique. Cet effort de réflexion et d'introspection a inspiré nombre de responsables politiques européens et nationaux, parmi lesquels figurent les membres du groupe de suivi du Sénat sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne. Les titres de nos deux précédents rapports en témoignent : le premier, publié le 22 février 2017², portait sur la relance de l'Europe en retrouvant l'esprit du Traité de Rome, le second,

¹ Sondage YouGov à la sortie des urnes, le 23 juin 2016.

² Rapport d'information n°434 (2016-2017) « Relancer l'Europe : retrouver l'esprit de Rome » fait au nom du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne par MM. Jean-Pierre Raffarin et Jean Bizet, publié le 22 février 2017.

adopté le 20 juin 2018¹ mettait l'accent sur le temps écoulé et l'urgence de sortir du *statu quo*.

De fait, plus de trois ans après le référendum, force est de constater que la prise de conscience collective de la nécessité d'un sursaut pour l'Union européenne semble avoir succombé au mode traditionnel de gestion des dossiers. Pour dire les choses simplement, la pente naturelle du « *business as usual* » l'aurait emporté sous l'effet, en particulier, de l'impasse dans lequel se trouve le Brexit et de la crise politique britannique.

Plusieurs autres raisons se conjuguent pour expliquer cette situation. Parmi celles-ci figurent les pesanteurs institutionnelles d'un processus de négociation à 27 pays aux intérêts divergents, la préférence implicite de l'Allemagne en faveur du maintien d'un *statu quo* dont elle est la grande bénéficiaire, la difficulté de la France à faire « bouger les lignes » alors même que le contexte économique et social intérieur français a entraîné un nouveau report dans le temps de l'objectif de retour à l'équilibre budgétaire. S'y ajoutent les réticences des dirigeants irlandais, néerlandais, danois, baltes et suédois, c'est-à-dire des pays du Nord de l'Europe que la presse désigne parfois sous les termes de « nouvelle ligue hanséatique », ainsi que les divisions apparues entre les anciens et les nouveaux États membres, au sujet de la politique migratoire et des principes de l'État de droit.

Dès lors, on peut légitimement se demander si l'appel à une relance de la construction européenne, dans la foulée du choc suscité par le référendum du 23 juin 2016, restera sans lendemain. Certains observateurs ont ainsi formulé un constat bien pessimiste, à l'instar de Thierry de Montbrial estimant, dans un entretien accordé au quotidien *La tribune de Genève*, le 24 mai 2019, que « la construction européenne pourrait s'étendre sur deux siècles ». De la même façon, l'ancien ambassadeur de France aux États-Unis, Gérard Araud, faisait-il valoir dans l'édition du 21 mai 2019 du quotidien *L'Opinion* que « on peut se demander si l'Europe des Vingt-Huit ou des Vingt-Sept n'a pas atteint le maximum de son développement, si elle ne va pas rester fondamentalement un marché unique, ce qui est déjà important. Je ne vois pas nos partenaires aller plus loin dans la voie de l'intégration. »

Le groupe de suivi ne saurait se résigner à pareils constats. Ils regrettent également que le sommet tenu à Sibiu en mai 2019 par les chefs d'État et de gouvernement européens n'ait permis aucune percée décisive pour sortir de l'actuelle « torpeur européenne ».

¹ Rapport d'information n°592 (2017-2018), *La relance de l'Europe : le temps presse*, fait au nom du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne par MM. Jean Bizet et Christian Cambon, publié le 20 juin 2018.

b) Le sommet informel de Sibiu : un non évènement

L'ambition assignée au sommet de Sibiu était, à l'origine, d'impulser une relance de la construction européenne à 27, juste avant les élections au Parlement européen des 23-26 mai 2019 et juste après la date présumée du Brexit.

Il n'en est finalement résulté qu'un échange de vues approfondi entre les chefs d'État et de gouvernement sur les priorités de l'Union européenne d'ici à 2025. Ces échanges de vues ont simplement alimenté la réflexion du Président du Conseil européen, Donald Tusk et pris la forme d'un projet d'agenda stratégique 2019-2024.

En définitive, d'une phase de négociation à la suivante, d'échanges informels en échanges informels, de sommet européen en sommet européen, de refus en refus du Parlement britannique, les dirigeants Britanniques ainsi que ceux des autres États membres en étaient venus, au printemps 2019, à promouvoir la solution dite de « flexextension » consistant à aller au-delà du délai de 2 ans prévu par l'article 50 du Traité sur l'Union européenne.

Cette issue, improvisée dans l'urgence, a finalement conduit l'Union européenne à « importer » en son sein davantage encore le dilemme du Brexit. Vos rapporteurs se borneront ici à observer le caractère singulier et « baroque » de pareille situation, dictée par les circonstances et par le souci d'éviter, début avril 2019, ce qu'il aurait été permis de qualifier de « Brexit accidentel ». L'approche de la nouvelle date fatidique, le 31 octobre 2019, conduit inévitablement à s'interroger sur la perspective d'un autre report.

3. La résolution des innombrables difficultés pratiques prime sur les considérations à long terme

a) Les mesures d'urgence prises en France

Les pouvoirs publics français ont déjà pris des mesures d'urgence, destinées à faire face, si nécessaire, à une situation de crise en cas de « Brexit sans accord ». Pour autant, au-delà de la sphère publique et des grandes entreprises, se pose la question du niveau d'impréparation des Petites et moyennes entreprises¹.

Point sur les mesures d'urgences destinées à réduire l'impact du Brexit

La loi n° 2019-30 du 19 janvier 2019 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne visait à parer au plus pressé, face à la perspective d'un Brexit - avec ou sans accord - dans un proche avenir.

Les quatre articles de ce texte permettent aux autorités françaises, dans le champ de compétence des États membres et dans celui relevant du domaine de la loi, de réagir à toutes les éventualités.

¹ Voir l'étude publiée par le cabinet d'avocat Oliver Wyman and Clifford Chance « Les entreprises françaises face au Brexit » (2018).

L'article 1 de la loi précitée aborde les conséquences d'un retrait sans accord du Royaume-Uni pour les personnes physiques et morales britanniques soumises au droit français, ainsi que les contrôles sur les marchandises et les passagers à destination et en provenance du territoire britannique. Son article 2 vise à sécuriser les intérêts des ressortissants français en cas d'absence d'accord de retrait, tout en prévoyant des dispositions spécifiques pour le transport ferroviaire (en cas de défaut de validité des licences et autorisations de sécurité délivrées par le Royaume-Uni aux opérateurs de transport). L'article 3 concerne l'adaptation en urgence des ports, des installations routières, ferroviaires et aéroportuaires, pour y établir les aménagements indispensables à la frontière française. Il s'agit ici de la réalisation de voiries, de parkings, de bâtiments et d'aires de contrôle en vue de mener à bien ces contrôles sans trop ralentir la fluidité du trafic.

Six ordonnances ont en conséquence été publiées en moins d'un mois. Sous réserve naturellement du dépôt ultérieur d'un projet de loi de ratification dans un délai de six mois (cf. article 4 de la loi précitée), ces dispositions auront pour effet de résoudre un large champ de difficultés prévisibles, à l'approche du Brexit.

La première ordonnance n° 2019-36 du 23 janvier 2019 porte sur les adaptations et les dérogations temporaires nécessaires à la réalisation en urgence des travaux requis par le rétablissement des contrôles à la frontière avec le Royaume-Uni. En résumé, dans la mesure où le temps presse, les contraintes des règles d'urbanisme ne doivent pas gêner ces travaux hautement prioritaires.

La seconde ordonnance n° 2019-48 du 30 janvier 2019 traite de la question spécifique des fournitures à destination du Royaume-Uni de produits liés à la défense, ainsi que des matériels spatiaux.

La troisième ordonnance n° 2019-75 du 6 février 2019 comprend plusieurs ensembles de mesures en matière de services financiers. Il s'agit, en particulier, des règles applicables aux systèmes de règlement interbancaire, aux contrats d'assurance, aux contrats-cadres de produits dérivés, au contrôle prudentiel, ou à la gestion de placements collectifs.

La quatrième ordonnance n° 2019-76 du 6 février 2019 porte sur de nombreuses mesures relatives à l'entrée, au séjour, aux droits sociaux et à l'activité professionnelle des personnes physiques, applicables en cas d'absence d'accord sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Cette ordonnance tend à aménager un régime spécifique pour les ressortissants britanniques vivant en France à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Ces mesures dérogatoires au droit commun pourront toutefois être suspendues, si le Royaume-Uni n'accordait pas un traitement équivalent aux ressortissants français résidant sur son sol.

La cinquième ordonnance n° 2019-78 du 6 février 2019 concerne une autre question de première importance : le transport routier de personnes et de marchandises, ainsi que la sûreté dans le tunnel sous la Manche. S'y ajoute la sixième ordonnance n°2019-96 du 13 février 2019 traitant du sujet spécifique de l'Établissement public de sécurité ferroviaire pour la concession du tunnel située en territoire français.

En définitive, les dispositions à prendre dans le cadre de l'habilitation donnée par la loi n° 2019-30 du 19 janvier 2019 sont d'ores et déjà pour l'essentiel entrées en vigueur. Pour autant, cette démarche d'ampleur n'épuise pas - loin de là - le champ des mesures de préparation au retrait britannique : nombre d'entre elles relèvent, en effet, de l'Union européenne (pêche, secteur aérien, etc.) et d'autres du niveau réglementaire national. À ce titre, le secteur routier, en particulier, a dû faire l'objet du décret n°2019-220 du 22 mars 2019, ainsi que des décrets n°2019-244, n°2019-245 et n°2019-246 du 27 mars 2019, pour ajouter aux ordonnances les autres dispositions techniques nécessaires.

b) Le défi du rétablissement des frontières

Lors de la table ronde du 15 mai 2019 sur l'impact régional du Brexit, Hervé Morin, président du conseil régional Normandie, n'a pas caché son inquiétude au sujet de l'insuffisante anticipation des difficultés susceptibles d'advenir à brève échéance :

« J'ai rencontré, moi aussi, divers acteurs politiques et économiques d'outre-Manche, notamment les responsables des ports britanniques. Mon sentiment est que l'État français n'a pas pris toute la mesure de la situation. Le niveau d'impréparation, notamment au ministère de l'agriculture, est considérable. Or, dans la perspective d'un Royaume-Uni devenu un pays tiers, il s'agissait d'anticiper, de prévoir des contrôles phytosanitaires et vétérinaires, de créer des postes. Dans le secteur des douanes, l'anticipation a été meilleure.

« Il m'est également apparu que les Britanniques n'avaient absolument pas préparé le Brexit. Ils se refusent ainsi à embaucher des fonctionnaires chargés de contrôler, au motif qu'à l'heure actuelle, le Royaume-Uni ne contrôle pas les produits qu'il importe. »

La principale difficulté à résoudre concernera le domaine de la logistique et des transports, car la fluidité des échanges doit être préservée à tout prix.

D'une façon générale, 60 % des échanges en tonnage entre le Royaume-Uni et l'Union européenne passent par des installations françaises¹. Ce pourcentage atteint même près de 80 % pour les produits sanitaires et phytosanitaires, car le tunnel et la proximité du port de Calais réduisent le temps de la traversée à 30 minutes environ.

À l'avenir, notre pays devra complètement changer le modèle de fonctionnement de ses ports, en prévoyant des parkings tampons, des installations préfabriquées ou des abris de filtrage. Il faudra même probablement envisager une réorganisation de grande ampleur pour demeurer compétitif, ainsi que le faisait valoir Patrice Vergriete, maire de Dunkerque².

« Si le temps de transport se rallonge, il coûtera plus cher entre Dunkerque et le Royaume-Uni qu'entre Hambourg et le Royaume-Uni, car le port allemand bénéficie de ce transport non accompagné. Par conséquent, le grand port de Dunkerque envisage de développer le transport sans chauffeur. L'évolution du marché montre déjà une légère perte de nos ports due à ce type de concurrence. »

À Calais uniquement, près de 6 000 camions débarquent chaque jour, auxquels il faut ajouter entre 2 000 et 4 000 camions en provenance du tunnel. Tout ralentissement du système pourrait causer le stationnement erratique de camions et de gigantesques embouteillages sur la voie publique.

¹ Audition de M. Vincent Pourquery de Boisserin, coordinateur national pour la préparation à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, le 13 février 2019.

² Intervention du Maire de Dunkerque lors de la table ronde du 15 mai 2019 sur l'impact du régional du Brexit organisée au Sénat.

II. UN RISQUE D'ÉCLATEMENT DU ROYAUME-UNI

A. DE PUISSANTES FORCES CENTRIFUGES : L'EXEMPLE DE L'ÉCOSSE

L'Écosse a voté clairement pour rester dans l'Union (62 %), de même que l'Irlande du Nord (56 %). Aussitôt après le vote, l'Écosse, par la voix de son gouvernement, a fait savoir qu'elle revendiquait une solution différenciée pour elle-même, solution qui lui garantirait un statut spécial lui permettant de rester dans le Marché unique.

Une délégation de votre groupe de suivi s'est déplacée à Londres et à Édimbourg, les 8 et 10 mai 2019. Elle y a rencontré des responsables politiques, économiques ainsi que des universitaires¹. Ce déplacement a mis en évidence que la question de l'indépendance de l'Écosse risque de se reposer à brève échéance.

1. L'invocation de la Convention Sewel et la crainte d'une recentralisation

Depuis toujours, et plus encore depuis 1998 (loi de décentralisation), l'Écosse considère le Royaume comme une sorte de confédération (« *a partnership of equal nations* »). Pourtant, tout indique, dans l'organisation constitutionnelle britannique, que les régions décentralisées comme l'Écosse ne disposent que de compétences déléguées par un État unitaire.

Le Parlement écossais a rejeté la loi de retrait de l'Union européenne votée par le Parlement britannique, considérant qu'en fonction de la Convention Sewel², cette loi mettait en cause les prérogatives octroyées à l'Écosse par la loi de décentralisation de 1998 (*Scotland Act*). L'article 11 de la loi de retrait prévoit que les institutions décentralisées (Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord) ne disposeront d'aucune compétence pour l'application du droit européen qui viendrait à être maintenu en droit interne après la sortie de l'Union européenne. Ainsi les politiques publiques relatives à la pêche, à l'agriculture et à l'industrie ressortiraient à l'avenir de la compétence exclusive du gouvernement britannique.

Le but du gouvernement britannique était d'éviter les divergences et d'assurer l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire du Royaume

¹ Voir annexe 3 au présent rapport.

² La Convention Sewel est une convention constitutionnelle concernant l'articulation entre le Parlement national de Westminster d'une part, et les parlements décentralisés d'Écosse, d'Irlande du Nord et du Pays de Galles de l'autre. La convention, dont le nom est dû au ministre écossais Lord Sewel, fut formulée en 1998 lors du grand mouvement de décentralisation qui suivit l'arrivée au pouvoir du Premier ministre Tony Blair. Elle stipule que le Parlement national ne peut pas légiférer dans un domaine qui est du ressort des parlements décentralisés ni dans le but d'altérer leurs pouvoirs, à moins que ces derniers n'y consentent expressément. Pour exprimer ce consentement, les parlements décentralisés approuvent une motion de consentement législative (Sewel motion).

lors du retrait. Cet impératif présenté comme de sécurité juridique a fait craindre en Écosse une forme de recentralisation. Cette dernière a souhaité que son Parlement conserve un droit de veto dans ce domaine. Cependant, l'Écosse n'a obtenu que l'obligation pour Londres de consulter les Parlements régionaux. Ainsi, le vote négatif de l'Écosse sur la loi de retrait n'a aucune conséquence juridique à ce stade. Néanmoins, la suspicion apparaît comme le sentiment qui décrit le mieux l'état actuel des relations entre Londres et Édimbourg.

Quant à la Convention Sewel régulièrement invoquée par Édimbourg, la question reste pendante de savoir si elle a force légale ou si elle invite simplement le gouvernement central à ne pas légiférer dans le domaine des compétences décentralisées sans l'accord des Parlements régionaux. Pour certains, c'est un code de bonne conduite, un arrangement entre *gentlemen et nullement une règle de droit. D'autres lui donnent valeur de règle de droit. Pour l'instant, les juges (cf. décision Miller de 2017) considèrent que le consentement des parlements régionaux n'est pas nécessaire.*

2. La ligne politique du SNP entre permanence et inflexion

Le Scottish National Party (SNP) qui dispose de nombreux représentants au parlement de Westminster, reste fidèle à sa ligne pro-européenne et souhaite peser de tout son poids (en particulier à Westminster par la voix du président du groupe SNP Ian Blackford) dans le débat et aussi dans les négociations.

Le SNP utilise le Brexit comme un moyen d'accéder à l'indépendance refusée par 55,3 % de l'électorat écossais lors du référendum de 2014. Partant du principe que l'Écosse a voté majoritairement en faveur du maintien dans l'Union européenne, le SNP entend tout faire pour empêcher la sortie du Royaume-Uni de l'Union.

La Première ministre écossaise Nicola Sturgeon se rend régulièrement à Bruxelles pour rencontrer Jean-Claude Juncker et Michel Barnier, dans l'espoir d'obtenir, avant même l'indépendance, un statut spécifique relatif à l'accès au Marché unique et à la protection des droits et des libertés des citoyens. Enfin, le SNP n'a pas abandonné l'espoir de bénéficier à terme du maintien des compétences exercées par les autorités décentralisées en application du droit de l'Union européenne et un approfondissement de la décentralisation par l'attribution de nouvelles prérogatives et de nouvelles compétences.

3. Vers un nouveau référendum sur l'indépendance ?

S'appuyant sur la sortie imminente du Royaume-Uni de l'Union européenne, le SNP sollicite la tenue d'un nouveau référendum sur l'indépendance de l'Écosse. Il justifie cette position en rappelant que cette

promesse est conforme au mandat donné au SNP par les Ecosais lors de sa victoire aux élections du Parlement écossais en 2016.

Le Brexit pourrait précipiter une nouvelle consultation référendaire des Ecosais sur leur appartenance au Royaume-Uni. Quelle serait alors la possibilité pour le gouvernement britannique de s'y opposer ? S'il est bien prévu que le Parlement écossais adopte le texte qui sera soumis à référendum, il a toujours été convenu que Londres intervienne en amont pour habiliter le Parlement de Holyrood à consulter le peuple sur une question constitutionnelle fondamentale qui entraînerait la disparition du Royaume-Uni dans sa forme actuelle. Cette habilitation doit se faire par une ordonnance du gouvernement britannique qui permette au gouvernement écossais de saisir le Parlement écossais d'un projet de loi référendaire. La procédure peut prendre plusieurs années même si personne ne pense que le gouvernement central de Londres puisse s'y opposer.

Il est possible en effet que le gouvernement britannique, souhaitant éviter l'éclatement du Royaume, veuille se donner le temps de progresser vers un État fédéral. Certains pensent que c'est là la seule solution pour mettre un terme à ces tendances centrifuges.

Le SNP reproche à Theresa May de ne pas avoir suffisamment consulté Édimbourg sur le Brexit en général et sur la loi de retrait en particulier, et la querelle reste pendante pour Boris Johnson.

Theresa May a en outre écarté l'idée d'un statut spécial de l'Écosse à l'égard de l'Union européenne. En octobre 2016, Nicola Sturgeon a lancé une consultation en vue de déposer un projet de loi sur l'indépendance de l'Écosse devant le Parlement écossais.

4. L'avenir de l'Écosse est incertain

Trois scénarios de profilent : le maintien dans le Royaume-Uni avec une autonomie de plus en plus grande, voire un statut spécial à l'égard de l'Union européenne ; l'indépendance et le retour dans l'Union européenne ; ou enfin l'indépendance sans réintégration dans l'Union européenne. La probabilité de ces scénarios dépend du type de Brexit qui s'imposera et de la qualité des négociations de l'accord de sortie comme de la nouvelle relation commerciale entre le Royaume-Uni et l'Union européenne.

Si l'on considère que l'Écosse se trouve sur une trajectoire indépendantiste qui ne peut pas être infléchie, alors il n'est pas inutile d'envisager le moment où une Écosse indépendante voudrait rejoindre l'Union Européenne.

Or, les conditions d'adhésion d'un État à l'Union européenne n'ont pas cessé de se durcir au cours du temps. La Croatie a pu le mesurer pour son cas personnel, et si l'Écosse, devenue indépendante, venait à demander son adhésion, le parcours serait au moins aussi long, d'autant qu'il faudrait

prendre en compte la relation séculaire et particulière qui existe sur de nombreux sujets entre l'Écosse et le Royaume-Uni, relation que son indépendance retrouvée ne saurait totalement abolir.

Même si l'Écosse était dispensée de signer au préalable un accord d'association précédant son dépôt de candidature, il conviendrait de prévoir une période d'au moins un an entre le dépôt de la candidature et l'obtention du statut de candidat. Si un accord préalable d'association s'avérait nécessaire ou était imposé à la demande de certains États membres, quatre années deviendraient nécessaires.

Après l'obtention du statut de candidat, les négociations ne s'ouvriraient pas immédiatement : l'Union laisse un temps de latence d'un an minimum avant l'ouverture officielle.

Quant aux négociations elles-mêmes, l'Écosse ayant une économie de marché éprouvée, présentant une situation politique stable et ayant parfaitement intégré l'acquis communautaire, les négociations pourraient ne durer que 3 ou 4 ans.

Enfin, la dernière étape, celle de la ratification du traité d'adhésion, serait la plus délicate, car certains États unitaires craignant les forces centrifuges de leurs propres régions indépendantistes ne souhaiteraient pas précipiter la ratification et pourraient même s'y opposer. En supposant toutefois qu'une volonté politique unanime existât au sein de l'Union pour accueillir l'Écosse comme nouvel État membre, il faudrait donc compter un minimum de 6 ans et un maximum de 10 ans entre la demande d'adhésion et la ratification. Enfin, l'adhésion définitive pourrait encore prendre deux ans.

À côté des difficultés de ce calendrier, l'Écosse devrait aussi surmonter plusieurs défis pratiques comme l'établissement d'une frontière physique (et on verra renaître sous une forme différente la question d'un « *backstop* », car cette frontière nouvelle sera celle entre le Royaume-Uni et l'Union européenne) remettant en cause la libre circulation des Écossais dans le Royaume-Uni, ce qui semble impensable.

Se poserait ensuite la question de l'adoption de l'euro qui est une obligation pour les nouveaux entrants. Or on sait que l'actuelle équipe au pouvoir (SNP) avait déjà émis le souhait de conserver la livre sterling.

Il conviendrait aussi que les nouvelles relations entre l'Écosse et le Royaume-Uni soient parfaitement normalisées et que l'accord les définissant soit appliqué sans embûche et ne vienne pas interférer avec les obligations liées à la future appartenance de l'Écosse à l'Union européenne. On rappellera ainsi que les diverses contributions de Londres au budget écossais (qui, par tête, sont plus importantes en Écosse qu'en Angleterre) auraient alors cessé et qu'Édimbourg attendrait beaucoup de l'Union européenne sur le plan financier.

Enfin, très naturellement, l'Écosse devenue indépendante serait contrainte de renégocier tous les accords auxquels elle était partie à travers le Royaume-Uni. Cette entreprise titanesque devrait avoir pris fin avant d'adhérer à l'Union européenne même si, pour les accords commerciaux, son appartenance à l'Union européenne simplifierait les données du problème..

Il s'agirait donc d'une entreprise longue et délicate sur laquelle on ne peut aujourd'hui avancer que des spéculations qui pourraient se trouver contredites par un *soft Brexit* ou un référendum sur l'indépendance négatif.

B. L'IRLANDE ET LE NŒUD GORDIEN DU « BACKSTOP »

Sous-estimée par les Britanniques mais également, dans une certaine mesure, par les Européens lors de la campagne référendaire de 2016 et au début des négociations, la question irlandaise demeure la problématique la plus ardue du Brexit et constitue encore le point d'achoppement principal des négociations. En effet, l'Irlande, qui partage la seule frontière terrestre avec le Royaume-Uni, est de tous les États membres de l'Union européenne celui qui risque de subir le plus sévèrement l'impact du Brexit. Il s'agit surtout de s'accorder sur la manière de préserver le fragile équilibre issu de l'Accord du Vendredi Saint signé le 10 avril 1998, après des décennies de tensions communautaires.

Tandis que la solution du « *backstop* », tel qu'il figure dans l'accord de retrait, a été rejetée par le parlement britannique, les gouvernements May et Johnson ont affirmé leur volonté de trouver des « solutions imaginatives », sans parvenir pour le moment à convaincre les dirigeants de l'Union européenne de leur faisabilité.

D'une part, il s'agit pour l'Union européenne de rester unie et ferme sur la ligne rouge que constitue le rétablissement d'une frontière physique en Irlande, et de protéger, au nom de la solidarité interétatique, l'Irlande qui subira en première ligne le coût du Brexit sur le plan politique, social, économique et sécuritaire. D'autre part, il s'agit pour le Royaume-Uni de ne pas remettre en cause son intégrité territoriale.

1. Les acquis de la paix

Après leur signature, les accords de paix pour l'Irlande du nord, dits accords du Vendredi Saint, furent approuvés par deux référendums de part et d'autre de la frontière nord-irlandaise le 22 mai 1998. L'accord mit fin à trois décennies de violences.

a) Le conflit d'Irlande du nord

Ce conflit a opposé des groupements paramilitaires unionistes (loyalistes) protestants, souhaitant le maintien de l'Irlande du Nord au sein du Royaume-Uni, à des groupements nationalistes (républicains) catholiques appelant de leurs vœux une unification de l'île d'Irlande. Les forces de sécurité, en particulier la *Royal Ulster Constabulary* (RUC), c'est-à-dire la police nord-irlandaise, dissoute en 2001, jouèrent également un rôle considérable dans ce qui s'apparenta par moments à une véritable guerre civile. Des manifestations de la minorité catholique réclamant l'égalité des droits civiques constituèrent, à la fin des années 60, le point de départ de ce conflit, désigné par l'euphémisme « *The Troubles* » (« les événements »). Les violences sectaires de part et d'autre continuèrent pendant 30 ans, parallèlement au plus long déploiement de l'histoire de l'armée britannique et à un renforcement de la ségrégation entre quartiers catholiques et protestants.

Le conflit avait ainsi une double dimension identitaire, à la fois religieuse entre catholiques et protestants et constitutionnelle entre loyalistes et nationalistes. Le bilan de ces décennies de violences est de 3 500 morts, dont 52 % de civils, 32 % de membres de groupements paramilitaires loyalistes (*Ulster Volunteer Force*) et nationalistes (*Irish Republican Army*), et 16 % de membres des forces de sécurité britanniques (armée et RUC). L'on dénombre environ 47 500 blessés, soit plus de 50 000 victimes en tout (pour une population totale fluctuant pendant la période autour de 1,5 million d'habitants).

Il serait dangereux de sous-estimer le traumatisme profond laissé par les Troubles, dont votre groupe de suivi a pris la mesure lors d'un déplacement à Dublin et à Belfast en juillet 2018. Il convient d'apprécier à sa juste valeur la pacification permise par les accords du Vendredi Saint.

b) Les accords du « Vendredi Saint »

Ils furent l'aboutissement d'un processus de paix d'une décennie auquel participèrent l'ensemble des partis politiques nord-irlandais (en contact étroit avec les groupements paramilitaires), les gouvernements britanniques et irlandais et, plus informellement, le gouvernement américain. Le compromis trouvé est constitué de deux accords distincts, un accord irlandais-britannique et un accord multipartite.

(1) L'accord irlandais-britannique

Conclu entre les gouvernements irlandais du *Taoiseach* (Premier ministre irlandais) Bertie Ahern et britannique du Premier ministre Tony Blair, l'accord irlandais-britannique consacre de nombreuses institutions établies par l'accord multipartite. Il règle également le statut constitutionnel de l'Irlande du Nord, notamment en reconnaissant :

- qu'une réponse légitime à la question de l'appartenance de l'Irlande du nord au Royaume-Uni ou à la République d'Irlande ne peut être apportée que par la population de l'Irlande du nord ;

- qu'une majorité de la population d'Irlande du nord souhaitait, au moment de la signature de l'accord, demeurer au sein du Royaume-Uni ;

- que si la majorité de chaque population de part et d'autre de la frontière devait, lors de deux référendums distincts organisés pour l'un en République d'Irlande et pour l'autre en Irlande du nord, se prononcer en faveur d'une unification de l'île, alors l'île d'Irlande devrait être unifiée ;

- que toute personne née en Irlande du nord pouvait s'identifier en tant qu'irlandaise et/ou britannique et avait droit à l'un ou chacun des deux passeports, et ce quelle que soit l'appartenance future de l'Irlande du Nord.

(2) L'accord multipartite

L'accord multipartite fut signé par les deux gouvernements ainsi que la majorité des partis nord-irlandais. Seul le *Democratic Unionist Party* (DUP), l'un des deux grands partis loyalistes, refusa de le signer. L'accord comporte trois sections.

La première section détermine les institutions législatives et exécutives d'Irlande du Nord. Afin de permettre des consensus transcommunautaires, certains sujets sensibles requièrent, à l'Assemblée, le vote favorable de 50 % des élus unionistes et de 50 % des élus nationalistes, dès lors qu'un tiers des membres déposent une pétition en ce sens (*petition of concern*). Ceci donne un droit de veto effectif à chacune des deux communautés. L'Exécutif est composé d'un Premier ministre, d'un Vice-premier ministre aux pouvoirs conséquents et d'un maximum de 10 ministres. Le Premier ministre est nommé par le parti ayant le plus d'élus à l'Assemblée, le Vice-premier ministre par le deuxième parti en ayant le plus grand nombre, ce qui garantit un partage du pouvoir exécutif entre unionistes et nationalistes.

Pour mémoire, le gouvernement autonome de type « consociatif » et le Parlement nord-irlandais (Stormont) instaurés par les accords du Vendredi saint sont suspendus depuis janvier 2017, à la suite de la démission du Vice-premier ministre nationaliste Martin McGuinness, issu du *Sinn Féin*. Le désaccord l'opposant à Arlene Foster, Première ministre et chef de file du DUP, portait sur plusieurs dossiers dont le soutien financier à la langue gaélique, la question du mariage homosexuel et le Brexit. Le DUP pro-Londres étant majoritairement favorable au retrait de l'Union européenne et le *Sinn Féin* nationaliste y étant opposé, la campagne référendaire de 2016 n'avait fait qu'aggraver le clivage entre les deux chefs de l'Exécutif.

Ce blocage institutionnel a fortement affaibli la représentation nord-irlandaise dans les débats sur le Brexit, alors qu'elle se trouve aujourd'hui au cœur des négociations. Il n'y a pas de voix de compromis entre les

communautés nord-irlandaises susceptible de se faire entendre à Londres, la seule voix qui s'exprime étant celle des députés du DUP, qui soutiennent depuis le 26 juin 2017 la majorité conservatrice.

La deuxième section de l'accord a notamment instauré un Conseil ministériel Nord-Sud (*North South Ministerial Council*) au sein duquel des ministres irlandais et nord-irlandais travaillent sur des sujets qui concernent l'ensemble de l'île. Dans six domaines de coopération (Agriculture, Éducation, Environnement, Santé, Tourisme et Transport), des mesures communes sont arrêtées par le Conseil puis transposées séparément dans chaque juridiction. Dans six autres domaines, des organismes trans-juridictionnels opérant sur toute l'île mettent en œuvre une politique commune : citons l'autorité en charge des voies navigables (*Waterways Ireland*) ou encore la probablement bientôt défunte autorité en charge de coordonner les programmes de l'UE pour l'Irlande du Nord et les comtés de l'Éire adjacents (*Special EU Programmes Body*).

Le troisième volet de l'accord a prévu la création d'un Conseil irlandais-britannique (*British-Irish Council, BIC*), d'une Conférence intergouvernementale irlandais-britannique (*British-Irish Intergovernmental Conference*) et d'un Corps interparlementaire irlandais-britannique (*British-Irish Interparliamentary Body*). Notons que ni Theresa May ni Boris Johnson ne se sont rendus une seule fois aux nombreux sommets du BIC, dont la mission est justement de permettre la création de compromis irlandais-britanniques. Alors qu'une partie de l'enjeu du Brexit est de préserver l'équilibre issu des accords du Vendredi Saint, le gouvernement britannique aurait pu mieux se saisir des possibilités offertes par ces accords mêmes.

Au-delà des arrangements institutionnels prévus par ces trois sections, l'aspect le plus important de l'accord est l'accent qui y est mis sur la protection des droits de l'homme, de la liberté religieuse et des droits civiques. Le gouvernement britannique s'est engagé à incorporer la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en droit nord-irlandais, ce qui fut fait en 1998 avec le *Human Rights Act*. L'Irlande fit de même en 2003. Notons également la création d'une Commission nord-irlandaise aux droits de l'homme (*Northern Ireland Human Rights Commission, NIHRC*) dont le travail a permis un toilettage en règle du droit nord-irlandais afin d'améliorer les rapports entre les communautés. Les parties signataires s'engagèrent également à un désarmement complet, et les gouvernements irlandais et britannique opérèrent une libération anticipée quasi-intégrale des prisonniers condamnés en vertu de crimes commis lors des *Troubles*.

c) *Des tensions encore existantes*

À bien des égards, les accords furent un succès. La quasi-intégralité des parties au conflit nord-irlandais y participèrent. La population nord-irlandaise y est extrêmement attachée et les violences intercommunautaires

ont été drastiquement réduites (158 morts entre 1998 et 2017 selon le *Police Service of Northern Ireland*). Le DUP lui-même en a finalement accepté l'essentiel du contenu lors de l'Accord de St Andrews de 2006, et forma ensuite une coalition inattendue avec le *Sinn Féin*, jusqu'à la paralysie politique actuelle.

Cependant, s'il n'y a plus aujourd'hui de véritable conflit entre les catholiques et les protestants, les deux communautés continuent de vivre séparées et la tension reste latente. La mémoire des victimes de part et d'autre, la ségrégation scolaire et géographique et la faiblesse des mariages intercommunautaires, malgré des progrès récents, sont trois des nombreux freins à une réconciliation intercommunautaire complètement satisfaisante. Dans un précédent rapport, le groupe de suivi du Sénat faisait état de seulement 7% d'écoles mixtes en Irlande du Nord. La sortie de l'UE risque d'avoir, dans ce contexte, un fort effet déstabilisateur.

Ce n'est certes pas l'Union européenne qui a résolu le conflit nord irlandais, mais le fait que la République d'Irlande et le Royaume-Uni soient deux États membres a permis de mettre en place un contexte favorable à la fin des hostilités. Dès 1995, l'Irlande du Nord (ainsi que les comtés limitrophes de la République d'Irlande) ont reçu d'importantes aides de l'UE par le biais des programmes européens pour la paix et la réconciliation (PEACE), dont l'objectif est de rapprocher les populations catholique et protestante grâce à des projets éducatifs.

Outre son influence économique directe, l'Union européenne a fourni un cadre législatif renforçant les dispositions des accords du Vendredi saint en matière de droits de l'homme et d'égalité. Au-delà du cadre historiquement conflictuel des relations bilatérales, le contexte européen et le processus d'intégration de l'Union européenne a permis à la coopération « nord-sud » et « est-ouest » de se développer, notamment grâce à la pratique des relations intergouvernementales au sein de l'Union et à l'émergence d'un sentiment d'appartenance européenne.

Enfin, et tout particulièrement, l'absence de frontière physique a grandement participé à apaiser les tensions. Elle a notamment été permise par l'appartenance partagée au marché unique et à l'union douanière. Les tensions communautaires pourraient être ravivées par le Brexit et le retour d'une séparation physique entre les deux parties de l'île, privant les nationalistes de la possibilité d'affirmer leur identité irlandaise dans un cadre garanti par l'UE.

2. Des économies très imbriquées

a) L'Irlande, un partenaire économique vulnérable

Du fait de son économie très imbriquée et de sa situation périphérique, l'Irlande subira en première ligne le coût du départ du Royaume-Uni, qui est pour elle un partenaire économique vital.

« Bien que l'Irlande ait diversifié ses partenaires commerciaux depuis son adhésion à l'Union Européenne, le Royaume-Uni reste son principal partenaire dans de nombreux domaines, dont l'agriculture. Plus d'un tiers de ses exportations vont vers le Royaume-Uni et tout particulièrement ses produits agricoles : 52 % du bœuf irlandais, 60 % de ses fromages et 84 % de ses volailles sont exportés vers l'île voisine. Près de 200 000 emplois dépendent des échanges avec le Royaume-Uni, troisième investisseur en Irlande derrière les États-Unis et l'Allemagne. Le Royaume-Uni demeure de loin le principal fournisseur de l'Irlande avec 27 % de part de marché. »¹

On compte 90 000 entreprises irlandaises ayant des relations commerciales avec le Royaume-Uni. Le secteur exportateur irlandais est déjà très affecté par la dépréciation de la livre sterling et par le ralentissement de la demande britannique. Ces échanges seraient mis à mal par l'instauration de tarifs douaniers et d'une nouvelle réglementation britannique, notamment en matière de sécurité alimentaire.

Le gouvernement irlandais a choisi de fonder son budget pour 2020 sur le scénario d'un *no-deal*. Un tel scénario risquant d'affecter substantiellement les finances publiques, ce gouvernement a renoncé à la baisse de l'impôt sur le revenu et à la hausse des retraites initialement envisagées. Selon une étude de *l'Irish Farms Accounts Co-operative* (IFAC), il y aurait eu cette année un doublement du nombre d'entreprises du secteur agroalimentaire se déclarant préoccupées par les impacts du Brexit (de 21 % à 42 %).

Une autre étude² estime qu'à long terme (après dix ans), le niveau du PIB réel en Irlande sera significativement affecté, par rapport à ce qu'il aurait été si le Royaume-Uni était resté dans l'UE. Le choc serait de l'ordre de 2,6 % du PIB en cas d'accord, de 4,8 % sans accord et de 5 % dans le cas d'un « *no deal* ». Le Brexit est un choc macro-économique externe, avec des effets négatifs sur l'ensemble de l'économie irlandaise : les ménages, le marché du travail, les entreprises et les finances publiques seront affectés.

¹ Marie-Claire Considère-Charon, Brexit à l'irlandaise : vers la remilitarisation de la frontière ?, *Observatoire de la société britannique*, 22 | 2018, 219-230.

² "Ireland and Brexit : modelling the impact of deal and no-deal scenarios", A. Bergin, P. Economides, A. Garcia-Rodriguez, G. Murphy, *Economic & Social Research Institute (ESRI)*.

Royaume-Uni – Irlande : quelques statistiques clés

- En 2018, l'Irlande a exporté 16,1 Md€ de marchandises au RU.
- Un quart des importations de marchandises en Irlande (19,9 Md€) proviennent du RU
- 90 000 entreprises irlandaises ont des relations commerciales (import/export) avec le RU
- Le couloir aérien Dublin-Londres est le 2ème le plus emprunté au niveau mondial
- 35 % à 40 % des exportations de biens des PME irlandaises vont au RU
- En 2018, 37 % des exportations alimentaires irlandaises sont allées au RU
- 40 % du commerce ro-ro (roulier) et lo-lo (à chargement vertical) en provenance d'Irlande vers l'UE continentale transite par le « pont terrestre » britannique
- 3,9 millions de poids lourds ont traversé la « frontière » entre la République d'Irlande et l'Irlande du nord l'an dernier
- L'investissement direct (IDE) britannique en Irlande est évalué à 61 Md€
- L'IDE irlandais au RU est estimé à 94 Md€
- 30 000 personnes traversent la frontière chaque jour
- 2 interconnexions électriques existent entre l'île d'Irlande et la Grande-Bretagne
- 3 interconnexions gazières relient l'île d'Irlande à l'Ecosse

Source : British Irish Chamber of commerce, pre-budget submission 2020

b) De forts enjeux économiques et financiers pour l'Irlande du nord

Le Brexit représente également une menace sur les échanges « Nord-Sud » (entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord). La liberté de circulation, rétablie par les accords du Vendredi saint, remonte à la création d'une zone commune de circulation (*Common travel area*) en 1922, c'est-à-dire à l'indépendance de la République d'Irlande et la partition de l'île. Elle a donc préexisté à l'Union européenne et a conduit les deux parties à adopter des positions similaires s'agissant de leur non-appartenance à l'espace Schengen et à l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice.

Les Irlandais du nord comme ceux de la République d'Irlande sont très attachés à cette liberté de circulation, qui est cruciale sur le plan économique. 3,9 millions de poids lourds traversent cette « frontière » matériellement inexistante chaque année. L'économie nord-irlandaise a optimisé les nouvelles opportunités créées par la participation au marché unique.

Bénéficiaire nette des transferts européens, l'Irlande du Nord a été une grande bénéficiaire de la Politique agricole commune (PAC). En 2018, les subventions à l'Irlande du nord au titre de la PAC se sont élevées à 326 M€, pour plus de 25 000 bénéficiaires.

Elle a reçu globalement environ 13 Md€ de fonds européens depuis 1994, comme l'ont rappelé Arlene Foster, Première ministre, et Martin McGuinness, vice-Premier ministre d'Irlande du Nord dans une lettre commune à Theresa May en date du 10 août 2016. Selon cette même lettre, la région doit recevoir 3,5 Md€ au titre de la période 2014-2020, ce qui souligne le rôle direct de soutien à l'économie de l'Ulster exercé par l'Union européenne.

La capacité du gouvernement britannique à prendre le relais de l'Union pour soutenir l'économie nord-irlandaise après le Brexit demeure incertaine.

Ces circonstances ont certainement pesé dans la décision de 56% de l'électorat nord-irlandais de voter pour le maintien du Royaume dans l'UE lors du référendum de juin 2016. Elles motivent également la volonté de trouver une solution spécifique à l'île d'Irlande, qui s'est traduite par la proposition européenne d'un filet de sécurité (« *backstop* »).

3. Quelles perspectives ?

a) La difficile négociation d'un « filet de sécurité »

Si invisible qu'elle soit devenue aujourd'hui, la frontière de 500 km de long entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande deviendrait, avec le Brexit, une frontière extérieure de l'Union européenne. Une sortie du marché unique et de l'union douanière entraînerait, logiquement, des contrôles douaniers et de conformité réglementaire pour les biens et marchandises à la frontière nord-irlandaise.

C'est pourquoi l'Union, en accord avec le gouvernement irlandais, a proposé un « filet de sécurité » opérationnel que jusqu'à ce qu'une solution alternative et consensuelle permettant le maintien d'une frontière invisible soit trouvée dans le cadre d'un accord sur la relation future.

La première proposition était celle d'un filet de sécurité concernant seulement l'Irlande du Nord et maintenant la région dans le marché unique et l'union douanière, évitant ainsi tout contrôle à la frontière. Le gouvernement de Theresa May rejeta la proposition au printemps 2018 en raison de l'opposition du DUP dont dépendait alors la majorité conservatrice. Le Parti unioniste redoute une séparation entre l'Irlande du nord et le reste du Royaume-Uni, au profit d'une union douanière et d'un marché partagé avec l'Éire. La solution proposée par l'UE revenait en effet à placer la frontière douanière et réglementaire en mer d'Irlande.

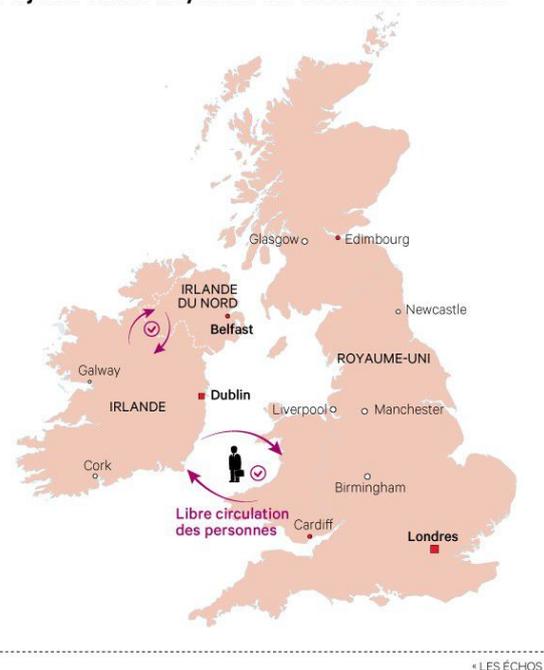
Le Royaume-Uni et l'UE se mirent d'accord, dans le projet d'accord de retrait de novembre 2018, sur un « *backstop* » maintenant l'ensemble du Royaume-Uni dans l'union douanière et alignant l'Irlande du Nord sur les règles du marché unique, afin de maintenir une frontière invisible et sans

contrôles¹. L'accord fut rejeté par trois fois à Westminster les 15 janvier, 12 mars et 29 mars 2019. Le maintien du Royaume-Uni dans l'union douanière fut le point d'achoppement principal, de nombreux parlementaires estimant qu'il privait le Royaume-Uni de sa liberté de négocier des accords de libre-échange avec des pays tiers.

Le gouvernement de Boris Johnson, arrivé au pouvoir le 24 juillet 2019, refuse la notion de « *backstop* ». L'UE a récemment indiqué que la proposition « SPS » (*sanitary and phytosanitary measures*) du négociateur David Frost, formulée la troisième semaine de septembre et tendant à créer une zone unique de normes agroalimentaires sur l'île d'Irlande, ne concernait que 30% des mouvements de marchandises traversant la frontière. Les « *solutions alternatives* », c'est-à-dire les moyens technologiques nouveaux devant permettre de concilier contrôles et absence de frontière matérielle, tant vantées par les eurosceptiques du groupe parlementaire *European Research Group*, n'ont pour l'instant pas abouti à des propositions crédibles.

Si la dernière position du gouvernement britannique, formulée dans une lettre de Boris Johnson à Jean-Claude Juncker le 2 octobre 2019, prévoit un alignement réglementaire complet de l'Irlande du Nord sur l'UE, elle extrait l'Irlande du Nord de l'union douanière, ce qui est l'un des prix à payer pour obtenir le soutien du DUP. La proposition britannique ne permet donc pas d'exclure des contrôles douaniers. La réaction européenne et irlandaise est sceptique. Le chemin à parcourir avant le Conseil européen des 17 et 18 octobre 2019 est immense.

Aujourd'hui : le Royaume-Uni et l'Irlande dans l'UE



¹ Voir le protocole au projet d'accord de retrait du Royaume-Uni et de l'UE publié le 14 novembre 2018.

Le « backstop » selon la proposition initiale des Européens



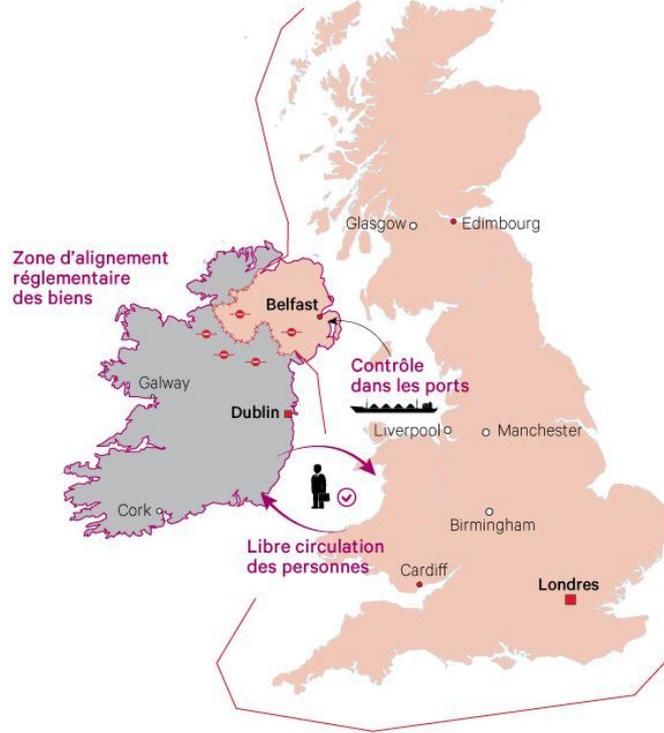
« LES ÉCHOS »

Le « backstop » selon l'accord signé par Theresa May et Bruxelles fin 2018



« LES ÉCHOS »

Le plan de Boris Johnson : « deux frontières pour quatre ans »



« LES ÉCHOS »

Le scénario du « no deal »



« LES ÉCHOS »

Les neuf points problématiques du plan proposé par Boris Johnson

Le quotidien britannique *The Guardian* rapporte la fuite d'un rapport constituant la réponse de l'UE (Commission européenne) au plan Brexit de Boris Johnson, adressée au gouvernement britannique (David Frost) vendredi 4 et lundi 7 octobre 2019. La veille, le Premier ministre avait pourtant renvoyé la balle à Bruxelles et affirmé n'avoir reçu aucun retour sur son plan de la part des négociateurs européens.

Pour rappel, selon le plan de Boris Johnson, l'Irlande du Nord resterait dans le marché unique européen pour ce qui concerne les biens, avec la création d'une zone réglementaire unique sur l'île. Cela éliminerait les contrôles réglementaires entre l'Irlande du Nord et l'Irlande. Pour entrer en vigueur, cet arrangement devrait auparavant être approuvé par le Parlement et l'exécutif nord-irlandais. Le Parlement nord-irlandais devrait ensuite l'approuver tous les quatre ans.

Par ailleurs, l'Irlande du Nord sortirait de l'Union douanière européenne après la fin de la période de transition, pour intégrer la même zone douanière que le Royaume-Uni.

Selon le rapport, l'Union européenne relève neuf points problématiques dans ce plan.

1. L'UE dénonce le veto accordé au Parlement nord-irlandais de Stormont, qui revient à donner au DUP le pouvoir de bloquer, et cela peut-être indéfiniment, la mise en place d'une zone de réglementation commune sur toute l'île d'Irlande.

2. L'UE considère que les propositions relatives à la frontière douanière risquent de gravement perturber l'économie de l'île d'Irlande et le rapport rappelle que de telles propositions avaient déjà été rejetées par un groupe représentant les entreprises nord-irlandaises.

3. Selon l'UE, le Royaume-Uni chercherait à éliminer les contrôles et les infrastructures frontalières, et cela même en cas de veto du Parti unioniste démocrate nord-irlandais (DUP) au sujet de l'alignement de l'Irlande du Nord sur le marché unique.

4. Le comité mixte UE-UK chargé de déterminer comment éviter les contrôles douaniers et les infrastructures aux abords de la frontière irlandaise une fois l'instauration de deux territoires douaniers et de deux systèmes normatifs sur l'île d'Irlande n'est pas une solution convaincante pour l'UE.

5. L'UE s'oppose à la révision de la convention sur le transit commun demandée par le Royaume-Uni afin d'éviter l'apparition d'infrastructures physiques tels que des bureaux de transit aux abords de la frontière irlandaise. Pour l'UE, une telle révision encouragerait d'autres pays non-membres de l'UE à demander des exemptions similaires et cela mettrait en danger le marché intérieur.

6. L'exemption pour les petites et moyennes entreprises des droits de douane et des procédures administratives douanières est inacceptable pour l'UE.

7. En matière de TVA, l'UE considère que les négociateurs britanniques n'ont formulé aucune solution pour éviter les paiements et les contrôles à la frontière.

8. L'UE note que les garanties relatives aux aides d'État et à l'égalité des conditions de concurrence, nécessaires pour s'assurer que les entreprises nord-irlandaises ne bénéficieraient pas d'un avantage concurrentiel et consenties par la Première ministre Theresa May ont été supprimées, alors même que les entreprises nord-irlandaises seraient toujours en mesure d'être compétitives sur le marché unique, par exemple de l'électricité.

9. Selon l'UE, le Royaume-Uni aurait accès à un nombre non répertorié de données de l'UE, afin de lui permettre de contrôler la frontière douanière sur l'île d'Irlande et la frontière réglementaire entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord. L'UE s'oppose à ce que le gouvernement britannique puisse conserver ce droit d'accès en cas de veto du DUP au sujet de l'alignement de l'Irlande du Nord sur le marché unique, comme le prévoit en l'état le plan Brexit de Boris Johnson.

Source : *The Guardian*, 7 octobre 2019

b) Quelles perspectives politiques en cas de sortie sans accord ?

L'éventualité d'une sortie du Royaume-Uni sans accord suscite de sombres perspectives : un reportage de la BBC de mars 2018 a montré que certains groupements dissidents de l'IRA se préparaient à des actions terroristes en cas de retour à une frontière dure, alors même que les paramilitaires loyalistes s'apprêtaient à un affrontement éventuel.

L'on observe d'ores et déjà une multiplication des actes violents venant avant tout de groupements nationalistes républicains, dont la communauté est déstabilisée par l'éventualité d'une frontière physique les séparant de l'Éire. Le 18 avril dernier, des rixes à Derry ont mené à l'assassinat en pleine rue de la journaliste Lyra McKee - un meurtre revendiqué par la « *New IRA* », un groupement dissident affirmant avoir voulu viser un policier. L'on pourrait mentionner aussi un attentat à la voiture piégée à Derry le 19 janvier 2019, revendiqué par une branche de l'IRA.

Une sortie sans accord serait la pire des solutions, y compris pour les Unionistes. En effet, les observateurs s'accordent pour estimer qu'un Brexit sans accord augmenterait considérablement les chances d'une unification de l'île. En juillet 2019, le *Taoiseach* (Premier Ministre irlandais) Leo Varadkar a rappelé que le référendum de réunification prévu par le volet irlandais des accords du Vendredi Saint deviendrait fort probable en cas de sortie sans accord. La position officielle du *Sinn Féin* est qu'il appellerait pour la première fois de son histoire à un tel référendum dès une éventuelle sortie sans accord.

En outre, un sondage récent indique pour la première fois un soutien majoritaire pour l'unification de l'île en Ulster (51%), montrant qu'un

nombre croissant de protestants modérés préfèrent une Irlande unie à une frontière dure. En effet, une telle unification serait, en cas de Brexit dur, la seule solution permettant de maintenir une frontière ouverte (en la faisant disparaître). La tendance à l'unification ne fera que s'accroître au vu des tendances démographiques respectives des deux communautés, les catholiques étant amenés à devenir majoritaires dès 2021 alors que le pays a jusqu'alors toujours connu une majorité protestante unioniste.

De ce fait, il se pourrait que la stratégie britannique, et en particulier celle encore plus intransigente du DUP, ait un effet pervers redoutable. Au-delà du retour des violences, le DUP pourrait perdre sa raison d'être, et le Royaume-Uni son unité constitutionnelle. À ne pas vouloir céder sur la double éventualité d'une frontière douanière et réglementaire en Mer d'Irlande, les unionistes pourraient se retrouver avec la frontière politique qu'ils redoutent le plus.

III. LA RELATION FUTURE DÉPENDRA DES CONDITIONS DE SORTIE DU ROYAUME-UNI, AUJOURD'HUI INCERTAINES

A. LA DIFFICULTÉ À RÉUNIR DE BONNES CONDITIONS DE SORTIE PÈSERA SUR LA RELATION FUTURE

Dans la mesure où la situation politique britannique est totalement déstabilisée par le Brexit, et se double d'une crise constitutionnelle ajoutant à la profonde division du pays et de la société, la future relation politique et commerciale entre le Royaume et l'Union, qui reste à négocier, risque de s'en ressentir, d'autant qu'il existe aussi aujourd'hui un fort antagonisme entre Londres et Bruxelles.

Il convient d'abord de savoir dans quelles conditions le Royaume Uni quitterait l'Union. Rien à ce stade ne permet d'en préjuger. La situation semble dans une impasse, même si le Conseil européen des 17 et 18 octobre prochains peut encore apporter une solution.

À partir de ces données politiques, on peut s'interroger sur les scénarios possibles.

1. La probabilité d'un nouvel accord de sortie est faible mais elle n'est pas nulle

Le gouvernement britannique affirme vouloir pousser les feux pour obtenir un accord renégocié lors du Conseil européen du 17 octobre prochain. La probabilité d'y parvenir est faible. Jusqu'à présent, le gouvernement britannique n'a pas de proposition réellement susceptible de remplacer le « *backstop* » et de régler ainsi le problème de la frontière irlandaise. L'Union serait prête à accepter un « *backstop* » insulaire, mais

encore faudrait-il le faire accepter *au Democratic Unionist Party (DUP)* et à *l'European Research Group (ERG)*.

En outre, en cas d'accord renégocié sur cette base, il conviendrait d'obtenir une majorité au Parlement (320), ce qui signifierait pour Boris Johnson d'avoir le soutien : de l'essentiel des députés conservateurs (278 - or des députés eurosceptiques devraient maintenir leur opposition à tout accord) ; du DUP (10) ; de l'essentiel des 21 rebelles conservateurs exclus le 4 septembre ; d'un appoint d'au moins une dizaine de députés travaillistes.

2. Empêcher une sortie sans accord est devenu le but premier du Parlement

Selon la loi - dite Hilary Benn, du nom de son instigateur principal - qui a été votée le 9 septembre, une sortie sans accord n'est plus possible. Or, Boris Johnson s'est engagé à sortir avant le 31 octobre avec ou sans accord (« *do or die* »).

En outre, Boris Johnson n'est pas maître de la date des élections anticipées, car il lui faut 2/3 des voix de la Chambre des Communes pour procéder à une dissolution. On ne voit pas quel moyen il lui reste pour esquiver l'obligation que lui fait la loi Benn de demander un report de la date de sortie de l'Union, à défaut d'accord.

3. Y-a-t-il une solution dans les urnes : élections anticipées, nouveau référendum ?

a) Des élections anticipées peuvent-elles débloquer la situation ?

Si aucun accord n'est trouvé à Bruxelles, si pourtant un report de la date de sortie est accordé et si enfin des élections législatives anticipées sont organisées, les Conservateurs affaiblis par cet échec partiront en campagne avec un programme comprenant un « *hard Brexit* » sans aucun compromis, tout en déclarant que la situation est entièrement le fruit de l'hostilité de Bruxelles et de l'obstruction de la Chambre des Communes. Ils chercheront à se concilier le Brexit Party. Si le Brexit Party, qui soutiendra le même programme de sortie sans accord, gagne quelques sièges, ce seront autant de voix pour le gouvernement s'il sort vainqueur des élections, avec ou sans majorité absolue. C'est le scénario n° 1.

Pour l'instant, les Conservateurs sont donnés en tête : pourtant, on peut aussi imaginer le scénario d'un Parti travailliste arrivant en tête sans majorité absolue et s'appuyant pour gouverner sur les Lib-Dem et le SNP écossais (scénario n° 2).

La probabilité est faible que le Parti travailliste puisse obtenir à lui seul une majorité absolue (scénario n° 3).

Dans le cas du scénario n° 1, le gouvernement conservateur mettrait en œuvre une sortie sans accord. Dans le scénario n° 2, le Parti travailliste accepterait sans doute un nouveau référendum sous la pression de ses alliés. Dans le scénario n° 3, le Parti travailliste ferait valoir qu'il négociera un nouvel accord et le soumettra à un référendum où il serait possible de choisir entre cet accord ou le maintien dans l'Union.

Aucun de ces scénarios n'apporte de réponse satisfaisante à court terme.

b) La solution d'un second référendum : entre mythe et dissuasion

Si les Conservateurs restent au pouvoir et sont contraints, faute de majorité au Parlement, d'organiser un référendum pour débloquer la situation, la question ne pourra porter que sur l'appartenance ou non à l'Union européenne.

Dans le cas où les Travaillistes auraient la main, alors, la question deviendrait plus complexe et trois possibilités seraient envisagées : sortir sans accord, rester ou accepter un « *soft Brexit* » (avec accord). Après la convention annuelle du Parti travailliste, il semblerait que le choix ne soit plus qu'entre un accord de sortie et le maintien, mais Jeremy Corbyn refuse toujours de laisser le Parti travailliste soutenir ouvertement le maintien dans l'Union. C'est en cela qu'il pourrait se couper de sa base et même d'une partie de son cabinet-fantôme qui dénonce publiquement cette stratégie.

Plusieurs personnes auditionnées par le groupe de suivi assurent que les sondages donneraient maintenant une légère majorité au maintien dans l'Union européenne, mais cette majorité n'est pas substantielle et s'amenuise selon la formulation de la question proposée. Il n'est pas possible de s'appuyer sur ces sondages dont la marge d'erreur est grande. Seul le paramètre démographique peut changer la donne, surtout si la loi référendaire autorise le vote dès 16 ans, comme on l'entend dire. On suppose que les électeurs jeunes sont plus favorables au maintien dans l'UE que les plus âgés. Encore faudra-t-il qu'ils aillent massivement jusqu'aux urnes, ce qui ne fut pas le cas en 2016.

En attendant si la situation de blocage se poursuit faute d'accord entre le gouvernement et le Parlement, le report de la sortie s'imposera et se répètera, mais l'Union européenne ne pourra accorder le report que si la perspective de nouvelles élections ou d'un nouveau référendum se précise.

Enfin, il faut garder en mémoire, à propos d'un éventuel nouveau référendum, qu'une loi référendaire serait nécessaire pour l'organiser et que son adoption provoquerait des débats au moins aussi longs et aussi animés que pour celle de 2016.

En définitive, l'idée d'un nouveau référendum apparaît politiquement difficilement acceptable dans l'absolu, le Parlement y voyant plus que jamais une atteinte à sa souveraineté. Cette idée n'est pas non plus

facile à défendre à ce stade – et d’ailleurs le Lib-Dem semble y avoir renoncé et le Parti travailliste reste imprécis -, car elle serait considérée par beaucoup comme une tentative de remise en cause de celui de 2016. Enfin c’est une idée qui fait peur dans les deux camps parce que l’incertitude du résultat est trop grande et surtout parce que ce résultat, quel qu’il soit, ne changera rien au nœud du problème. Ce nouveau référendum reste donc un mythe pour les uns et une arme de dissuasion pour les autres.

4. La loi du 9 septembre 2019 dite Hilary Benn vise à éviter une sortie sans accord : Boris Johnson peut-il s’y soustraire sans tomber dans l’illégalité ?

Comme il a déjà été dit, Boris Johnson n’a pas pu empêcher le vote d’une loi qui lui fait obligation de demander un report de la date de sortie de l’Union au plus tard le 19 octobre prochain si un accord n’a pas été trouvé avec l’Union européenne et déposé au Parlement, ou si le Parlement n’a pas expressément autorisé une sortie sans accord. Dans ces conditions, il est difficile d’imaginer que Boris Johnson puisse tenir sa promesse.

Pourtant, certains spéculent sur la possibilité pour le gouvernement de tirer parti des failles de la loi Benn. En effet, si un accord de sortie est conclu avant le 19 octobre, l’obligation de demander une extension tombe, mais l’accord ne sera pas pour autant ratifié. Pour ce faire, une autre loi est nécessaire et il faudrait encore que cette ratification ait lieu avant le 31 octobre pour être certain que la sortie le 31 octobre se fasse bien avec un accord. Il se pourrait donc que la ratification reste bloquée aux Communes et que la sortie se fasse sans accord le 31 octobre, sans que l’obligation de demander une extension s’impose. C’est pourquoi les députés britanniques qui se sont rendus maîtres de l’ordre du jour veulent, aussitôt que possible, retoucher la loi Benn.

L’idée serait maintenant de n’organiser aucun vote sur l’éventuel accord avant que l’extension n’ait été demandée à Bruxelles. C’est une nouvelle tentative imaginée par ceux qui ne veulent pas sortir de l’Union européenne et on peut donc craindre qu’ils refusent tout nouvel accord de sortie quel qu’il soit. C’est en tout cas la position du Parti travailliste depuis la semaine dernière, lequel a déclaré qu’il voulait négocier son propre accord.

5. La Cour suprême entre dans la querelle politique

La Cour suprême est devenue aujourd’hui un des acteurs du Brexit dans la mesure où elle a été amenée à se prononcer, ce qui est sans précédent, sur la légalité – en français, on dirait sans doute la constitutionnalité – des intentions qui ont présidé à la suspension du

Parlement pour cinq semaines et plus particulièrement la constitutionnalité du conseil donné à la Reine de suspendre le Parlement.

La Cour suprême se trouvait en face de trois possibilités :

- soit confirmer le jugement en appel de la Haute Cour de Londres et décider que toute suspension est toujours politique et ne saurait entrer dans le domaine de compétence des juges ;

- soit confirmer le jugement en appel de la Cour d'Ecosse et du Pays de Galles et se reconnaître compétente pour juger d'une prérogative gouvernementale et décider que le Premier ministre a commis un abus de pouvoir ou n'a pas agi en conformité avec la tradition constitutionnelle du Royaume;

- soit choisir une tierce option entre les deux précédentes : se reconnaître compétente pour se prononcer sur cette prérogative gouvernementale et déclarer qu'en l'espèce, la prérogative a été exercée de manière parfaitement satisfaisante du point de vue du droit.

Le 24 septembre 2019, la Cour a opté à l'unanimité pour la seconde solution et le Parlement a pu se réunir dès le lendemain, le 25 septembre.

L'arrêt de la Cour Suprême du 24 septembre 2019

La Cour s'est reconnue compétente pour juger de la constitutionnalité du conseil donné par le Premier ministre à la Reine de suspendre le Parlement. Comme c'est la première fois que la Cour, qui a dix ans d'âge, se prononce sur une prérogative royale, elle invoque la jurisprudence et rappelle que le souverain (l'exécutif) n'a de prérogative que celle que lui donne la loi ; elle a conclu que le juge vérifie que la prérogative existe légalement et qu'elle est exercée dans les limites légales.

Ce jugement, qui indiscutablement fera date, ne doit pas conduire pour autant à méconnaître la longue histoire juridique britannique dont la tendance de fond reste la même aux cours des siècles : il s'agit toujours d'encadrer plus clairement les pouvoirs propres de l'exécutif par des principes constitutionnels généraux, faute de constitution écrite.

La Cour rappelle que les deux principes généraux qui limitent le pouvoir de suspendre le Parlement sont : premièrement, le libre exercice du pouvoir législatif par le Parlement et deuxièmement, le libre exercice du contrôle de l'exécutif par le Parlement. Ces deux principes sont qualifiés de « constitutionnels » par la Cour Suprême. La suspension du Parlement ne doit pas entraver l'exercice de ces deux fonctions essentielles du législatif ou, si la suspension les entrave, elle doit le faire pour un motif raisonnable.

La Cour a jugé qu'il n'y avait pas de motif raisonnable suffisant et qu'en conséquence la suspension n'était pas légale, qu'elle était nulle et non avenue. L'argument de la nécessaire préparation du Discours de la Reine avancé par le Premier ministre n'a pas été reçu.

La Cour Suprême a considéré en outre que la préparation du Brexit et la proximité du délai du 31 octobre constituaient des circonstances exceptionnelles qui imposaient par elles-mêmes que le Parlement continue à siéger. Enfin la Cour Suprême insiste sur le fait que ce jugement est en conséquence exceptionnel : il en résulte en l'espèce un point de faiblesse, malgré une construction juridique sans faille.

C'est une des raisons pour lesquelles ce jugement a été reçu comme une prise de position politique et comme le signe que deux nouveaux acteurs du Brexit entraient désormais en scène : la Cour Suprême, ce qui est acceptable, et la Reine, ce qui ne l'est pas, car elle n'a fait que faire droit à une demande dont elle ne peut juger le bien-fondé sauf à entrer dans une démarche politique qui lui est interdite.

Par conséquent, le Premier ministre a cru bon, à tort, de se servir et d'abuser d'une prérogative jamais remise en cause par un juge pour obtenir un peu de répit au conflit qui l'oppose au Parlement. Le jugement de la Cour suprême, généralement bien accueilli parmi les constitutionnalistes britanniques, a aussi fait l'objet de vives critiques. Certains observateurs y ont vu le risque d'un « gouvernement des juges », ou ont jugé singulier que la Cour intervienne pour mettre des garde-fous à la pratique constitutionnelle servant de constitution au Royaume, faute de constitution écrite. Ces mêmes personnes y ont vu, d'une part, un affaiblissement de l'exécutif et, d'autre part, le signe inquiétant que cette constitution non-écrite ne pourrait plus fonctionner sans en appeler aux juges.

La Cour Suprême est une nouveauté, créée en 2009 à l'initiative du Premier ministre Tony Blair en partie pour satisfaire aux obligations découlant de la Convention sur les Droits de l'Homme, en partie pour rapprocher le système judiciaire britannique, très complexe, des systèmes continentaux. Or, la démocratisation des rouages institutionnels opérée par des siècles de jurisprudence et de pratique n'a pas attendu la création de cette Cour suprême qui, par ce dernier arrêt, prend aussi le risque d'introduire une judiciarisation du droit constitutionnel britannique laquelle est historiquement contraire à l'esprit du système britannique reposant sur une pratique sage des pouvoirs dont on dispose. Enfin, l'arrêt de la Cour suprême prive l'exécutif du pouvoir de librement suspendre le Parlement. Désormais toute suspension du Parlement courra le risque d'être déferée devant le juge. Plus ponctuellement, cet arrêt place la Reine dans une position inconfortable, car elle apparaît s'être laissée abuser et avoir toléré une illégalité.

B. DES NÉGOCIATIONS SUR LA RELATION FUTURE ENCORE DANS LES LIMBES

1. La crispation des positions respectives nuit aux négociations

À l'heure où les uns accusent le Parlement de s'opposer à la volonté populaire clairement exprimée par le référendum de 2016 et où les autres considèrent que le Parlement a le devoir de tempérer voire de s'opposer à l'interprétation populiste, prônée par le gouvernement, du résultat de ce référendum, la quasi paralysie des négociations n'est guère surprenante.

L'opinion dans les deux camps au Royaume-Uni s'étant davantage crispée voire même radicalisée, il y a peu de chance que la solution trouvée ramène le calme immédiatement. Le débat sur la question du Brexit souffre d'une totale absence de sérénité qui augure mal de la solution qui pourrait être apportée à cette crise politique devenue une crise institutionnelle et constitutionnelle.

L'état de l'opinion et la situation politique ne sont pas favorables à un Brexit harmonieux et encore moins à des négociations sereines. Le blocage est presque complet.

En effet, le Premier ministre Boris Johnson est fragilisé : il se trouve à la tête d'un gouvernement minoritaire et la loi dite Benn lui interdit de

provoquer une sortie sans accord. L'actuel Parlement n'entend pas non plus accorder au gouvernement l'option de la dissolution pour laquelle une majorité qualifiée de 2/3 est nécessaire. Comment sortir de cette impasse ?

Pour l'instant, on cherche encore à savoir comment le Royaume Uni sortira de l'Union : avec ou sans accord ; quelques-uns espèrent encore que la sortie n'aura jamais lieu. Il est donc difficile d'anticiper sur les négociations de la future relation.

La situation politique britannique et les positions des principaux acteurs du Brexit

a) Le parti travailliste de Jeremy Corbyn : utiliser le Brexit comme un moyen de conquérir le pouvoir.

Alerté sur les fortes dissensions au sein de son parti en amont de la Convention annuelle organisée fin septembre 2019 à Brighton, Jeremy Corbyn a utilisé tous les moyens à sa disposition pour maintenir l'unité du Labour. Il a ainsi défendu une position médiane dilatoire : s'il arrivait au pouvoir, il négocierait un nouvel accord de sortie qualifié de raisonnable ; puis il organiserait un nouveau référendum qui offrirait aux électeurs le choix entre accepter cet accord (qui correspond selon lui à un « soft Brexit » incluant une union douanière) ou le maintien dans l'Union européenne. La majorité des adhérents avaient soutenu en amont une motion bien différente, tendant à ce que le Parti travailliste soutienne inconditionnellement le maintien dans l'Union lors d'un prochain référendum. Cette motion a d'abord été votée à main levée, annoncée comme votée puis annoncée comme repoussée. La controverse se poursuit, mais le Parti refuse tout nouveau vote qui se ferait par un scrutin nominal.

b) Le Parti libéral-démocrate (« Lib-Dem ») se prononce pour une révocation de l'article 50

Le Parti libéral démocrate, de tradition europhile, souhaite que le Brexit n'ait pas lieu et toute mesure permettant de reculer cette perspective lui convient. Sous l'impulsion de son nouveau chef, Jo Swinson, il vient de franchir une étape supplémentaire en inscrivant désormais dans son programme électoral pour les prochaines élections, outre le fait qu'il ne souhaite pas sortir de l'Union, l'engagement en cas de victoire de révoquer unilatéralement l'article 50. Cela se ferait sans consulter les électeurs au moyen d'un nouveau référendum, mais par un simple vote du Parlement. Aujourd'hui, le Lib-Dem occupe une position centrale dans l'échiquier politique, même s'il n'a guère de chance d'accéder seul au pouvoir. Il pourrait entrer dans une coalition et jouer les faiseurs de roi. Pourtant Jo Swinson prétend qu'elle n'entrera jamais dans une coalition gouvernementale avec Jeremy Corbyn qu'elle rencontre régulièrement. Doit-on comprendre qu'elle soutiendrait ponctuellement un gouvernement travailliste minoritaire ? L'ambiguïté et l'incertitude sont totales.

c) Le « Brexit Party » ou le retour de Nigel Farage

Depuis que la sortie de l'UE n'est plus certaine, Nigel Farage, qui a été le chantre du Brexit pendant plus de 10 ans avec l'appui de son parti UKIP (United Kingdom Independence Party), est sorti de sa retraite et s'est relancé en politique avec un nouveau parti : le Parti du Brexit, dont le seul programme est la sortie pure et simple de l'Union européenne. Le scrutin britannique uninominal à un tour est ainsi fait que, dans les circonscriptions conservatrices acquises au Brexit, la présence d'un candidat conservateur supposé Brexiter et celle d'un candidat du Brexit Party, assurément Brexiter par définition, entraînerait ce que nous appellerions en France une triangulaire qui pourrait bénéficier au tiers minoritaire soit Travailliste soit Lib-Dem. Pour éviter cette dispersion des voix acquises au Brexit, Nigel Farage a proposé publiquement à Boris Johnson un pacte de non-agression par lequel le Brexit Party s'engagerait à ne pas présenter de candidat dans les circonscriptions où le candidat conservateur se sera prononcé ouvertement en faveur du Brexit.

d) Le DUP (Democratic Unionist Party) pourrait infléchir sa position

Depuis que Boris Johnson a perdu sa majorité au Parlement, le poids politique des députés du DUP - parti nationaliste irlandais, orangiste et protestant qui défend le maintien de l'Irlande du Nord dans le Royaume-Uni et s'oppose à toute évocation de réunification de l'île - s'est considérablement affaibli. En effet, il convenait de les ménager tant qu'ils permettaient au gouvernement d'avoir une majorité au Parlement dans la chambre issue des élections de 2017. La donne est différente aujourd'hui. Peut-on tirer de ce nouveau rapport de forces que Boris Johnson pourrait faire accepter à ses alliés minoritaires irlandais l'idée d'un « *backstop* » limité à l'Irlande du Nord, ce qui reviendrait à déplacer la frontière au milieu de la mer d'Irlande, à resserrer les liens entre les « deux Irlande » tout en les distendant entre l'Irlande du Nord et la Grande-Bretagne ? Contre toute attente, Arlene Foster - chef du DUP - envoie depuis peu des signaux positifs dans ce sens, si bien qu'elle apparaît désormais comme un acteur prêt au compromis. C'est pourtant la même personne qui a fait preuve de la plus grande intransigeance sous le gouvernement May.

e) Ruth Davidson, l'espoir déçu des Conservateurs écossais

Boris Johnson a perdu - de manière peut-être provisoire - la confiance des élus conservateurs écossais ; en effet, leur chef Ruth Davidson, qui portait tous les espoirs du Parti conservateur pour une reconquête de l'Ecosse, a démissionné en août 2019 en reconnaissant qu'elle ne partageait pas sur le Brexit les mêmes vues que le Premier ministre et qu'elle considérait que la suspension du Parlement était essentiellement une manœuvre politique. Il y a peu de chances qu'en cas d'élections générales, le Parti conservateur améliore son score en Ecosse. Manifestement, la question écossaise ne semble plus être sa priorité.

f) Le parti national écossais (SNP) réitère sa demande d'un nouveau référendum sur l'indépendance de l'Écosse

Le SNP de Nicola Sturgeon (actuellement Premier ministre de l'Ecosse) utilise le Brexit comme un moyen d'accéder à l'indépendance refusée par 55,3% de l'électorat écossais lors du dernier référendum de 2014. Partant du principe que l'Ecosse a voté majoritairement en faveur du maintien dans l'Union européenne, le SNP entend tout faire pour empêcher la sortie du Royaume-Uni de l'Union. Pour autant, ce parti œuvre essentiellement à permettre l'organisation d'un nouveau référendum sur l'indépendance : sur le plan tactique, un Brexit rapide, organisé par les Conservateurs, faciliterait ensuite la course à l'indépendance.

g) The *European Research Group* (ERG) de Steve Baker milite pour un Brexit pur et simple

L'ERG, groupe informel fondé en 1993, vise à s'opposer à ce qu'il considère être la trop grande intégration du Royaume-Uni dans l'Union. Il est constitué de manière fluctuante de 25 à 40 députés conservateurs opposés à l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union et soutiens inconditionnels du Brexit.

24 d'entre eux appelés « les Spartiates » ont voté trois fois contre l'Accord de retrait proposé par Theresa May, mais d'autres ont voté pour, la troisième fois. Cependant aujourd'hui, ils estiment que le Brexit est de nouveau menacé ou risque à tout le moins d'être reporté et ils pourraient, pour la moitié du Groupe ERG, emmenés par Jacob Rees-Mogg, se faire une raison et s'accommoder d'un accord renégocié à la hâte par Boris Johnson pour assurer une sortie définitive le 31 octobre. Ils trouvent leur pendant antithétique chez les « 21 Rebelles » lesquels viennent d'être exclus du Parti conservateur pour s'être opposés ouvertement au Gouvernement.

h) Le Groupe des Rebelles mené par Dominic Grieve et Kenneth Clarke

Ces 21 Conservateurs ont été radiés du Parti pour avoir voté avec les Travailleurs de manière à permettre au Parlement de se saisir de l'ordre du jour et de voter une loi faisant obligation au Premier ministre de demander un report de la date de sortie – prévue le 31 octobre – s'il n'avait pas obtenu un accord de sortie avant le 19 octobre 2019. Dans le cas où un accord serait trouvé avant cette date, on ignore si les « Rebelles » le voteront, car ce sont les mêmes qui n'ont pas voté l'accord de Theresa May et qui exigent qu'une sortie sans accord ne puisse pas avoir lieu. Il y a fort à parier qu'en cas d'accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, le groupe des « Rebelles » éclatera entre ceux qui ne veulent pas sortir de l'Union et ceux qui adopteront une position pragmatique et qui oublieront leur hostilité au Brexit pour s'assurer que le pays ne souffre pas d'une sortie brutale qui aurait, selon eux, des conséquences économiques dramatiques.

2. Le saut dans l'inconnu des relations futures avec l'Union européenne

Depuis le 23 juin 2016, le débat public européen s'est focalisé sur les échéances à court terme du processus du Brexit. En revanche, faute de temps et sans doute de « capital confiance », les acteurs du dossier n'ont en rien progressé sur l'essentiel, c'est-à-dire sur la définition de ce que seraient les relations futures du Royaume-Uni et de l'Union européenne.

Quelle que soit l'option retenue *in fine*, un élément est acquis : en quittant l'Union européenne, le Royaume-Uni sortirait mécaniquement de 750 accords internationaux dans le domaine commercial. Au surplus, on ne peut manquer de souligner un autre caractère inédit de la situation. Jusqu'ici l'Union européenne a négocié des accords de convergence commerciale sur les normes avec le Japon ou le Canada. Avec le Royaume-Uni, il s'agirait en l'espèce de l'inverse : il faudrait envisager comment encadrer un processus de divergence réglementaire au fil du temps....

Enfin, il existe bien d'autres domaines de coopération décisifs, à commencer par la défense et la sécurité, où chacun s'accorde à juger indispensable un partenariat stratégique.

D'une façon générale, cela supposerait toutefois qu'un préalable décisif soit rempli : il faudrait que les autorités britanniques précisent leurs intentions, une bonne fois pour toutes, et définissent ce qu'elles souhaitent.

Face à cette incertitude persistante et pesante, l'Union européenne se trouve encore largement dans l'expectative : les négociations se déroulent au rythme et en fonction des rebondissements de la crise politique britannique si elle se poursuit.

Auditionné à ce sujet par le Parlement européen le 4 avril 2019, le négociateur en chef Michel Barnier a fait valoir que la négociation à venir sur « *le partenariat futur après le divorce* » sera « *guidée par la déclaration politique* » accompagnant le traité de retrait. Cette négociation risque d'apparaître d'autant plus ardue qu'il s'agirait cette fois de bâtir « *des accords mixtes* ». Les parlements nationaux devraient, tous, se prononcer sur le partenariat futur avec le Royaume-Uni, à la différence de l'accord de retrait qui ne nécessite que l'accord du Parlement européen.

« Il faudra commencer le plus vite possible cette nouvelle négociation. La Commission européenne aura la responsabilité de conduire les négociations au nom de l'Union européenne dans tous les domaines évoqués dans ce texte. Il y aura sans doute une douzaine de tables de négociations parallèles. Les différentes directions générales sont préparées. Nous sommes prêts à proposer les mandats de négociation au Parlement et au Conseil, dans la ligne de la déclaration politique et nous ouvrirons le plus vite possible ces dix ou douze tables de négociation dans tous les domaines : le commerce, la coopération en matière de transport, la coopération policière et judiciaire, la défense et sécurité... Il faut prendre garde, le temps sera court – il y a 21 mois qui sont prévus pour la transition. [Mais] même si cela dure trois ou quatre ans, cela sera court. »

Les bases de départ de la négociation seraient évidemment conditionnées par les modalités du retrait du Royaume-Uni. Selon Michel Barnier :

« Le Royaume-Uni pourrait être partie à une union douanière, mais non à l'Union douanière. S'il n'y a pas d'union douanière, mais un accord de libre-échange, il faudra négocier sur la divergence réglementaire. Les Britanniques sont aujourd'hui intégrés et vont désormais diverger. Il faudra savoir si cette divergence sera encadrée, contrôlée ou si ce sera une opportunité pour du *dumping* dans divers domaines. Et il restera à résoudre, toujours, la même question qui est celle qui apparaît comme la plus délicate aujourd'hui : l'Irlande ».

Avec un recul de six mois supplémentaires, force est de constater que les considérations avancées par le négociateur européen en avril 2019

demeurent d'actualité. Il appartiendra également aux responsables de la nouvelle Commission européenne de préciser leur approche de la question.

Au total, les négociations que le Royaume-Uni entendrait mener après la date du Brexit, tant avec l'Union européenne qu'avec tous ses autres partenaires commerciaux dans le monde pourraient s'étaler sur une dizaine d'années : il s'agirait d'un chantier de très grande ampleur, particulièrement ardu.

D'ores et déjà et depuis plus de trois ans, le Brexit monopolise parallèlement l'énergie de l'Union européenne, alors que la définition de la relation future avec le Royaume-Uni devrait s'imposer comme une priorité. Surtout, son propre processus de relance semble à l'arrêt.

C. DES ENJEUX SECTORIELS MAJEURS

1. L'agriculture et la pêche

L'agriculture et la pêche seraient d'autant plus affectées par un retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne que ces deux secteurs économiques font l'objet des deux seules politiques entièrement intégrées : la Politique agricole commune (PAC) et la Politique commune de la pêche (PCP).

En outre, les liens économiques d'interdépendance noués depuis le 1^{er} janvier 1973 n'ont fait que s'accroître au cours des quarante-six dernières années, au point de se substituer pour une bonne partie aux flux commerciaux historiques avec les pays du Commonwealth.

a) Brexit : la crainte d'un « séisme » pour la pêche française

La perspective du Brexit inquiète très fortement les professionnels de la pêche en France et en Europe. En effet, dans l'hypothèse de l'absence d'un accord pour régler les modalités de cette « sortie », le Royaume-Uni n'aurait plus à appliquer les accords européens et pourrait interdire aux chalutiers de ses voisins l'accès à ses eaux.

Les craintes d'une déstabilisation de la pêche française portent, dans un premier temps, sur l'issue incertaine des négociations relatives aux relations futures entre le Royaume-Uni et le reste de l'Union, notamment quant à l'avenir de l'accès aux zones de pêche : l'hypothèse d'un « divorce conflictuel » fragilise d'autant plus ce secteur d'activité, que la relation de dépendance asymétrique apparaît manifeste. Au demeurant seront concernés par ce dossier non seulement les pêcheurs, mais également les transformateurs, les distributeurs, les mareyeurs, voire même, indirectement, les poissonniers.

Dans un second temps, la sortie du Royaume-Uni de la PCP entraînerait inévitablement la remise à plat des quotas de pêche, aujourd'hui

favorables à notre pays, car fixés sur des bases historiques - remontant aux années 1980 - qui n'ont pas été revues depuis lors. Or, cet enjeu semble au moins aussi important que celui du Brexit *stricto sensu*.

(1) Un effet direct potentiellement dévastateur

Lors de son audition du 4 avril 2017 par la commission des Affaires européennes, **M. Hubert Carré, directeur général du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM)** avait souligné la **très forte dépendance des pêcheurs continentaux à l'égard des eaux britanniques** :

« Le Royaume-Uni représente 23,6 % du tonnage global européen, soit 613.000 tonnes pour un total de 2,6 millions de tonnes. Il pêche à 80 % dans ses eaux, c'est-à-dire qu'il est quasi indépendant des autres États membres, sauf pour la plie, les pêcheurs britanniques ayant l'habitude de s'approvisionner sur les côtes françaises, belges et hollandaises. Le reste de la flotte européenne dépend des eaux britanniques à hauteur de 33 % en volume et de 25,4 % en valeur. La flotte des 27 États membres capture environ 676 000 tonnes de poissons dans les eaux du Royaume-Uni pour une valeur de 604 millions d'euros. »

La capacité de production de la France dépend du Royaume-Uni à hauteur de 24 % - cette dépendance est de 39 % pour le Danemark, 40 % pour les Pays-Bas, 37 % pour l'Irlande, 45 % pour la Belgique et 30 % pour l'Allemagne. »

Si la pêche française dans son ensemble dépend pour un quart de ses prises de l'accès aux eaux britanniques, cette dépendance atteint, dans certains ports des régions littorales des Hauts-de-France, de Normandie¹ et de Bretagne, des niveaux bien supérieurs, de l'ordre de 40% à 50%.

La pêche représente dans notre pays, au total, 48 000 emplois, dont 18 000 emplois directs. L'activité de transformation du poisson apparaît tout aussi dépendante des prises effectuées dans ces mêmes eaux : à titre d'illustration, 43 % des prises débarquées à Boulogne-sur-Mer ont été effectuées dans les eaux britanniques, faisant très largement vivre l'activité de transformation du port.

Inversement, les produits de la mer pêchés par les professionnels britanniques sont essentiellement destinés à l'exportation. Et la France représente pour ces derniers leur premier marché extérieur. Plus précisément, alors que les exportations de produits aquatiques de la France vers le Royaume-Uni totalisent 69 millions d'euros (huiles de poisson, thon, saumon), les exportations du Royaume-Uni vers la France représentent 445 millions d'euros (saumon, coquille Saint-Jacques, langoustines,

¹ Au surplus, les accords dits « de la Baie de Granville » du 4 juillet 2000, visant à établir des relations de bon voisinage avec la France pour pêcheries locales à l'approche des îles anglo-normandes, pourraient devenir une autre « victime collatérale » du Brexit.

cabillaud), soit 23 % du total des exportations britanniques de produits aquatiques vers l'Union européenne.

(2) Vers une négociation en position de faiblesse ?

Bon nombre de pêcheurs britanniques entretiennent manifestement l'espoir qu'en sortant de l'Union et dans l'hypothèse de l'absence d'accord réglant les modalités de cette sortie, le Royaume-Uni n'aurait plus à appliquer les accords européens et pourrait interdire aux chalutiers de ses voisins l'accès à ses eaux.

Une éventuelle « renationalisation » de la zone économique exclusive (ZEE) britannique de 200 milles nautiques remettrait en cause le délicat équilibre obtenu grâce à la PCP et contesté par les pêcheurs britanniques, depuis l'adhésion de leur pays en 1973. Les navires français disposent, en effet, de nombreux droits d'accès historiques à certaines eaux comprises entre 6 et 12 miles des côtes britanniques, qui sont des eaux littorales très poissonneuses. Or, la réciprocité n'est pas vraie. Dans le volet pêche du Brexit, les pêcheurs continentaux se trouvent d'ores et déjà en position de faiblesse.

Le scénario d'un « divorce conflictuel » serait théoriquement amorti par un garde-fou, dans la mesure où le Royaume-Uni resterait de toute manière tenu de respecter les conventions internationales existantes sur la pêche et l'accès à sa Zone économique exclusive (ZEE). Pour autant, le droit international maritime peut donner lieu à certaines difficultés d'interprétation. Le risque de l'instauration de barrières douanières et de mesures de rétorsion ne saurait être mésestimé.

Au surplus, les pays de l'Union européenne n'ont pour la plupart d'entre eux - ceux qui se trouvent géographiquement éloignés du Royaume-Uni - qu'un intérêt marginal dans ce dossier. Seule une poignée d'États membres est fortement préoccupée par les enjeux de l'accès aux eaux britanniques. Outre la France, les principaux pays concernés seraient le Danemark, les Pays-Bas, l'Irlande, la Belgique et l'Allemagne. En revanche, les pêcheurs espagnols ont une activité très limitée dans les eaux britanniques.

Il conviendrait, par conséquent, d'éviter à tout prix de réserver un sort spécifique à cette question, qui prendrait la forme d'un Brexit sectoriel. De la même façon, nos partenaires britanniques pourraient être tentés d'entamer des négociations bilatérales pays par pays, ce qui fort heureusement apparaît impossible, en raison du caractère intégré de la PCP. Quoi qu'il arrive, il appartient à la seule Commission européenne de négocier avec le Royaume-Uni.

En revanche, la partie britannique se trouve dans une situation rigoureusement inversée pour le transport aérien : les compagnies

britanniques ne peuvent en aucun cas se passer d'opérer dans l'Union européenne et se trouvent, à leur tour, en position de faiblesse.

(3) La crainte d'un effet indirect du Brexit : l'ouverture de la « boîte de Pandore » de la renégociation des quotas de pêche

Au-delà des questions du périmètre des zones de pêche et des conditions de l'exercice de la pêche, la clé de voûte même de la PCP - à savoir le dispositif des quotas - risque, sinon d'être remis en cause, du moins de faire l'objet d'un réexamen d'ensemble. Or, notre pays n'a rien à gagner et beaucoup à perdre à voir s'ouvrir de telles discussions.

La première étape de ce processus consisterait à redistribuer la quote-part du Royaume-Uni à l'intérieur de l'Union.

Outre les parts relatives attribuées aux pêcheurs de chaque pays, le système dans son ensemble serait remis à plat. Pour prendre une image simplifiée, c'est la « taille du gâteau » qui changerait et non pas seulement les « portions individuelles ». D'une façon générale, en effet, les droits de pêche sont répartis entre les pays de l'Union européenne sous la forme de quotas nationaux, en appliquant un pourcentage différent par stock et par pays, afin de garantir une stabilité relative des quantités pêchées. Ces quotas ont été établis à partir d'une répartition géographique des navires de chaque pays effectuée en 1983, mais qui n'a plus été réactualisée depuis lors. Aujourd'hui, la flottille espagnole est deux fois plus importante que la flottille française. Or, dans les années 1980, la France disposait en métropole de 10.000 bateaux, contre 4.537 aujourd'hui. Les quotas de pêche attribués à notre pays risquent donc d'être revus à la baisse.

Enfin, après le Brexit, dans le cadre des négociations à venir avec le Royaume-Uni sur le partage des stocks de poisson dans les eaux européennes, le gouvernement britannique pourrait lui aussi mettre en avant le caractère désavantageux des clés de répartition actuelles, pour demander une révision à la hausse des parts attribuées à ses pêcheurs.

Au total, le Brexit apparaît comme une bombe à retardement, aussi bien pour la pêche française, que pour la pêche européenne.

b) L'agriculture française confrontée à une « double peine »

À l'instar de la pêche, l'agriculture française pourrait faire doublement les frais du « Brexit », en raison, d'une part, des pertes prévisibles de débouchés, d'autre part, de la prochaine réforme de la Politique agricole commune 2021-2027 en cours de négociation¹.

¹ Cf. pages 10 et 11 du rapport d'information n° 317 (2018-2019), PAC : arrêter l'engrenage conduisant à sa déconstruction d'ici 2027», de Daniel Gremillet, Pascale Gruny, Claude Haut et Franck Montaigué.

(1) La crainte d'une perte rapide de débouchés

Dès le XIX^e siècle, le Royaume-Uni a fait le choix du commerce international pour nourrir sa population. C'est toujours le cas. Nos voisins importent l'essentiel de leurs produits alimentaires, notamment en provenance de l'Union européenne, au point que le taux d'autosuffisance alimentaire du pays ne s'élève qu'à 62 %¹.

D'une façon générale, la **France** est, après les Pays-Bas, **le second fournisseur agricole du Royaume-Uni**. En moyenne, depuis le début des années 2010, les échanges agro-alimentaires entre la France et le Royaume-Uni représentent 5 Mds€ par an, dont 1,3 Mds€ pour les vins, 600 M€ pour les produits laitiers, 266 M€ pour les confiseries et produits assimilés et 160 M€ pour la boulangerie et les céréales. En retour, les importations françaises en provenance du Royaume-Uni portent sur les spiritueux, les produits de la mer et la viande ovine.

Au total, **l'excédent commercial du secteur agroalimentaire français s'élève à 3 Mds € par an**.

La France occupe, en particulier, la place de premier fournisseur viticole du Royaume-Uni en valeur (33 %), loin devant l'Italie (19 %) et l'Espagne (8 %) et la troisième place en volume, derrière l'Italie et l'Australie. Au total, notre excédent commercial bilatéral s'élève dans ce domaine à 1,3 Mds € en 2017².

L'inquiétude de voir nos exportations diminuer à la faveur du Brexit apparaît largement répandue. L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) a ainsi estimé³ qu'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord négocié «représenterait un coût de plus de 500 millions d'euros pour les exportations de nos filières agroalimentaires, sur une perte estimée au total à 3 milliards d'euros pour l'économie française ».

L'avenir des relations commerciales avec le Royaume-Uni, à l'issue du Brexit, conduirait à une **situation tout à fait inédite pour l'Union européenne, qui « n'a jamais conclu d'accord de libre-échange englobant l'ensemble des produits agricoles »**, comme l'observait fort justement sur son blog⁴ Alan Matthews, professeur au Trinity College de Dublin.

(2) À ce saut dans l'inconnu s'ajoute une possible réorientation préjudiciable des flux commerciaux

Jusqu'à son adhésion à la Communauté économique européenne, le Royaume-Uni entretenait **des liens commerciaux étroits**, tout

¹ Audition du 18 avril 2018 de M. Michel Nalet, président de la Commission Export et international de l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA).

² Source : Fédération des Exportateurs de vins et spiritueux (FEVS)

³ Communiqué de presse publié le 18 janvier 2019 par l'APCA « Le "hard Brexit" menace nos filières ! »

⁴ <http://capreform.eu> - "Brexit and its consequences for the CAP" - Alan Matthews.

particulièrement dans le domaine agricole, **avec les pays du Commonwealth**. Ces liens commerciaux se sont distendus depuis 1973. Ils pourraient être en quelque sorte « réactivés », à la faveur de la conclusion de **futurs accords commerciaux de libre-échange**, en particulier avec l’Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande. De la même façon, l’enjeu agricole figurera au **cœur des relations commerciales futures entre le Royaume-Uni et les États-Unis**.

À la perte directe de débouchés traditionnels pour la France pourrait s’ajouter un **effet dit de « second tour » prenant la forme d’une concurrence accrue des producteurs britanniques au détriment des exportateurs français sur des marchés tiers**, en raison de la réorientation géographique des flux commerciaux des autres partenaires commerciaux du Royaume-Uni. Trois secteurs, en particulier, pourraient donner lieu à de telles inquiétudes : les **exportations de lait, de viande**, mais également, dans une moindre mesure, de **céréales**.

Les positions commerciales françaises, aujourd’hui solides dans le domaine agroalimentaire, apparaissent menacées à plus d’un titre par la perspective d’un Brexit. Mais, les effets déstabilisateurs se manifestent d’ores et déjà en ce qui concerne la future réforme de la PAC.

(3) Vers une réforme drastique de la PAC ?

Aux yeux des agriculteurs français, après la question des échanges commerciaux, celle de l’avenir de la PAC (et de son financement) apparaît comme l’autre inconnue majeure du Brexit. De fait, le Royaume-Uni est un contributeur net de la Politique agricole commune difficilement remplaçable : il en va pour environ 2,7 milliards à 3,9 milliards d’euros par an, suivant les hypothèses de calcul¹.

En cas de retrait britannique de l’Union européenne, il appartiendrait alors aux 27 États membres de compenser tout ou partie de ce besoin de financement. Au demeurant, les agriculteurs britanniques auraient eux aussi matière à s’inquiéter, dans la mesure où lesdites aides européennes, qu’ils seraient amenés à perdre, représentent la majorité de leurs revenus. L’ancien gouvernement de Theresa May s’était engagé à compenser la perte de ces montants jusqu’en 2020. Qu’en est-il pour le nouveau gouvernement ? Qu’en serait-il après 2020 ?

C’est sur ces bases qu’a été élaboré le projet de Cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027, présenté le 2 mai 2018. Il en résulterait une réduction « annoncée » de 5 % en euros courants de la PAC, par rapport à l’enveloppe du Cadre financier pluriannuel 2014-2020.

L’ampleur réelle, en euros constants, de ces « coupes » a été contestée par de nombreux États membres, ainsi que par le Parlement

¹ *Chiffre avancé en décembre 2018 par M. Michel Dantin, ancien député au Parlement européen et membre de la commission de l’agriculture et du développement rural de ce dernier (2009-2019).*

européen : exprimée en euros constants, elle atteindrait plutôt 11% pour le « premier pilier » de la Politique agricole commune et 28% pour le « second », soit 15% au total, entre 2021 et 2027, en comparaison du précédent Cadre financier pluriannuel.

Dans ces conditions, la question de la réduction du budget conditionne largement les négociations sur la future réforme de la PAC, ce qui ne manque pas de susciter de vives inquiétudes.

Ces inquiétudes ont été relayées par le groupe de suivi constitué par la commission des affaires économiques et par la commission des affaires européennes du Sénat pour suivre la réforme de la PAC. Le récent rapport d'information de nos collègues, intitulé *PAC : arrêter l'engrenage conduisant à sa déconstruction d'ici 2027*, y consacre de larges développements¹. Ce travail de fond a également débouché sur l'adoption d'une résolution européenne par le Sénat, le 7 mai 2019.²

2. Le secteur financier

a) Les craintes de la City qui se dit encore mal préparée au Brexit

Dans le cas d'une sortie sans accord, les flux entre le Royaume-Uni et l'Union Européenne seraient gravement affectés. Dans ce contexte incertain, l'industrie des services financiers s'est préparée à tous les scénarios. Pour toutes les mesures préparatoires qui lui incombent et qu'elle pouvait prendre de manière unilatérale, l'industrie financière britannique dit avoir achevé son ouvrage. Cependant, elle tient à bien signaler qu'il reste un grand nombre de mesures que le Royaume-Uni et l'Union doivent prendre de manière concertée afin d'éviter un impact fâcheux pour les clients de ces services et pour l'économie en général.

b) Les mesures qui restent à prendre

La City demande au gouvernement britannique d'achever l'intégration dans le droit britannique de l'acquis communautaire dans le domaine financier et de renforcer les équipes du régulateur chargées d'accompagner les entreprises financières au lendemain du 31 octobre 2019.

Selon la City, le gouvernement doit continuer à manifester sa confiance dans l'économie britannique et à encourager les dépenses des particuliers et l'investissement, tout en réaffirmant que la place de Londres doit garder son statut de centre financier mondial.

L'Union européenne et le Royaume-Uni doivent compléter les accords de coopération et les protocoles d'accord de leurs régulateurs respectifs dans le domaine financier. De même, la City demande au

¹ Rapport d'information n° 317 (2018-2019) déjà cité supra.

² Résolution européenne n° 96 (2018-2019) du Sénat du 7 mai 2019 sur la réforme de la Politique agricole commune.

Royaume-Uni et à l'Union de s'entendre sur la reconnaissance d'équivalence des plateformes de négociation pour un temps suffisamment long.

Demeurent également les questions des équivalences pour le marché des dérivés, de la libre circulation des données personnelles et de la continuité des contrats.

c) Le précédent suisse

Les interlocuteurs du groupe de suivi craignent que l'épisode qui se joue actuellement entre la Suisse et l'Union européenne, avec le récent refus européen de renouveler le régime d'équivalence accordé à la Suisse, ne serve de précédent : la Bourse de Zürich se trouve privée des flux venant des investisseurs européens depuis le 1er juillet 2019.

Le Conseil fédéral suisse a jugé, par 37 voix contre 5, que le projet d'accord-cadre régissant les futures relations avec l'Union européenne contrevenait à la Constitution fédérale. Il a été rappelé qu'aucun accord entre la Suisse et l'Union européenne ne pouvait prévoir de reprise automatique du droit européen. Chaque intégration d'un pan de droit européen dans le droit suisse nécessite une décision indépendante de la Suisse et parfois même un référendum.

Nos interlocuteurs de la City ont vu dans ce différend une préfiguration peu encourageante du climat des relations qui pourraient prévaloir, entre l'Union européenne et le Royaume-Uni après le Brexit.

3. Les coopérations en matière de sécurité et de défense

L'Union européenne est généralement considérée comme un multiplicateur de puissance, amplifiant les vecteurs d'influence de ses États membres, et émergeant elle-même comme une voix forte et entendue dans le monde. À l'inverse, le Brexit est un facteur de division, qui affaiblit l'Europe dans son dialogue avec les « États continents » qui l'entourent et amoindrit les efforts de construction d'une défense européenne.

Quel que soit son statut par rapport à l'UE, le Royaume-Uni restera dans la sphère d'intérêts et de valeurs de l'Union, ce qui implique une réflexion sur de nouveaux modes d'association.

a) Une coûteuse dispersion de puissance

Le coût du Brexit, en termes diplomatiques et de défense est potentiellement considérable, que ce soit pour l'Union européenne ou pour le Royaume-Uni.

Le contexte international se prête d'autant moins au Brexit que le déclin économique relatif des pays européens s'accroît au fil du temps, dans un contexte de rattrapage au bénéfice des pays émergents. Comme l'illustre le tableau ci-dessous établi par la Commission européenne, seule

l'Union européenne dans son ensemble permettrait à ses 27 États membres de conserver une (modeste) quatrième place dans la hiérarchie des puissances économiques internationales. Considérés individuellement, les pays européens n'occuperaient plus qu'une place marginale : seule l'Allemagne figurerait encore au septième rang en termes de PNB.

EU and UK in the world

G8 GDP projections (individual states):				G8 GDP projections (EU27 combined):			
	2016	2030	2050		2016	2030	2050
1	US	China	China	1	US	China	China
2	China	US	US	2	EU27	US	US
3	Japan	India	India	3	China	EU27	India
4	Germany	Japan	Indonesia	4	Japan	India	EU27
5	UK	Germany	Japan	5	UK	Japan	Indonesia
6	France	UK	Brazil	6	India	UK	Japan
7	India	France	Germany	7	Brazil	Brazil	Brazil
8	Italy	Brazil	Mexico	8	Canada	Indonesia	Mexico

GDP at market exchange rates, constant 2016 prices
Source: PWC, *The World In 2050*, Feb. 2017, p. 68

11



Source : Commission européenne - Michel Barnier

(1) Une perte de puissance pour l'UE

Du côté de l'Union européenne, on a pu croire, dans un premier temps, que le Brexit permettrait de relancer la politique étrangère de sécurité et de défense, voire de refonder l'UE pour aller de l'avant de façon plus cohérente et solidaire, le Royaume-Uni étant depuis longtemps un partenaire difficile, partagé entre son appartenance à l'Union et sa « relation spéciale » avec les États-Unis. Il est vrai qu'après avoir contribué, avec la France, à lancer la PSDC lors du sommet de Saint-Malo en 1998, le Royaume-Uni en a freiné les avancées après la guerre d'Irak, marquée par de fortes divisions internes à l'UE. Récemment, en 2017, le départ annoncé du Royaume-Uni a probablement facilité, par exemple, la mise en place d'une capacité militaire de planification et de conduite de l'UE, alors que les Britanniques y avaient précédemment mis un veto.

Mais la perspective d'une relance de la PSDC sans le Royaume-Uni, sous le mandat d'un nouveau Haut Représentant, reste très incertaine.

D'une part, le Brexit continue de capter une énergie considérable et rien n'est possible tant que des perspectives de long terme ne sont pas établies.

D'autre part, le Royaume-Uni n'est pas le seul pays rétif aux avancées de la PSDC. En son absence, d'autres États membres de tendance

atlantiste, attachés à la prééminence du cadre OTAN, et plus dépendants des États-Unis pour leur sécurité que ne l'est le Royaume-Uni, risquent de monter au créneau, ce qui demeurera bloquant dans la mesure où les décisions en matière de PSDC sont prises à l'unanimité. Le Royaume-Uni a joué par le passé un rôle de médiateur entre l'OTAN, les États-Unis, et les États membres de l'UE. Personne ne pourra exercer ce rôle à sa place.

Le départ du Royaume-Uni, l'une des trois principales puissances de l'Union, entraîne un bouleversement des équilibres. Avec la France, les Britanniques sont les seuls capables de se projeter au niveau mondial, de faire usage de la dissuasion nucléaire et de réagir sur le plan non seulement diplomatique mais aussi militaire aux grandes crises internationales. Le Royaume Uni et la France sont les seuls États membres à maîtriser tout le spectre des capacités militaires. En outre, Londres est également un partenaire important dans le domaine du renseignement et de la coopération policière et judiciaire. C'est un enjeu particulièrement important pour la lutte anti-terroriste.

L'UE perd avec le Brexit l'un de ses deux sièges permanents au sein du Conseil de sécurité de l'ONU. Elle est également privée de l'État membre disposant du plus gros budget de défense. Le budget de défense britannique s'élève en effet à 45,5 milliards d'euros, soit un quart des dépenses de défense de l'UE à 28 (205 milliards d'euros en 2017), devant la France (41 milliards d'euros) et l'Allemagne (34,5 milliards d'euros)¹.

La France s'éloigne ainsi de son partenaire de défense le plus naturel, disposant de la culture stratégique la plus proche de la sienne, du point de vue capacitaire et opérationnel. Cette situation donne à la France une responsabilité particulière à l'intérieur de l'UE, qu'elle sera désormais seule à représenter en tant que membre permanent au sein du Conseil de sécurité de l'ONU (CSNU).

Des pressions ont déjà commencé à s'exercer puisque plusieurs voix se sont élevées en Europe, et notamment en Allemagne, au cours des derniers mois, en faveur d'une « européanisation » du siège permanent de la France au CSNU. Mme Annegret Kramp-Karrenbauer, présidente de la CDU, M. Wolfgang Schäuble, président du Bundestag, se sont notamment exprimés en ce sens. C'est une illustration de ce que la dispersion de puissance liée au Brexit peut engendrer. Une européanisation du siège permanent serait en effet absurde : l'UE dispose à l'heure actuelle de cinq sièges au CSNU (2 permanents dont le Royaume-Uni et 3 non permanents²). Échanger ces cinq sièges contre un seul ne serait ni dans l'intérêt de l'UE ni dans celui de ses États membres. C'est pourquoi la France soutient plutôt l'idée d'une entrée de l'Allemagne dans le cercle des membres permanents du CSNU.

¹ Chiffres Eurostat pour 2017.

² L'Allemagne, la Belgique et la Pologne sont actuellement membres non permanents du CSNU.

(2) Le risque d'un déclin inexorable pour le Royaume-Uni ?

Pour le Royaume-Uni, les risques sont encore plus patents. Selon certains commentateurs, le Brexit est le plus grand coup porté à la posture britannique dans le monde depuis la crise de Suez en 1956, qui avait consacré l'affaiblissement des puissances européennes historiques au profit des deux grands adversaires de la guerre froide, les États-Unis et l'URSS.

Un rapport¹ de M. Pierre-Alain Coffinier, ancien Consul général de France à Edimbourg, a détaillé les conséquences possibles du Brexit pour la puissance britannique, en fonction de différents scénarios. Le gouvernement britannique espère avoir, après le Brexit, une diplomatie plus souple, plus réactive, moins engluée dans la bureaucratie bruxelloise. Mais il est probable qu'au contraire, la perte du multiplicateur de puissance et d'influence que constitue l'Union européenne ne soit pour le Royaume-Uni lourde de conséquences. Ce constat se décline à plusieurs niveaux.

En premier lieu, la perte d'influence du Royaume-Uni dans l'Union européenne est un risque évident, notamment vis-à-vis des pays de l'est et des Balkans, où les Britanniques ont récemment capitalisé sur leur attachement à l'OTAN et sur leur soutien à l'élargissement pour développer leur influence.

En deuxième lieu, la perte d'influence du Royaume-Uni dans le monde est également très probable, y compris à l'égard des États-Unis ou des pays émergents, pour qui l'appartenance à l'ensemble européen et au marché unique était l'un des facteurs d'attractivité du Royaume-Uni.

Que pèsera Londres, à l'avenir, dans le dialogue avec la Russie et avec la Chine ? Pour réagir à l'évolution de la situation à Hong Kong, ou encore sur la question du développement des infrastructures de la 5G, le Royaume-Uni n'est-il pas déjà quelque peu entravé par la nécessité de maintenir de bonnes relations avec la Chine, dans le contexte du Brexit ?

La réaction coordonnée de l'UE à la suite de l'attaque de Salisbury en mars 2018 a illustré l'intérêt d'une solidarité européenne et l'effet multiplicateur de puissance de l'Union. Le Conseil européen a alors entièrement souscrit à l'analyse du gouvernement britannique, selon laquelle il était « *hautement probable que la Fédération de Russie soit responsable* » de l'attaque et qu'il n'existait « *pas d'autre explication plausible* ». Le Conseil européen a exprimé « *une solidarité sans faille avec le Royaume-Uni face à cette grave remise en cause de notre sécurité commune* ». Des sanctions ont, par la suite, été imposées par l'UE à plusieurs personnes et entités, en application d'un nouveau régime de mesures restrictives adoptées en octobre 2018 pour lutter contre l'utilisation et la prolifération des armes chimiques. Le Royaume-Uni a ainsi pu compter sur la solidarité européenne, au moment

¹ Brexit : quelles conséquences pour la puissance britannique, rapport 16 (Avril 2018) de M. Pierre-Alain Coffinier, avec la collaboration de M. Jordi Lafon, Institut Thomas More.

même où il négociait le Brexit. A l'avenir, il ne pourra plus être que spectateur et non bénéficiaire ou acteur direct d'une telle solidarité.

Sur le plan commercial, ensuite, les tentatives de rapprochement du Royaume-Uni avec d'autres grands partenaires (États-Unis, Chine, Inde) lui ouvrent des perspectives incertaines. Comment un marché de 66 millions d'habitants pourrait-il peser autant dans des négociations qu'un marché de 513 millions de consommateurs ? L'Union européenne applique aujourd'hui 35 accords de libre-échange avec 62 pays partenaires. Elle est en cours de négociations avec 7 autres pays ou groupes de pays. Ces négociations sont longues et difficiles. Elles ont par exemple commencé en 2009 pour le CETA, dont le projet de loi de ratification a été récemment déposé au Sénat. Le Royaume-Uni partagera-t-il les contingents déjà négociés par l'UE, ou négociera-t-il de nouveaux contingents, ce qui pourrait lui prendre plusieurs années, voire plusieurs décennies ?

Dans le domaine de la défense, enfin, le Brexit arrive dans un contexte déjà difficile pour les forces armées britanniques. Un rapport parlementaire récent¹ a montré que le ministère de la défense britannique ne disposait pas d'un budget suffisant pour financer l'achat et le soutien des équipements planifiés. L'écart entre le budget disponible et les besoins est estimé entre 7 Md£ et 14,8 Md£ sur 10 ans. Le Brexit est une épée de Damoclès supplémentaire sur les finances publiques et donc sur le budget de défense britannique.

Londres pourrait également perdre en influence au sein de l'OTAN. L'attribution à un Britannique du poste d'adjoint au commandant suprême des forces alliées en Europe (*Deputy SACEUR*) pourrait être remise en cause au profit d'un État membre de l'Union européenne. Un rapport récent de votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées propose, à tout le moins, la création d'un nouveau poste de *Deputy SACEUR*, réservé à un représentant d'un État membre.

Enfin, la question de l'Écosse a une dimension stratégique, puisque la force de dissuasion nucléaire du Royaume-Uni y est implantée, sur la base navale HMNB Clyde près de Glasgow, qui comporte plusieurs sites. Le site de Faslane accueille la flotte des 4 sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) de classe *Vanguard*, ainsi d'ailleurs que la nouvelle génération de sous-marins nucléaires d'attaque (SNA). Le site de Coulport, à quelques kilomètres du premier, est l'installation de stockage et de chargement des têtes nucléaires du programme *Trident*.

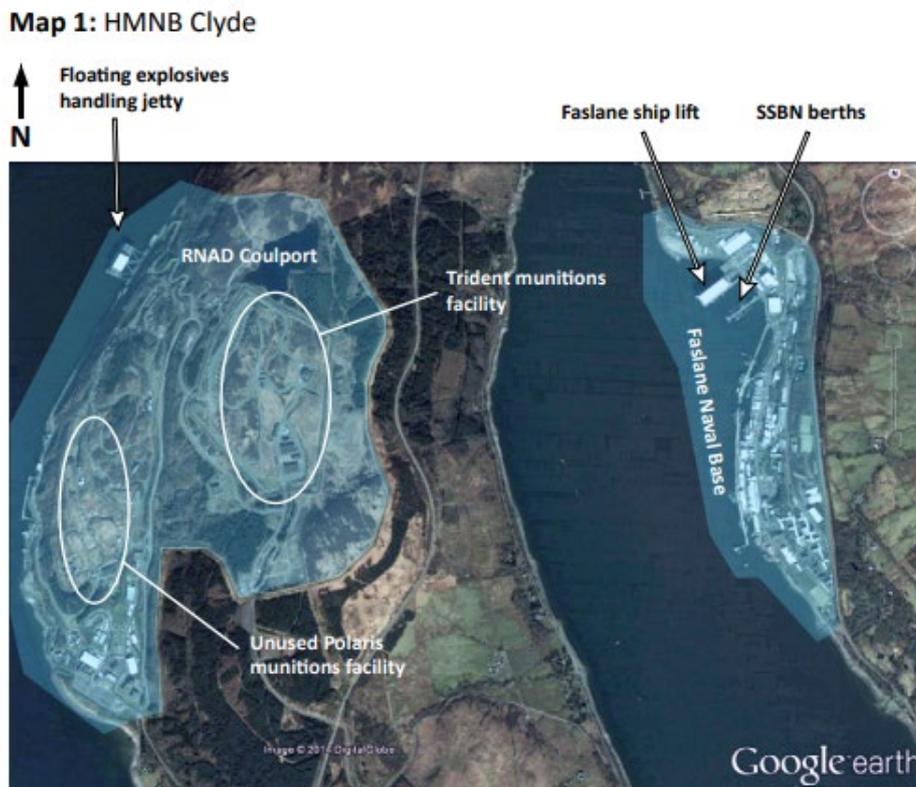
Lors du référendum sur l'indépendance de l'Écosse (2014), le *Scottish National Party* (SNP) s'était déclaré défavorable, en cas de victoire du « oui », à un accord qui permettrait le maintien de la flotte de SNLE et des têtes nucléaires en Écosse. D'après des sondages, les Écossais y seraient également

¹ House of Commons Committee of Public Accounts, « Defence Equipment Plan 2018-28 », 23 janvier 2019.

réticents. Le coût d'une relocalisation de la flotte de sous-marins nucléaires britanniques a fait l'objet d'évaluations diverses : de 3 à 4 Md£¹, voire bien davantage (jusqu'à 50 Md£, selon certains analystes). Cette relocalisation pourrait par exemple être envisagée au moment du renouvellement de la flotte de SNLE à partir de 2028, au terme d'une période transitoire négociée entre l'Écosse et ce qui resterait du Royaume-Uni.

Le coût et les difficultés d'acceptation par la population d'une telle relocalisation, s'agissant notamment des têtes nucléaires, risqueraient de relancer le débat, outre-Manche, sur l'intérêt de maintenir une dissuasion nucléaire. Le risque existe, à terme, que soit ainsi remis en cause un autre pilier de la puissance britannique.

Les bases de Faslane et Coulport en Écosse



HMNB : Her Majesty's Naval Base
SSBN : Sub-Surface Ballistic Nuclear (SNLE)
RNAD : Royal Naval Armaments Depot

Source : Rapport précité du Royal United services Institute (RUSI)

b) De nouveaux modes d'association à imaginer

Pour limiter les effets de la dispersion de puissance induite par le

¹ « Relocation, relocation, relocation : could the UK's nuclear force be moved after Scottish Independence », rapport de MM. Hugh Chalmers et Malcolm Chalmers, Royal United Services Institute (RUSI).

Brexit, il est indispensable d'imaginer de nouveaux modes d'association susceptibles d'arrimer le Royaume-Uni au continent.

Encore faut-il que cet objectif soit partagé par Londres, alors que des déclarations récentes du Premier ministre britannique suscitent des incertitudes.

(1) Les ambiguïtés britanniques

Le gouvernement de Theresa May avait fait de premières propositions ambitieuses, en suggérant que la relation future avec l'UE comporte un traité de défense et de sécurité qui en aurait été le deuxième pilier, à côté du partenariat économique. C'est ce qui ressort du Livre blanc sur la relation future avec l'UE publié en juillet 2018¹.

Il s'agissait de construire un « partenariat spécial et approfondi » (« *a deep and special relationship* ») avec l'Union européenne, permettant notamment au Royaume-Uni de participer :

- aux missions de la PSDC, éventuellement grâce à la conclusion d'un accord-cadre tel que ceux existants déjà entre l'UE et plusieurs pays tiers (Norvège, Canada, Turquie, États-Unis) ;

- à l'imposition de régimes de sanctions ;

- aux efforts de construction d'une défense européenne, notamment au travers de l'Agence européenne de défense (AED), de la Coopération structurée permanente (CSP) et du Fonds européen de défense (FEDef), auxquels le gouvernement britannique se déclarait prêt à participer ;

- au maintien d'une étroite coopération policière et judiciaire, indispensable à la sécurité du continent.

Le Royaume-Uni a regretté que l'Union européenne ne lui permette pas de participer aux futurs appels d'offre concernant la partie cryptée, à usage militaire, du programme Galileo, ce qui l'a conduit à annoncer l'an dernier son retrait du volet militaire de ce programme et à envisager le développement d'un autre système de navigation par satellites.

A l'heure où l'Europe devrait unir ses forces, la perspective de développer deux systèmes GNSS² concurrents est une absurdité supplémentaire, conséquence du Brexit. L'Union a pourtant proposé au Royaume-Uni, comme d'ailleurs aux États-Unis, un accord pour l'accès au signal crypté (PRS³) mais elle refuse que des infrastructures essentielles à la production de ce signal soient construites et contrôlées par une entité d'un État tiers.

¹ « *The future relationship between the United Kingdom and the European Union* », rapport du gouvernement britannique au Parlement (juillet 2018).

² *Global Navigation Satellite System*.

³ *Public Regulated Service (PRS)*.

Le gouvernement de Theresa May a par ailleurs choisi d'adhérer à l'Initiative européenne d'intervention (IEI) lancée en juin 2018 par la France. L'IEI vise à favoriser l'émergence d'une culture stratégique européenne commune et à créer des conditions favorables à de futurs engagements coordonnés, que les pays participants soient parties prenantes ou non à la PSDC (le Danemark est membre de l'IEI mais ne participe pas à la PSDC) et membres ou non de l'OTAN (la Finlande, non membre de l'OTAN, participe à l'IEI). L'adhésion à l'IEI de l'Italie, de la Norvège (non membre de l'UE) et de la Suède (non membre de l'OTAN) est aujourd'hui envisagée. Le Brexit rend ce nouveau cadre, caractérisé par sa légèreté et sa flexibilité, particulièrement opportun.

La déclaration politique adoptée en novembre 2018, qui accompagne l'accord de retrait négocié entre l'UE et le gouvernement britannique, mentionne la nécessité d'un partenariat futur « *ambitieux, étroit et durable* » dans le domaine de la politique étrangère, ainsi qu'une « *coopération souple et modulable* ». « *Les relations futures devraient (...) permettre au Royaume-Uni de participer au cas par cas à des missions et opérations PSDC au moyen d'un accord-cadre de participation* ». Une participation du Royaume-Uni à des programmes et agences de l'UE est évoquée, ainsi que des arrangements dans le domaine spatial.

Dès le départ, toutefois, les propositions encourageantes du gouvernement de Theresa May n'étaient pas dénuées d'ambiguïtés. Dans un discours de janvier 2017¹, la Première ministre a lancé l'idée de « *global Britain* », c'est-à-dire le projet d'un Royaume-Uni à vocation mondiale, qui quitterait l'UE pour mieux se tourner vers le reste du monde. Theresa May adoptait ainsi un langage rappelant les propos de Winston Churchill (« *Chaque fois qu'il nous faudra choisir entre l'Europe et le grand large, nous serons toujours pour le grand large* ») et jouant sur la nostalgie de l'Empire britannique, probablement présente chez certains partisans du Brexit.

D'après la presse², le gouvernement de l'actuel Premier ministre Boris Johnson aurait récemment indiqué à Bruxelles qu'il souhaitait revenir sur l'engagement du gouvernement précédent en faveur d'une coopération étroite avec l'UE dans le domaine de la défense. Le gouvernement britannique insisterait sur le fait que tout accord futur devrait comporter des mécanismes permettant de maintenir le contrôle souverain du Royaume-Uni sur l'utilisation de ses moyens de défense. Certains commentateurs jugent que le volet « défense » serait ainsi instrumentalisé dans la négociation du « *backstop* ».

Plus généralement, il faut veiller à ce que la dernière ligne droite de la négociation n'attise pas un certain ressentiment des Britanniques vis-à-vis

¹ « *Le Brexit et la défense européenne* », Federico Santopinto, rapport du Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) 2018/5.

² « *Boris Johnson seeking to rewrite EU defence pledges* », *The Guardian*, 5 septembre 2019.

de l'UE, ressentiment qui est déjà perceptible sur la question de Galileo et qui pourrait nuire à la relation future entre le Royaume-Uni et l'Union européenne.

Ce phénomène pourrait aussi être préjudiciable à la coopération bilatérale de défense franco-britannique, la France étant parfois perçue outre-Manche comme particulièrement exigeante dans les négociations.

La coopération bilatérale franco-britannique ne repose pourtant pas sur des mécanismes communautaires. Elle s'inscrit dans le cadre des accords de Lancaster House du 2 novembre 2010. Ces accords établissent une coopération étroite sur le plan opérationnel et industriel, avec notamment la création d'une force expéditionnaire conjointe (CJEF¹), qui devrait être déclarée pleinement opérationnelle en 2020, et le lancement de plusieurs projets industriels majeurs.

Les accords de Lancaster House ont été confirmés par Theresa May lors du sommet franco-britannique de Sandhurst en janvier 2018.

Le Royaume-Uni a toutefois décidé de ne pas poursuivre le projet de système de combat aérien futur (SCAF), essentiellement pour des raisons budgétaires.

Les budgets de défense de la France et du Royaume-Uni représentent près de la moitié des dépenses de défense au sein de l'UE. La coopération entre ces deux pays est donc structurante pour la défense européenne. Elle doit se poursuivre. Si la coopération franco-allemande est indispensable, elle ne saurait être exclusive, particulièrement dans le contexte actuel, alors qu'elle est marquée par de nombreuses incertitudes s'agissant de la conduite des deux projets industriels majeurs que sont les systèmes de combat aérien (SCAF) et terrestre (MGCS²) futurs et de la possibilité d'un accord sur les exportations d'armement.

Le bon sens veut que la France ne concentre pas tous ses efforts sur son partenariat de défense franco-allemand, même si celui-ci est incontournable et qu'il est évident que l'Allemagne devra jouer, à l'avenir, un rôle important dans la construction d'une défense européenne.

(2) Trouver les modalités d'un partenariat étroit avec le Royaume-Uni

Des solutions « créatives » (selon la terminologie souvent employée par les Britanniques) doivent être trouvées pour associer le Royaume Uni tant aux missions de la PSDC qu'à l'Agence européenne de défense (AED), à la Coopération structurée permanente (CSP) et au Fonds européen de défense (FEDef).

La participation des Britanniques aux efforts de coopération dans le domaine capacitaire est, en particulier, souhaitable, étant donné les

¹ *Common joint expeditionary force (CJEF).*

² *Main Ground Combat System (MGCS).*

compétences industrielles de ce pays et les liens de coopération et d'intégration existant déjà au sein de l'industrie de défense européenne.

La base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) est une composante essentielle de l'autonomie stratégique de l'UE. Comment imaginer la développer et lui permettre de résister à une concurrence croissante au niveau mondial, sans mettre en commun nos efforts ? Une place particulière devra être réservée au Royaume-Uni dans ces dispositifs, ce qui est dans l'intérêt-même de l'Union.

La proposition de règlement sur le FEDef laisse une porte ouverte à la participation d'États tiers.

Les critères d'éligibilité au FEDef

Aux termes de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense¹ :

- d'une part, *« les demandeurs et leurs sous-traitants sont éligibles à un financement à condition qu'ils soient établis dans l'Union ou dans un pays associé, qu'ils aient leurs structures de direction dans l'Union ou dans un pays associé et qu'ils ne soient pas contrôlés par un pays tiers non associé ou par une entité de pays tiers non associé »*².

- d'autre part, *« par dérogation (...), un demandeur établi dans l'Union ou dans un pays associé et contrôlé par un pays tiers non associé ou une entité de pays tiers non associé peut être éligible à un financement si cela est nécessaire pour réaliser les objectifs de l'action et à condition que sa participation ne compromette pas les intérêts de l'Union et de ses États membres en matière de sécurité »*.

Il conviendra toutefois aussi d'assurer une protection effective des intérêts européens vis-à-vis des États-Unis.

Or les pressions sont fortes, comme on a pu l'observer lors de l'épisode de la lettre en date du 1er mai 2019, adressée par des responsables américains à Mme Federica Mogherini, Haute Représentante, dénonçant les conditions d'éligibilité aux financements des projets européens. En réponse, la Haute Représentante a rappelé qu'environ 81% des contrats internationaux dans le domaine de la défense à l'intérieur de l'UE étaient aujourd'hui attribués à des firmes américaines.

Le marché européen de la défense reste bien plus ouvert aux entreprises américaines que le marché américain ne l'est aux entreprises européennes et ni le FEDef, ni la CSP ne modifient les règles existantes en matière de marchés européens de défense. La critique américaine n'est donc pas justifiée. Les États-Unis sont de fait partagés entre d'une part, leurs

¹ COM(2018) 476 final.

² Le Fonds est accessible aux membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui sont membres de l'Espace économique européen (EEE), conformément aux conditions énoncées dans l'accord EEE.

intérêts industriels, et, d'autre part, leur volonté de mieux « partager le fardeau » avec leurs partenaires européens au sein de l'OTAN, qui devrait les conduire à soutenir la construction d'une défense européenne autonome.

Votre groupe de suivi appelle à une coopération aussi étroite que possible avec le Royaume-Uni dans le domaine de la PSDC, afin de minimiser les conséquences potentielles du Brexit en termes de diffraction de la puissance européenne.

Cette coopération pourrait se traduire par un traité de sécurité et de défense entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, qui serait l'un des piliers d'une relation future mutuellement bénéfique. Ce traité définirait les modalités d'association du Royaume-Uni aux dispositifs de la PSDC et au Fonds européen de défense.

L'Initiative européenne d'intervention, ou encore la proposition de création d'un « Conseil de sécurité européen » peuvent également contribuer à ce rapprochement avec le Royaume-Uni post-Brexit. Ces dispositifs flexibles constituent un contrepois appréciable à la règle de l'unanimité. Ils permettront d'avancer avec un petit nombre de pays volontaires.

Encore faudra-t-il préserver, au cours des prochaines semaines, les conditions d'une confiance réciproque avec le Royaume-Uni, et inscrire ces initiatives dans un cadre inclusif afin de ne pas donner le sentiment de vouloir créer une Europe « à plusieurs vitesses ».

CONCLUSION

Plus de trois ans se sont écoulés depuis le référendum du 23 juin 2016, qui a vu les citoyens britanniques se prononcer majoritairement en faveur du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, mais selon des modalités totalement indéfinies. Durant la campagne référendaire, le concept de Brexit s'était d'autant plus facilement imposé dans le débat public, que ses contours étaient en réalité demeurés très imprécis.

Le prix de ces ambiguïtés apparaît aujourd'hui démesuré à payer, pour le Royaume-Uni tout d'abord, mais également « par ricochet » pour l'Union européenne, qui en subit les conséquences délétères.

Les débats passionnés des trois dernières années ont porté le plus souvent sur les aspects humains, économiques et financiers du défi que représente la perspective d'un « divorce » entre le Royaume-Uni et les autres États membres. Ces inquiétudes apparaissent pleinement justifiées. Pour autant, nous avons le sentiment qu'en dernière analyse le « nœud gordien » à trancher sera de nature politique.

Donner corps au concept politique de Brexit a représenté un défi insurmontable pour le Premier ministre David Cameron, qui a d'emblée renoncé à assumer cette responsabilité, dès le lendemain du vote des Britanniques, alors même qu'il avait décidé d'organiser ce scrutin.

Il en est allé de même pour son successeur Theresa May, qui, en tentant pour sa part courageusement cet exercice y a usé ses forces, au point de perdre tout crédit politique. Il appartient désormais à son successeur, au demeurant l'un des principaux artisans de la majorité qui a emporté le référendum, Boris Johnson, de s'y risquer, en se confrontant aux réalités.

Au final, le référendum du 23 juin 2016 a déclenché une crise politique et constitutionnelle sans précédent, qui a pris la forme d'une réaction en chaîne, dont on peine encore à mesurer tous les effets. À la manière des poupées russes, chaque problème en a soulevé un autre : il en fut ainsi d'abord de la frontière irlandaise, qui a ensuite posé le problème du maintien de la paix civile en Ulster, suivi par celui de l'intégrité du Royaume-Uni, au point de réactiver désormais le débat sur l'indépendance de l'Ecosse. Dans le même temps, les fondations de la plus ancienne démocratie parlementaire au monde ont été remises en cause de façon inédite.

Nombreux sont les observateurs britanniques à considérer aujourd'hui le lancement du référendum ayant conclu au Brexit comme la plus funeste décision de politique intérieure (et extérieure) depuis la Seconde guerre mondiale. Le groupe de suivi partage également ce sentiment.

L'Union européenne a su préserver son unité grâce à Michel Barnier, le négociateur de l'Union européenne. Néanmoins, le départ, pour la

première fois, d'un État membre apparaîtrait comme une terrible perte de prestige internationale, autant qu'un symbole désastreux. S'y ajoute l'extrême difficulté des négociations entre Londres et Bruxelles, qui a paralysé le processus de relance de la construction européenne, tout en suscitant des critiques acerbes de la part des mouvements populistes se plaisant à mettre en avant l'impossibilité de quitter l'Union européenne. Or cette dernière ne saurait être caricaturée comme une nouvelle « prison des peuples » sans graves dommages dans l'opinion publique.

Force est de reconnaître, du moins jusqu'à présent, que le sursaut salutaire de l'Union européenne, tant espéré dans la foulée du référendum britannique de 2016, n'a pas encore eu lieu.

Sans doute la question du Brexit doit-elle, au préalable, être réglée pour pouvoir espérer avancer à Vingt-sept, alors que nous pensions initialement l'inverse.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 9 octobre 2019, le groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne a examiné le rapport d'information de MM. Jean Bizet et Christian Cambon sur le coût du Brexit.

M. Christian Cambon, président. – Nous sommes à quelques jours de l'échéance du 31 octobre 2019, qui doit être celle de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Force est de constater qu'après plus de trois ans d'un feuilleton aux multiples rebondissements, toutes les options restent ouvertes : un accord de dernière minute, une sortie sans accord et un nouveau report. Certains continuent même d'espérer que le Brexit n'ait jamais lieu ! Je ne reviendrai pas sur les causes de cette situation, qui résulte d'un aveuglement lors de la campagne référendaire, où aucun des vrais sujets n'avait été abordé.

Que penser aujourd'hui des propositions de Boris Johnson ?

Le gouvernement britannique a fait une partie du chemin et progressé sur l'idée d'un « filet de sécurité », même si le mot « *backstop* » est banni : la proposition d'alignement réglementaire pour les échanges de biens entre l'Union européenne et l'Irlande du Nord est très positive. Il faudrait sans doute aller jusqu'à une zone commune réglementaire, mais aussi douanière : c'est la seule option qui permettrait d'éviter des contrôles matériels. Cela n'empêcherait pas de réfléchir à des solutions technologiquement innovantes, comme le souhaite le gouvernement britannique, mais pour des contrôles à effectuer en mer d'Irlande, et non à la frontière, hautement sensible, entre les deux Irlande.

Ce schéma signifie toutefois qu'il y aura bien une divergence réglementaire avec le reste du Royaume-Uni. C'est l'objet même du Brexit pour la plupart de ses partisans. Nous devons donc nous préparer à un risque de dumping fiscal, social et réglementaire à nos portes. Boris Johnson considère d'abord le Brexit comme une « énorme opportunité économique », dont la France serait bien évidemment l'une des premières victimes. Ce risque doit être mesuré et pris pleinement en compte dans la négociation.

Le principe d'un consentement, renouvelable tous les quatre ans, du Parlement nord-irlandais, n'est clairement pas acceptable. C'est un piège pour l'Union européenne, qui s'engagerait à ne pas mettre en place de contrôles, alors que l'alignement réglementaire serait révocable. L'Union européenne pourrait ainsi devenir dans l'incapacité de protéger son marché intérieur. Enfin, même si le Premier ministre britannique affirme vouloir sortir coûte que coûte au 31 octobre, une loi du 9 septembre dernier l'oblige théoriquement à demander un nouveau report si aucun accord n'est trouvé.

Même si des élections générales permettaient de trouver une solution, cela impliquerait toutefois la nomination d'un commissaire britannique et le maintien des députés européens élus au Royaume-Uni, ce qui serait un contresens politique alors que la nouvelle Commission s'apprête à entrer en fonctions.

Dans ce contexte, quelles sont les conséquences du Brexit dans les domaines de la politique étrangère et de défense ?

Du côté du Royaume-Uni, certains considèrent que le Brexit sera le plus grand coup porté à la posture britannique dans le monde depuis la crise de Suez en 1956. Que pèsera Londres, à l'avenir, dans le dialogue avec la Russie et avec la Chine ? Pour réagir à l'évolution de la situation à Hong Kong, ou encore sur la question du développement des infrastructures de la 5G, le Royaume-Uni n'est-il pas déjà entravé par la nécessité de maintenir de bonnes relations, en vue d'un accord futur, avec la Chine ?

Le Brexit arrive pour le Royaume-Uni dans un contexte déjà difficile, alors que les budgets de défense sont insuffisants pour financer les équipements planifiés. La question de l'Écosse a une dimension stratégique puisque la dissuasion nucléaire du Royaume-Uni y est entièrement implantée. Le coût d'une relocalisation en Angleterre de cette force de dissuasion a été évalué entre 3 et 50 milliards de livres ! Nombreux sont ceux qui pensent qu'une indépendance de l'Écosse lui serait fatale.

Du côté de l'Union européenne, on a pu croire dans un premier temps que le Brexit permettrait de relancer la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), en écartant un partenaire un peu difficile. Cette perspective est douteuse. D'autres pays atlantistes, plus dépendants des États-Unis que ne l'est le Royaume-Uni, continueront à s'opposer à des avancées qui requièrent de toute façon l'unanimité. Le Royaume-Uni jouait un rôle de médiateur entre l'OTAN, les États-Unis, et les États membres de l'Union européenne. Personne ne pourra exercer ce rôle à sa place.

Par ailleurs l'Union européenne perd l'un de ses deux sièges permanents au Conseil de sécurité de l'ONU, donnant à la France une responsabilité particulière. Nous subissons déjà des pressions pour « européeniser » notre siège permanent. Une telle solution serait évidemment absurde puisque l'Union européenne passerait de cinq sièges, permanents et non permanents, à un seul demain.

Le Brexit éloigne la France de son partenaire le plus naturel en matière de défense. Je ne reviendrai pas ici sur les difficultés de la coopération franco-allemande s'agissant des projets de systèmes de combat aérien et terrestre du futur. Le bon sens veut néanmoins que nous ne concentrons pas tous nos efforts sur notre partenariat, du reste indispensable, avec l'Allemagne. Le Royaume-Uni doit être associé autant que possible aux projets capacitaires européens, au travers de l'Agence européenne de défense, de la Coopération structurée permanente et du

Fonds européen de défense. La base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) ne peut faire l'impasse sur les compétences britanniques. Un traité de sécurité et de défense entre l'Union européenne et le Royaume-Uni est souhaitable pour définir les modalités de cette association, qui sera spécifique au Royaume-Uni, puisqu'il ne s'agit pas d'ouvrir nos dispositifs de la même façon à tous les États tiers.

Des cadres flexibles, comme l'Initiative européenne d'intervention (IEI), ou encore l'idée d'un Conseil de sécurité européen, pourront également contribuer à nous rapprocher du Royaume-Uni post-Brexit, à supposer toutefois que les Britanniques le souhaitent ! Certaines déclarations de Boris Johnson en font douter. La perspective de négocier pendant des années encore avec le Royaume-Uni pourrait inciter les Britanniques à instrumentaliser le volet de sécurité et de défense pour marquer des points, ce qui serait désastreux.

Comme vous le voyez, les perspectives ne sont pas très favorables !

Mme Gisèle Jourda. - Il me revient de vous exposer la partie de notre rapport consacrée au coût du Brexit. Il s'agit à l'évidence d'un scénario perdant-perdant, aussi bien pour le Royaume-Uni que pour l'Union européenne. Ce bilan revêt une triple dimension : humaine, économique et politique. Mon exposé portera sur les deux premiers aspects. Je laisserai le soin au président Bizet de développer les éléments politiques, en particulier en ce qui concerne la difficile relance de l'Union européenne.

S'agissant, en premier lieu, de la question de la liberté de circulation et des droits des citoyens, les incertitudes demeurent grandes et les questions non résolues nombreuses.

Même si le Royaume-Uni ne fait pas partie de l'espace Schengen, plus de 3 millions de citoyens européens non britanniques y résident et y travaillent. Inversement, près de 1,2 million de Britanniques résident et travaillent sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne. Les uns et les autres vivent dans la plus grande incertitude quant à leur futur statut, et ce plus de trois ans après le référendum du 23 juin 2016.

Pour les ressortissants européens qui souhaiteraient s'installer au Royaume-Uni après le 31 octobre 2019, le gouvernement britannique a annoncé que, en l'absence d'accord, un statut d'immigrant temporaire de trois ans serait proposé jusqu'à la fin 2020. Le ministre de l'intérieur britannique a indiqué qu'un nouveau système de visas à points, « à l'australienne », basé sur les compétences, serait introduit en 2021. Dans ce cadre, les ressortissants européens seraient alors traités comme des citoyens des pays tiers.

En France, les autorités s'efforcent de rendre la transition la moins douloureuse possible. L'ordonnance n° 2019-76 du 6 février 2019 prévoit, en faveur des citoyens du Royaume-Uni, un régime dérogatoire au droit commun des étrangers, applicable en cas de Brexit sans accord. Les

ressortissants britanniques résidant régulièrement en France avant la date de retrait du Royaume-Uni bénéficieraient alors d'un délai d'un an pour obtenir un titre selon des modalités simplifiées. Durant cette période, leurs droits en matière de séjour et d'activité professionnelle, ainsi que l'intégralité de leurs droits sociaux seraient maintenus.

Toutefois, la question des courts séjours n'est pas résolue. Le Parlement européen a approuvé en séance plénière, le 4 avril 2019, l'exemption de visas pour les citoyens du Royaume-Uni effectuant de courts séjours dans l'Union européenne après le Brexit, avec ou sans accord, sous réserve de réciprocité. Si le gouvernement britannique a fait part de son intention d'appliquer le même traitement aux ressortissants européens pour des séjours de moins de trois mois, rien n'a toutefois été formellement établi.

J'en viens à la seconde dimension majeure de l'impact du Brexit : son coût économique et financier, de plus en plus sensible pour les deux parties.

De multiples estimations de l'impact prévisible du Brexit sur l'économie britannique ont jalonné la campagne électorale du référendum du 23 juin 2016 et les trois années qui se sont écoulées depuis. Certes, le choc négatif et brutal tant annoncé ne s'est finalement pas produit, ou pas encore. L'expansion s'est poursuivie, permettant même au taux de chômage de revenir à l'été 2019 à son plus bas niveau - 3,8 %-, depuis 1975.

En dépit de ces éléments favorables, il semble pourtant que le processus structurel de ralentissement de l'économie britannique soit engagé. Depuis 2016, la croissance est systématiquement inférieure à celle de l'Union européenne. En 2018, cet écart s'est d'ailleurs creusé, le taux de croissance s'établissant à 1,4 %, à comparer avec les 2 %, de la moyenne européenne. Surtout le climat d'incertitude pèse de plus en plus fortement sur les décisions à long terme des entreprises et des investisseurs. Pour ne prendre qu'un seul exemple, le constructeur automobile japonais Honda a annoncé, en février 2019, sa décision de programmer pour 2021 la fermeture de son usine unique en Angleterre. Ce centre de production, situé à Swindon, d'où sortent des moteurs depuis 1989 et des voitures de la firme depuis 1992, est le quartier général européen du constructeur japonais. Environ 3 500 personnes y travaillent et 150 000 véhicules y sont assemblés chaque année, soit environ 10 % de la production automobile du Royaume-Uni.

Tôt ou tard, l'économie britannique risque donc bel et bien d'être rattrapée par les conséquences du référendum du 23 juin 2016. C'est dans ce contexte qu'il convient d'interpréter les prévisions concordantes très négatives présentées, fin 2018, tant par le Trésor public britannique que par la Banque d'Angleterre, en cas de Brexit sans accord : le premier prévoyait un PIB inférieur de 8 % à l'horizon 2024, la seconde de 10 % sur un horizon à quinze ans, par rapport à ce qu'il aurait été en cas de maintien du Royaume-Uni.

Les dernières prévisions de la Banque d'Angleterre sur l'impact d'un Brexit sans accord ont été transmises à la commission des finances du Parlement britannique le 3 septembre dernier. Elles retiennent un scénario fondé sur des hypothèses encore plus pessimistes, allant jusqu'à une diminution du PIB de 5,5 % en 2020.

Parallèlement, un éventuel Brexit sans accord aurait un impact majeur sur l'Union européenne. Une étude publiée en mars 2019 par la fondation allemande Bertelsmann s'est efforcée d'en apprécier l'ampleur au niveau de chacun des États membre et de leurs régions. Il apparaît qu'après l'Allemagne - 9,5 milliards d'euros par an -, la France aurait à subir la perte de richesse économique la plus importante avec 7,7 milliards d'euros par an, suivie par l'Italie à 4,1 milliards d'euros et l'Irlande à 3,4 milliards d'euros. Dans cette hypothèse, le coût d'opportunité atteindrait 40 milliards d'euros par an pour l'Union européenne et 57 milliards d'euros pour le Royaume-Uni.

Pour les entreprises, quelle que soit *in fine* la nature du Brexit et les dispositions de l'accord commercial futur, le processus en cours conduira inévitablement à dénouer des relations d'interdépendance et à déconstruire des chaînes de valeur. Le saut dans l'inconnu sera à la mesure de l'enjeu. Les risques seront compliqués à gérer des deux côtés de la Manche, pour les Britanniques qui n'auraient plus accès dans les mêmes conditions au marché européen, sauf à renégocier des accords, comme pour les Européens qui risquent de ne plus pouvoir accéder à l'identique au marché britannique. En dernière analyse resterait l'option de commercer sur la base des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Je conclurai mon propos par une analyse de la situation de la France au regard du Brexit. Le Royaume-Uni présente la spécificité, avec 11,9 milliards d'euros en 2018, de constituer non seulement le premier, mais l'un des rares excédents commerciaux de notre pays dans ses échanges avec l'extérieur. Ce constat conduit à redouter un Brexit sans accord, car la France aurait tout à perdre à l'instauration de droits de douane. Au-delà des échanges de biens et de services, le Royaume-Uni et la France constituent des investisseurs réciproques importants : en 2017, le Royaume-Uni disposait d'un stock d'investissements directs à l'étranger (IDE) de 90 milliards d'euros en France, contre 112 milliards d'euros pour le stock d'IDE français au Royaume-Uni.

Enfin, le Royaume-Uni représente le deuxième pays d'implantation des entreprises françaises à l'étranger, avec près de 3 800 filiales dégagant environ 120 milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel et comptant plus de 400 000 emplois. La présence britannique en France s'élève, quant à elle, à 1 200 filiales de groupes britanniques représentant 34 milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel et 88 000 emplois.

Les liens économiques étroits entre la France et le Royaume-Uni reflètent la proximité géographique des pays et la complémentarité de leurs économies. Le Brexit représentera donc un défi majeur à relever, car des liens d'interdépendance aussi forts ne sauraient être déconstruits que dans la douleur.

M. Claude Kern. – L'issue du référendum du 23 juin 2016 a grandement fragilisé l'unité des différentes composantes du Royaume-Uni. Notre groupe de suivi a donc décidé d'y consacrer de larges développements. Nous nous sommes également déplacés à Édimbourg et à Londres pour apprécier la situation.

Certes, les partisans de la sortie du Royaume-Uni l'ont emporté assez nettement en Angleterre et au Pays-de-Galles avec respectivement 53,4 % et 52,5 % des voix, mais les électeurs se sont prononcés plus fortement encore en faveur du maintien dans l'Union européenne en Irlande du Nord, avec 55,8 % des voix, et en Écosse où le résultat a dépassé 62 %. Les résultats obtenus dans ces deux territoires remettent en cause la cohésion du pays, puisque l'enjeu porte respectivement sur la préservation de la paix civile en Ulster et sur le maintien de l'Écosse au sein du Royaume-Uni.

Depuis trois ans, la question de la frontière irlandaise apparaît comme la cause principale de l'échec répété des négociations sur l'accord de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. En effet, le Brexit, caractérisé par la sortie de l'union douanière et du marché unique, requiert le retour d'une frontière effective entre l'Irlande du Nord, partie intégrante du Royaume-Uni, et l'Irlande, pays membre de l'Union européenne. Cette frontière vise à assurer le respect des tarifs douaniers et des normes européennes, par exemple en matière sanitaire. Là réside très largement le nœud gordien du Brexit.

L'effacement progressif de l'actuelle frontière, depuis 1998, a rétabli la libre circulation des personnes sur l'île d'Irlande. Préexistante à l'Union européenne, cette liberté avait été reconnue, après la partition de l'Irlande en 1921, dans le cadre de la mise en place, deux ans plus tard, de la zone de circulation commune ou *Common Travel Area*. L'intensité des échanges frontaliers – près de 30 000 personnes traversent chaque jour la frontière – démontre le caractère impensable du retour d'une frontière physique. Contraire à l'esprit de l'accord du Vendredi saint, cette restauration risquerait également de réactiver le souvenir douloureux des troubles et de la partition de l'Irlande, entraînant un regain de violence entre les catholiques irlandais indépendantistes et les protestants nord-irlandais unionistes et mettant à mal les relations économiques sur l'île d'Irlande.

Il convient donc de trouver une solution qui garantisse la libre circulation, ce qui semble cependant mal s'accorder avec l'aspiration des Britanniques à reprendre le contrôle de leurs frontières. Initialement et dans l'attente d'une solution de long terme, l'Union européenne a proposé

l'adoption d'un filet de sécurité ou *backstop*, l'Irlande du Nord et l'Irlande restant réunies dans une zone réglementaire et douanière commune. Jugée dangereuse pour l'intégrité territoriale du Royaume-Uni, cette solution a été rejetée par le gouvernement May. Dans l'incapacité de réfléchir à des solutions alternatives crédibles et praticables, le gouvernement britannique a, par la suite, proposé que le *backstop* soit étendu à l'ensemble du Royaume-Uni, dans le cadre de l'accord de novembre 2018. Cette solution a été rejetée par le Parlement britannique à trois reprises.

Arrivé au pouvoir en juillet 2019 à la suite de la démission de Theresa May, Boris Johnson assume l'idée de positionner, le cas échéant, le Royaume-Uni sur la trajectoire d'un *no-deal*, préférable, selon lui, à un accord incluant un dispositif de *backstop*. Sans anticiper l'issue des négociations, dont le contenu évolue de jour en jour, notre groupe de suivi a considéré que le *mini-backstop*, correspondant à la proposition initiale d'un filet de sécurité étendu seulement à l'Irlande du Nord, constituerait la solution la plus appropriée. Il s'agirait de créer une zone d'échanges commune entre la province britannique nord-irlandaise et la République d'Irlande, donc, par extension, avec l'Union européenne. Concrètement, les contrôles seraient effectués sur les produits traversant la mer d'Irlande, entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni, ce qui garantirait l'absence de contrôle à la frontière terrestre entre les deux Irlande. L'Irlande du Nord deviendrait alors une zone économique spéciale, à la fois au sein du Royaume-Uni et dans l'Union européenne.

L'avenir de l'Écosse apparaît également très incertain. En effet, dans la foulée de la publication des résultats du référendum du 23 juin 2016, le gouvernement écossais a fait savoir qu'il revendiquait une solution différenciée pour la province, qui lui garantirait un statut spécial lui permettant de rester dans le marché unique.

Depuis toujours et plus encore depuis la loi de décentralisation de 1998 ou *Scotland Act*, l'Écosse considère le Royaume comme une quasi-confédération, *a partnership of equal nations*, interprétation qui diffère de celle de Londres. En conséquence, le Parlement écossais a rejeté la loi de retrait de l'Union européenne votée par le Parlement britannique, considérant qu'elle mettait en cause les prérogatives octroyées à l'Écosse par le *Scotland Act*.

Lors de notre déplacement à Édimbourg, les 9 et 10 mai 2019, nos interlocuteurs ont tous établi un lien entre le référendum britannique du 23 juin 2016 et celui du 18 septembre 2014 ayant abouti au rejet, à 55,3 %, de l'indépendance de l'Écosse, supposé alors clore le débat, au moins pour une génération. Cependant, le Brexit a rouvert la boîte de Pandore, puisque, lors du référendum, les unionistes avaient argumenté que le choix de quitter le Royaume-Uni conduirait l'Écosse à sortir en même temps de l'Union européenne. Quelques années plus tard, les indépendantistes écossais font logiquement valoir cette contradiction, en ajoutant qu'ils n'ont pas voix au chapitre du Brexit et se trouvent *de facto* liés par les choix des électeurs

anglais. Il ne semble donc guère étonnant que le Premier ministre d'Écosse évoque à nouveau officiellement la perspective de la tenue d'un second référendum sur l'indépendance.

Trois scénarios se profilent : le maintien dans le Royaume-Uni avec une autonomie accrue, voire un statut spécial à l'égard de l'Union européenne ; l'indépendance et le retour dans l'Union européenne ; enfin, l'indépendance sans réintégration dans l'Union européenne. La probabilité de ces scénarios dépend du type de Brexit qui s'imposera, de la qualité des négociations de l'accord de sortie et de la nouvelle relation commerciale entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Dans l'hypothèse où la trajectoire indépendantiste écossaise ne serait infléchie, une éventuelle demande d'adhésion à l'Union européenne d'une Écosse indépendante prendrait du temps. Sur la base du précédent de la Croatie, il n'est pas exagéré d'envisager un délai d'une dizaine d'années.

Outre les difficultés de ce calendrier, l'Écosse devrait surmonter plusieurs problèmes pratiques, notamment l'établissement d'une frontière physique. Renaîtrait alors la question d'un *backstop*, car cette frontière nouvelle séparerait le Royaume-Uni de l'Union européenne. La libre circulation des Écossais dans le Royaume-Uni pourrait s'en trouver remise en cause, ce qui semble impensable. Enfin, l'Écosse indépendante serait contrainte de renégocier les accords auxquels elle était partie à travers le Royaume-Uni, cette entreprise titanesque devant avoir pris fin avant d'adhérer à l'Union européenne.

En définitive, l'interminable casse-tête de la frontière irlandaise risque de préfigurer des difficultés pires avec l'Écosse, si la province venait à réclamer son indépendance. Cela ne serait pas la moins funeste des conséquences du Brexit.

M. Jean Bizet, président. – Je souhaite, pour ma part, vous apporter quelques éléments d'analyse sur plusieurs enjeux sectoriels majeurs du Brexit, avant de conclure par des propos plus politiques sur les retards de la relance de l'Union européenne.

S'agissant des enjeux sectoriels du Brexit, plus encore que la finance, l'agriculture et la pêche figurent parmi les activités économiques les plus menacées, d'autant qu'elles font l'objet des deux seules politiques européennes intégrées : la politique agricole commune (PAC) et la politique commune de la pêche (PCP).

La perspective du Brexit inquiète très fortement les professionnels de la pêche en France et en Europe. En effet, dans l'hypothèse de l'absence d'un accord pour régler les modalités de sa sortie, le Royaume-Uni n'aurait plus à appliquer les accords européens et pourrait interdire aux chalutiers de ses voisins l'accès à ses eaux. Or, la pêche française dépend pour un quart de ses prises de l'accès aux eaux britanniques. La dépendance aux prises en eaux britanniques atteint, dans les régions littorales des Hauts-de-France, de

Normandie et de Bretagne des niveaux bien supérieurs, de l'ordre de 40 % à 50 %.

En outre, la sortie du Royaume-Uni de la PCP entraînerait inévitablement la remise à plat des quotas de pêche favorables à notre pays, car fixés sur des bases historiques remontant aux années 1980. S'ils devaient être revus, ils le seraient à la baisse au regard de l'évolution de notre flotte de pêche. Cet enjeu semble au moins aussi important que celui du Brexit *stricto sensu*.

À l'instar de la pêche, l'agriculture française pourrait faire doublement les frais du Brexit en raison des pertes prévisibles de débouchés, mais également de la réforme de la PAC pour la période 2021-2027 en cours de négociation.

La France constitue, après les Pays-Bas, le second fournisseur agricole du Royaume-Uni. En moyenne, depuis le début des années 2010, les échanges agroalimentaires entre la France et le Royaume-Uni représentent 5 milliards d'euros par an, dont 1,3 milliard d'euros pour les vins, 600 millions d'euros pour les produits laitiers, 266 millions d'euros pour les confiseries et 160 millions d'euros pour la boulangerie et les céréales. Au total, l'excédent commercial agroalimentaire français s'élève à 3 milliards d'euros par an.

Par ailleurs, jusqu'à son adhésion à la Communauté économique européenne (CEE), le Royaume-Uni entretenait des liens commerciaux étroits, tout particulièrement dans le domaine agricole, avec les pays du *Commonwealth*. Ils se sont distendus depuis 1973, mais pourraient être réactivés à la faveur de la conclusion de futurs accords commerciaux de libre-échange, en particulier avec l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande. De même, l'enjeu agricole figurera au cœur des relations commerciales futures entre le Royaume-Uni et les États-Unis. Le jeu apparaît toutefois d'une complexité rare, car les pays du *Commonwealth* ont conclu, depuis 1973, des accords commerciaux de proximité et les échanges avec les États-Unis demeurent freinés pour des raisons normatives.

À la perte directe de débouchés traditionnels pour la France pourrait s'ajouter un effet dit de second tour, prenant la forme d'une concurrence accrue des producteurs agricoles britanniques au détriment des exportateurs français sur des marchés tiers. Trois secteurs exportateurs pourraient notamment en pâtir : le lait, la viande et, dans une moindre mesure, les céréales.

Outre la question des échanges commerciaux, l'avenir de la PAC et de son financement apparaît comme une autre inconnue majeure du Brexit. De fait, le Royaume-Uni représente un contributeur net de la PAC à hauteur de 2,7 à 3,9 milliards d'euros par an, ce qui rend son apport difficilement remplaçable. La question budgétaire conditionne donc largement les négociations sur la future réforme de la PAC qui s'annonce drastique, avec

une diminution prévisible en termes réels de 15 % sur le premier pilier et de 28 % sur le deuxième, malgré les propos rassurants du ministre de l'agriculture et de l'alimentation. Nous avons d'ailleurs adopté pas moins de trois résolutions européennes à ce sujet.

Les flux entre le Royaume-Uni et l'Union européenne dans le secteur financier seraient aussi gravement affectés par un Brexit. Dans ce contexte incertain, l'industrie des services financiers s'est préparée à tous les scénarios.

L'Union européenne et le Royaume-Uni doivent encore compléter les accords de coopération et les protocoles d'accord de leurs régulateurs respectifs dans le domaine financier. De même, la *City* demande la reconnaissance réciproque d'équivalence des plateformes de négociation pour un temps suffisamment long, comme cela existe avec la Suisse. Il serait également souhaitable que soient mises en place des équivalences pour le marché des dérivés et que soient préservées la libre circulation des données personnelles et la continuité des contrats. En l'absence d'accord, rien ne sera toutefois automatiquement acquis.

J'en viens désormais, avec une certaine amertume, mais sans aucune résignation, au dernier point de notre rapport, qui porte sur les perspectives de relance de l'Union européenne après le Brexit.

Le résultat négatif du référendum britannique du 23 juin 2016 a suscité un choc émotionnel conjuguant, tout à la fois, surprise, sidération et volonté de tirer les enseignements du vote du peuple britannique. Cet effort de réflexion et d'introspection a inspiré nombre de démarches des responsables politiques européens et nationaux, parmi lesquelles figurent les travaux de notre groupe de suivi.

Hélas, la prise de conscience collective de la nécessité d'un sursaut pour l'Union européenne semble avoir succombé au mode traditionnel de gestion des dossiers : la pente naturelle du *business as usual* l'a emporté sous l'effet, en particulier, de l'impasse dans laquelle se trouve le Brexit et de la crise politique britannique. La résolution des innombrables difficultés pratiques prime sur les considérations à long terme.

Plusieurs raisons expliquent cette situation, comme les pesanteurs institutionnelles d'un processus de négociation à vingt-sept pays aux intérêts divergents. S'y ajoute la préférence implicite de l'Allemagne en faveur du maintien d'un *statu quo*, dont elle est la grande bénéficiaire dans bien des domaines, y compris en matière de défense. Il convient également de mentionner la difficulté de la France à peser dans les négociations, alors que le contexte économique et social français a malheureusement entraîné un abandon de l'objectif de retour à l'équilibre budgétaire. En outre, les réticences des dirigeants des pays du nord de l'Europe, qualifiés par la presse de « nouvelle ligue hanséatique », ne facilitent pas les choses. Il en va de même des divisions apparues entre les anciens et les nouveaux États

membres au sujet de la politique migratoire et des principes de l'État de droit.

Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que le sommet informel des chefs d'État et de gouvernement qui s'est tenu à Sibiu en mai 2019 n'ait en rien permis de sortir de l'actuelle torpeur européenne. Cette rencontre était destinée à relancer la construction européenne à vingt-sept, avant les élections au Parlement européen et après la date présumée du Brexit. Il n'en est finalement résulté qu'un échange de vues approfondi sur les priorités de l'Union européenne d'ici à 2025, permettant d'alimenter la réflexion de l'ancien président du Conseil européen, Donald Tusk, et d'établir un projet d'agenda stratégique.

Relancer l'Union européenne nécessiterait, à tout le moins, de traiter trois questions de fond laissées en suspens. Comment répondre à la demande d'adhésion des pays des Balkans occidentaux, car il en va de la cohésion de la région et de la stabilisation de l'Europe toute entière ? Comment rendre l'Union européenne plus agile et moins naïve dans une économie de marché mondialisée et donc revoir les règles de concurrence pensées et définies il y a près d'un demi-siècle ? Enfin, comment, au travers d'une politique de défense plus européenne, permettre à notre continent de représenter un territoire d'influence et d'équilibre dans un monde turbulent ?

Le sursaut salutaire de l'Union européenne n'a pas encore eu lieu. Sans doute la question du Brexit doit-elle être réglée pour pouvoir espérer avancer à vingt-sept. Il nous faudra donc poursuivre nos travaux prospectifs et notre réflexion sur l'avenir de l'Union européenne, alors que nous allons célébrer le trentième anniversaire de la chute du mur de Berlin et après le quinzième anniversaire de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale.

Nous devrions prochainement disposer de précisions sur la date d'effectivité et sur les modalités du Brexit. Je suis, pour ma part, convaincu que la ligne de conduite des Britanniques telle que définie au séminaire de Chequers en 2018, celle du *dumping*, reste d'actualité.

M. Christian Cambon, président. – Le Brexit représentera *in fine* un désastre à coûts partagés, y compris pour la France. La situation ne cesse de se complexifier depuis que le Parlement britannique a rejeté toutes les solutions envisageables.

On voit mal quelle sera l'issue politique. Visiblement, Boris Johnson espère reprendre la main en remportant des élections anticipées. En attendant, nous sommes dans l'expectative. Ce rapport examine toutes les perspectives en cherchant à identifier les difficultés.

M. Jean Bizet, président. – Il nous reste alors à choisir un titre. Vous proposiez initialement : *Brexit : un désastre au coût partagé.*

M. Christian Cambon, président. – C’était ce que nous avions envisagé, mais il ne faut pas exclure la possibilité d’un accord à la dernière minute. Les discussions semblent bloquées, mais avec Boris Johnson, on ne sait jamais, et il faut s’attendre à tout. On ne peut exclure l’hypothèse d’un accord de dernière minute.

M. Olivier Cadic. – En vérité, je n’y crois pas beaucoup ! Nul ne voit comment le Brexit pourrait avoir lieu avant le 31 octobre. La situation n’a pas évolué depuis 2016. Il n’y a pas de majorité au Parlement britannique pour voter une sortie sans accord. Le Parlement s’y est déjà opposé à sept reprises. Tout autre Premier ministre aurait démissionné dans ces conditions. Cela ne peut pas continuer comme cela. Un moment, chacun sera rattrapé par le principe de réalité. L’an dernier, déjà, nul ne me croyait lorsque je disais que les Anglais participeraient aux élections européennes... La question de l’Irlande n’est absolument pas réglée.

M. Jean Bizet, président. – C’est une question insoluble !

M. Olivier Cadic. – Un *no deal* implique en fait des centaines de microdécisions qui seront indispensables pour régler toutes les questions en suspens. Cela prendra des années ! On parle déjà d’élections en novembre. Vous évoquez la victoire de Boris Johnson, mais rien n’est moins sûr ! Les Britanniques sont tout à fait conscients que le Brexit sans accord serait « perdant-perdant ». Les sondages pour un éventuel nouveau référendum donnent une majorité de 53 % pour le *Remain*. Les jeux ne sont donc pas faits. Les Britanniques vivent le « syndrome du chimpanzé ». Comme le premier chimpanzé qui a été envoyé dans l’espace, ils se savent l’objet d’une expérience mais ne savent pas comment s’en sortir. De fait, il n’y a pas de bonne sortie. Le pays est profondément divisé. Le référendum sur l’appartenance du Royaume-Uni à l’Union européenne a eu lieu le 23 juin 2016. On en est déjà à la « saison 3 » du Brexit et il y aura, j’en suis sûr, la « saison 4 » ! Dans tous les cas, la sortie devra être approuvée par le Parlement britannique. Je ne vois pas comment une sortie pourrait être décidée avant le 31 octobre.

M. Jean Bizet, président. – En effet, cela semble difficile...

M. Christian Cambon, président. – C’est pourquoi la première phrase de notre rapport est : « Toutes les options sont ouvertes : celle d’un accord, celle d’une sortie sans accord et celle d’un nouveau report. » Nul ne lit l’avenir dans le marc de café. Boris Johnson a un argument fort, il dit parler au nom du peuple et vouloir faire appliquer ce qu’il a voté. Je ne peux que reconnaître la constance de M. Cadic. Mais le Parlement britannique a voté contre toutes les issues.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Le problème est que le Parlement britannique est discrédité alors que la démocratie britannique s’est toujours vantée d’être un modèle d’équilibre. Boris Johnson est un populiste. Il joue

une carte nationaliste face à une Union européenne dont il connaît tous les rouages, pour avoir été correspondant à Bruxelles lorsqu'il était journaliste.

La situation semble bloquée. Je salue l'initiative conjointe de nos deux commissions qui ont constitué ce groupe de travail dès le lendemain du référendum. Je partage l'amertume de Jean Bizet. Les Britanniques n'ont pas fait tout ce qu'ils pouvaient pour empêcher ce désastre. Alors que les Anglais avaient employé les grands moyens pour convaincre les Ecossais de rester dans le Royaume-Uni lors du référendum de 2014 sur l'indépendance, les efforts déployés pour convaincre les électeurs de voter contre le Brexit ont été beaucoup plus limités. En vérité, les hauts responsables ne croyaient pas à la possibilité d'une victoire du Brexit. De plus, si tous les ressortissants britanniques vivant hors du Royaume-Uni avaient pu voter, le résultat aurait été différent. Il y a eu beaucoup d'arrogance, voire de sabotage, car de multiples industriels influents au Royaume-Uni sont très liés aux États-Unis ou à l'Australie. Certains ont ouvertement fait campagne pour le Brexit et contre le *Remain* auprès de leurs employés.

De notre côté, on a traité les Anglais avec arrogance. Nos journaux se réjouissaient même à l'annonce du vote en faveur du Brexit. On avait le sentiment que la France en sortirait renforcée. Mas j'ai toujours dit que nous aurions à souffrir aussi. Je suis convaincue que Boris Johnson sera réélu. Les gens n'en peuvent plus et même les partisans du *Remain* en viennent à souhaiter une sortie rapide pour mettre un terme aux incertitudes. La situation est désastreuse pour les citoyens britanniques en Europe ou pour les Européens installés outre-Manche qui risquent de tout perdre. Permettez une brève évocation de mon cas personnel. Mariée depuis 35 ans à un ressortissant britannique, je ne suis pas sûre d'obtenir le statut de résident permanent, *settled status*, car les Anglais tiennent uniquement compte de la résidence fiscale ; or, parlementaire française, j'ai toujours voulu acquitter mes impôts en France. D'autres citoyens sont dans une situation similaire, certains se retrouveront dans une situation difficile.

M. Christian Cambon, président. – Vous avez raison. Dix jours avant le vote, avec Jean-Pierre Raffarin, nous avons rencontré des membres du cabinet de David Cameron. Ils étaient sûrs de leur coup, et d'ailleurs David Cameron n'a jamais fait de *mea culpa*.

Je note aussi, Monsieur Cadic et Madame Garriaud-Maylam, que vos analyses divergent un peu alors que vous vivez tous les deux au Royaume-Uni. C'est bien le signe de la complexité du dossier.

Le groupe de suivi autorise la publication du rapport.

La réunion est close à 19 h 45.

ANNEXE 1

Séminaire de Chequers du 6 juillet 2018 : les principales propositions britanniques pour les relations futures avec l'Union européenne

Le gouvernement britannique a publié, le 12 juillet 2018, son Livre blanc sur « la relation future entre le Royaume-Uni et l'Union européenne », détaillant la proposition agréée lors du séminaire gouvernemental de Chequers (6 juillet 2018). Le gouvernement britannique y réaffirme son souhait de quitter le marché unique et l'union douanière. Il confirme également vouloir éviter une frontière « dure » entre l'Irlande du nord et la République d'Irlande. Le partenariat proposé repose sur la création d'une zone de libre-échange pour les biens, ce qui éviterait ainsi la nécessité d'une frontière « dure » entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande. Cette zone serait administrée selon les principes suivants :

- Des règles communes pour les biens, industriels comme agro-alimentaires, c'est-à-dire l'application par le Royaume-Uni des règles de l'Union européenne dans les domaines concernés ;
- Des engagements réciproques dans le domaine de la concurrence et des aides d'État, ainsi qu'en matière de standards environnementaux, sociaux, et de protection des consommateurs, allant au-delà de ce que l'on trouve habituellement dans les accords de libre-échange ;
- La participation du Royaume-Uni à certaines agences européennes de régulation (Agence européenne des produits chimiques, Agence européenne de la sécurité aérienne, Agence européenne des médicaments), tout en acceptant les règles de fonctionnement de ces agences et en contribuant à leurs budgets ;
- La mise en oeuvre progressive d'un « arrangement douanier facilité » afin de permettre au Royaume-Uni de sortir de l'union douanière tout en supprimant le contrôle des règles d'origine à la frontière Royaume-Uni/Union européenne ;
- De nouveaux arrangements en matière de services et de numérique, permettant au Royaume-Uni d'appliquer ses propres règles et d'accroître sa compétitivité ;
- De nouveaux arrangements dans le domaine des services financiers, qui seront différents du passeport européen ;
- La poursuite de la coopération dans le domaine de l'énergie et des transports ;
- Un nouveau cadre permettant aux Britanniques et aux Européens de continuer à se déplacer librement, notamment pour l'activité des entreprises de services.

Le gouvernement britannique réaffirme, par ailleurs, son plein engagement en faveur de la sécurité du continent, proposant une nouvelle forme de coopération de haut-niveau, opérationnelle et pragmatique :

- Le maintien des capacités existantes de partage d'information et de coopération dans la lutte contre la criminalité et le terrorisme, tout en reconnaissant le statut de pays tiers ;
- La participation du Royaume-Uni à Europol et à Eurojust , tout en acceptant les règles

de fonctionnement de ces agences et en contribuant à leurs budgets ;

- Des dispositifs de coordination des politiques étrangères, de défense et d'aide au développement ;

- Des coopérations capacitaires, en soutien de l'efficacité opérationnelle, de l'interopérabilité des armées européennes et de la compétitivité de l'industrie européenne de la défense.

Enfin, des coopérations sont proposées dans des domaines particuliers : migrations, cybersécurité, données personnelles, science et innovation, espace, pêche...

ANNEXE 2 - COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

Les comptes rendus d'audition listés ci-dessous sont accessibles sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

http://www.senat.fr/commission/groupe_de_travail_brexit.html

- Audition de Mme Gina Miller, présidente de l'association *Best for Britain*, le 17 janvier 2019. Consulter la vidéo.
- Audition de Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale aux affaires européennes, le 31 janvier 2019.
- Audition de M. Hubert Carré, directeur général, et de Mme Émilie Gélard, juriste, du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM) et de M. Thierry Missonnier, directeur du pôle de compétitivité Aquimer, le 6 février 2019. Consulter la vidéo.
- Audition de M. Vincent Pourquery de Boisserin, coordinateur national pour la préparation à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (gestion des flux de personnes et de marchandises), de Mme Isabelle Maître, déléguée permanente auprès de l'Union européenne, et de M. Thierry Grumiaux, délégué de la commission « transport international, douane et logistique », Fédération nationale des transports routiers, le 13 février 2019. Consulter la vidéo.
- Impact du Brexit sur le secteur du médicament - Audition de MM. Rachid Izzar, président, et Philippe Mourouga, directeur des affaires publiques, des affaires économiques, juridiques et communication - AstraZeneca France, le 6 mars 2019. Consulter la vidéo.
- Impacts du Brexit sur le secteur financier : audition de Mme Sylvie Goulard, sous-gouverneure de la Banque de France, le 3 avril 2019. Consulter la vidéo.
- Impact du Brexit sur l'industrie européenne : audition de M. Benoît Potier, président-directeur général d'Air Liquide S.A. et ancien président de l'*European Round Table*, le 10 avril 2019. Consulter la vidéo.
- Audition de MM. Hervé Morin, président de la région Normandie, Alexandre Wahl, directeur de l'Agence de développement Normandie, Patrice Vergriete, maire de Dunkerque, et Mme Christiane Guervilly, maire d'Erquy, sur l'impact régional du Brexit, le 15 mai 2019. Consulter la vidéo.

ANNEXE 3 - COMPTE RENDU DE L'ENTRETIEN AVEC UNE DÉLÉGATION DE LA CHAMBRE DES LORDS, LE 12 JUIN 2019

M. Christian Cambon, président. - Mesdames, messieurs, mes chers collègues, Nous sommes très heureux de recevoir une délégation de la Chambre des Lords, pour parler de l'après-Brexit, car j'imagine que vous aurez du mal à nous parler, c'est un peu tôt, du choix de votre futur premier ministre !

Nous continuons de penser que le Brexit est un non-sens, dans l'environnement géopolitique et géoéconomique actuel. Les conséquences seront difficiles pour le Royaume-Uni, pour la France et pour l'Union européenne. Mais nous respectons ce choix du peuple Britannique. L'heure n'est plus aux regrets ni aux prédictions de court terme qui se sont révélées hasardeuses.

Un nouvel exécutif européen va être mis en place ; le gouvernement britannique va lui aussi changer, à l'issue du processus engagé de sélection d'un nouveau Premier ministre. Quels qu'ils soient, ces futurs gouvernants seront confrontés à un certain nombre de défis que nous avons en commun.

En tant que président de la commission des affaires étrangères et de la défense, j'insisterai sur trois points. Tout d'abord, la très grande proximité de nos intérêts stratégiques face au durcissement des menaces et aux nouvelles formes de conflictualité et de tensions : la menace terroriste, dont nos deux pays ont été victimes, l'affirmation de la puissance russe, et notamment l'affaire Skripal sur le territoire britannique, les ambitions mondiales de la Chine. Mais aussi la tentation protectionniste américaine, et les représailles chinoises, qui font peser une menace sur l'économie mondiale à l'heure où le projet des nouvelles Routes de la soie et les ambitions technologiques de la Chine soulèvent des interrogations dans nos deux pays, pour le déploiement de la 5G par exemple.

Ce contexte rend nécessaire un futur partenariat de sécurité et de défense à établir avec le Royaume-Uni. Sur le plan multilatéral, il faudra réfléchir aux moyens d'associer le Royaume-Uni à la défense de l'Europe, peut-être aux dispositifs de l'Union européenne (coopération structurée et permanente, fonds européen de défense) ; ou hors Union européenne, comme l'Initiative européenne d'intervention. Il faudra éviter autant que possible les projets capacitaires concurrents pour permettre l'émergence d'une base industrielle et technologique de défense européenne.

Sur le plan bilatéral, ce sera bientôt le 10e anniversaire des accords de Lancaster House. Nous attachons un très grand prix à la coopération franco-britannique dans le domaine de la défense car nos deux pays sont les

plus proches en Europe, du point de vue de la culture stratégique mais aussi car chacun d'eux est une puissance nucléaire, siégeant au Conseil de sécurité des Nations unies, disposant d'une capacité de projection propre en dehors de ses frontières. Nos coopérations sont exemplaires, et je redis ici la formidable aide apportée par le prêt de trois hélicoptères Chinooks britanniques à nos forces armées au Mali. La France et le Royaume-Uni ont eu de nombreuses occasions d'assurer la sécurité de leurs voisins bien au-delà de leurs frontières.

Nous souhaitons vous interroger sur le noeud gordien de l'Irlande : c'est une des questions clefs du Brexit, qui fut malheureusement la grande oubliée de la campagne du référendum de 2016. Une délégation de notre groupe de suivi s'est rendue à Belfast en 2018. Les tensions restent vives, comme on l'a vu encore récemment. Bien que les négociations entre partis politiques aient récemment repris, l'Irlande du nord reste privée de gouvernement autonome depuis deux ans.

Dans ce contexte, nous sommes inquiets des conséquences d'un éventuel Brexit sans accord au 31 octobre. L'accord négocié avec l'Union européenne offrait une solution de repli, le fameux « *backstop* » si contesté au Royaume-Uni. Le retour d'une frontière avec la République d'Irlande est tout simplement inenvisageable. Mais dans l'éventualité d'un *no deal*, on voit mal comment établir une frontière complètement virtuelle et protéger l'intégrité du marché intérieur européen, qui est le grand acquis de la construction communautaire.

Nous sommes très heureux de ce dialogue avec vous sur des sujets essentiels à l'avenir de l'Europe. À vous la parole !

M. Jean Bizet, président. -Monsieur le Président, mes chers collègues, messieurs, permettez-moi de vous souhaiter à mon tour la bienvenue au Sénat. Je ne vous poserai pas la question du prochain premier ministre. Mais les fondamentaux demeurent. J'étais moi-même sur la frontière irlandaise il y a 48 heures, et j'en ai la certitude : une frontière virtuelle, avec des drones, ne résoudra pas le problème !

Je ne reviendrai pas non plus sur les dernières élections. Elles ont vu un succès des libéraux démocrates, et la question se pose de nouveau : un nouveau référendum serait-il possible ? Dans l'hypothèse d'un résultat positif, pourrait-il faire évoluer les positions de la classe politique britannique ?

J'ai une troisième question sur les propos du président Trump, qui a proposé au Royaume-Uni un accord de libre-échange, qu'il a qualifié de phénoménal. Cet accord n'est cependant peut-être pas aussi intéressant qu'il le semble car il faudrait que le Royaume-Uni change un certain nombre de ses normes, s'interdise de commercer avec la Chine, et accepte de réfléchir à une évolution de son système de santé, le NHS. Alors dans ces conditions, au niveau du Parlement britannique, un tel accord séduit-il toujours autant ?

Par ailleurs, la Commission européenne, par l'intermédiaire de Michel Barnier, a répondu fermement aux propos de Boris Johnson : toute discussion sur les relations futures ne sera possible que si le Royaume-Uni respecte ses engagements financiers.

Enfin, je voudrais insister sur l'environnement mondial turbulent, très inquiétant, dans lequel les présidents Trump et Poutine attisent les braises. L'Europe assiste à une véritable guerre technologique et ne peut rester qu'une simple spectatrice. Nous avons donc tout intérêt à repenser l'Union européenne.

Je salue ainsi votre initiative de rencontrer les différentes capitales. Soyez sûrs que le Sénat, et en particulier ses deux commissions que nous représentons, est très attentif et soucieux de garder dans de nombreux domaines des relations très étroites avec nos partenaires britanniques. L'union fait la force, au-delà de l'attraction et la passion qui lient nos deux peuples, ainsi que l'ont montré les récentes cérémonies du 75ème anniversaire du débarquement.

Lord Robin Teverson. - Merci messieurs les Présidents de nous accueillir aujourd'hui. Cela fait maintenant trois ans que les Britanniques ont voté pour sortir de l'Union européenne. Un de mes opposants me disait à l'époque que peu importait le résultat, l'important était que celui-ci soit tranché et décisif. Or ce n'est pas le cas. Ce qui est triste pour le Royaume-Uni, c'est que notre pays est très divisé quant à notre relation future avec l'Union européenne. Il est intéressant de remarquer que Theresa May concevait une différence entre les citoyens du Royaume-Uni et ceux qui venaient de « nulle part », les mondialistes.

Les élus sont aussi divisés : les libéraux se positionnent sur le référendum, les partis nationalistes, le parti travailliste ne s'accorde pas, nous n'avons pas su trancher. Le pire, c'est que certains des plus fervents partisans du Brexit et du *Remain* ont empêché ensemble que l'accord soit adopté. La Première ministre a même connu la plus lourde défaite de l'époque moderne. Les positions se sont durcies, jusqu'à la démission de Theresa May. Elle est à l'heure actuelle toujours première ministre, mais il y aura bientôt une nouvelle élection. Il y a un éventail assez large de candidats. Un ou deux sont prêts à accepter un *no deal*. Les onze candidats seront réduits au nombre de deux et le vainqueur sera connu aux alentours du 23 juillet après consultation des membres du parti conservateur. Tout le monde est dans l'expectative. Boris Johnson est le favori des bookmakers, du Parlement aussi certainement. Mais l'histoire nous a montré que ce n'est pas toujours le « cheval de tête » qui gagne. M. Johnson a ses admirateurs et ses détracteurs. Il n'a pas toujours joint le geste à la parole, mais il se contrôle beaucoup ces derniers temps, nous verrons. Ce qui est certain, c'est que nous aurons peu de temps avant le 31 octobre alors que beaucoup de candidats veulent un nouvel accord. La question du « *backstop* » sera au coeur des discussions. On nous demande souvent : que va-t-il se passer ? Nous ne

faisons plus de prédictions, car elles ne se sont jamais avérées exactes. Les acteurs économiques, les entreprises sont inquiets.

Sur la sécurité et la défense, nous sommes très attentifs. Nous sommes conscients de notre relation étroite avec les États-Unis, et nous voulons veiller à ce que le président Trump se saisisse de la question de l'OTAN avec beaucoup de sérieux, ce qui n'a pas toujours été le cas. Nous sommes bien évidemment aussi très conscients de l'émergence de la Chine, et de la menace de la Russie. Ironie de l'histoire : nous nous intéressons beaucoup plus à la défense européenne aujourd'hui que par le passé. J'étais présent lors de la signature des accords de Lancaster house, et je les considère comme un fondamental de la défense britannique. J'espère de tout coeur que la coopération continuera à ce niveau.

S'agissant du « *backstop* », vous avez raison de dire que cette question n'a pas été assez débattue au Royaume-Uni lors de la campagne du Brexit. C'est une question qui reste en suspens.

Le président Trump a en effet beaucoup parlé du NHS. C'est une question très importante, qui est centrale à chaque élection. Le fait que le président Trump cible le NHS n'a pas plu. Vu les velléités du Canada et du Mexique en la matière, il ne semble pas que ce soit le moment idéal pour envisager de nouveaux accords.

Je laisserais peut-être la Baronne Falkner parler de la facture. Je ne suis pas surpris que la déclaration de M. Johnson n'ait pas été bien reçue par les Vingt-Sept. La façon dont nous sortirons de cette impasse reste à voir. Si nous sommes là aujourd'hui, c'est parce que, quoiqu'il arrive après le Brexit, la relation entre la France et le Royaume-Uni, déjà très profonde, sera encore plus importante encore à l'avenir, et l'ensemble du Parlement britannique en est convaincu.

Baronne Kishwer Falkner. - Monsieur le Président, j'aimerais revenir sur le sujet de la sécurité et de la défense. Il est clair qu'il faudra que l'Europe soit plus étroitement unie. Tous les candidats au poste de Premier Ministre ont été d'accord pour dire qu'il fallait aller vers plus de coopération avec l'Europe, et avec la France en particulier. Nous avons été les premiers à parler de la Russie et de Poutine, car nous avons subi une attaque directe. Nous avons essayé d'avertir nos collègues allemands sur le danger que représentait Poutine après l'annexion de la Crimée. Nous sommes donc bien conscients des menaces que porte la Russie.

J'inviterais à la prudence sur le risque d'un certain anti-américanisme dans certaines capitales européennes. Entre la Chine et les États-Unis, l'Europe est prise entre deux feux. Qui choisirions-nous ? Le Royaume-Uni est très clair sur son choix. Je suis très heureuse que l'Union européenne se soit montrée ferme au sujet de Hong-Kong. Toutes les démocraties doivent se saisir de ce qu'il se passe à Hong-Kong et Taïwan, pas seulement le Royaume-Uni.

Sur la facture du Brexit, je ne peux qu'imaginer ce que dirait un représentant du parti conservateur. Mais M. Barnier a été clair : il n'y aura pas d'accord tant qu'il n'y a pas d'accord sur tous les points. On verra ce qu'il se passera, ma commission a fait un rapport sur le budget et nous avons encouragé le gouvernement à payer la facture du Brexit, mais c'est une question avant tout politique, pas budgétaire ou comptable.

Enfin, s'agissant d'un nouveau référendum, je voudrais rappeler qu'il s'agirait du 3ème après celui des années 70 et celui de 2016. Un nouveau référendum ne résoudra rien ! Ceux qui veulent partir ne disparaîtront pas. Il faudra un accord de retrait. Il faut considérer notre départ comme un processus, non comme un évènement.

Lord Charles Kinnoull. - J'aimerais simplement revenir sur trois points. Sur la sécurité et la défense, depuis 2016, le Représentant militaire du Royaume-Uni à l'OTAN est aussi celui auprès de l'Union européenne. Cela est significatif. Les militaires britanniques ont un grand respect pour les militaires français. Au niveau divisionnaire, au niveau des états-majors, nos armées vont continuer à grandir ensemble, c'est un phénomène naturel.

Nous parlions de liens de sang : il y a environ 400 000 citoyens britanniques qui vivent en France et 300 000 Français résidant au Royaume-Uni. Ce sont des nombres importants. Ces liens entre nos deux pays doivent être préservés. Nous travaillons dans notre commission à faire en sorte que les citoyens français ne rencontrent pas de difficultés à vivre et travailler au Royaume-Uni.

Du point de vue historique, à chaque fois qu'un problème lié à l'Irlande s'est fait jour, la solution a toujours été celle d'un compromis un peu « mou ». Il y a en Irlande deux communautés qui ont des positions très tranchées. Par exemple, dans la déclaration conjointe de décembre 2017 entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, les paragraphes 49 et 50 sont incompréhensibles en anglais car il s'agit d'une manière d'éluder le problème. Le projet d'accord de retrait est très décevant pour les habitants d'Irlande qui ne peuvent l'accepter. L'un des premiers problèmes pour nous est donc de faire évoluer les textes sur le « *backstop* ». Les différentes communautés concernées doivent être face à un langage clair.

M. Christian Cambon, président - J'aimerais répondre à nos amis. Baronne Kishwer, sur vos trois points, nous faisons la même analyse. Entre les États-Unis et la Chine, il n'y a pas photo ». Nous sommes conscients des dangers que représentent la Russie et la Chine qui avance ses pions dans le monde entier. La Chine souhaite être la première puissance mondiale d'ici 2049. Nous étions assez admiratifs de cette évolution, mais nous déplorons la surenchère d'investissements, les dangers de l'endettement... Il y a un risque fort de perte de souveraineté, je pense notamment au Laos, à la Serbie, à l'Italie qui vend le port de Trieste.

Nous avons tous en tête les célébrations du D Day où nous avons eu l'occasion de redire notre immense reconnaissance au peuple américain, avec lequel nous avons des liens éternels. Nous sommes un peu surpris par la politique des « tweets » de Donald Trump, mais il n'a pas tort sur tout ! Les 390 milliards de dollars de déficit commercial avec la Chine sont une réalité, et il peut avoir raison de vouloir tenir un discours musclé... D'ailleurs, son expression n'est pas celle d'un homme seul, mais reflète la pensée de la majorité silencieuse des Américains. Nous devons, en temps qu'Européens, le comprendre. Quand il dit que nous devons payer plus pour notre défense, nous devons recevoir le message. Bien évidemment, en cas de conflit majeur, nous savons vers qui nous tourner. Nous connaissons la politique de la Chine à Taïwan, à Hong-Kong, en mer de Chine du Sud, où elle applique une interprétation extensive du droit maritime international que nous ne pouvons accepter. Les frégates françaises opèrent d'ailleurs pour assurer la liberté de circulation dans les détroits de cette partie du monde.

S'agissant du retrait britannique, il faut laisser les négociateurs rencontrer les différentes parties. M. Barnier exprime la position de l'Europe, qui est assez unanime : l'UE veut maintenir les acquis de l'Union douanière.

Enfin, sur un troisième référendum, il est malheureusement possible que le résultat soit tout à fait identique au précédent, mais je ne suis pas le mieux placé pour en parler.

M. Olivier Cadic. - Concernant la Chine, je pense qu'à terme nous n'aurons pas d'autre choix que de créer un cyber monde hermétique à la Chine, tant qu'elle n'aura pas changé de régime et souhaitera dominer le monde par le contrôle de la population. Les trois caméras positionnées devant l'ambassade du Royaume-Uni à l'Île Maurice le démontrent. Sachez donc que c'est une préoccupation que nous partageons.

En tant qu'européen vivant au Royaume-Uni, je regrette que le peuple Britannique soit aussi divisé sur la question du référendum. Nous mesurons l'impasse dans laquelle votre pays est placé et mon vœu le plus cher est que la Grande-Bretagne retrouve son unité et sa grandeur. Il se trouve que nombre d'entre nous qui voulions voter côté britannique aux élections européennes ne l'ont pas pu. Envisagez-vous une enquête publique pour savoir ce qu'il s'est passé ?

Ensuite, la démission de Teresa May fait peser le spectre du « no-deal ». L'amendement Costa visait à protéger les droits des Européens, c'est une préoccupation très forte de nos ressortissants vivant au Royaume-Uni. Allez-vous revenir sur le sujet ? Par ailleurs, l'association « *Three millions* » qui réunit les 3 millions d'européens vivant en Grande-Bretagne a demandé que la procédure d'acquisition du « *settled status* » soit un enregistrement et non une demande conditionnelle pour éviter que les Européens deviennent sans-papier après la date limite. Ce point est vraiment important, cela doit être un enregistrement, pas une demande d'admission.

Ensuite, il est important que les Européens puissent obtenir un certificat papier de leur statut. Il y a beaucoup de peur, de la part des Européens, de l'avoir sous forme virtuelle, nous souhaiterions que vous le considériez. J'avais indiqué, il y a un an, que je ne croyais pas au Brexit. Un nouveau chapitre s'ouvrira à la suite de l'accession d'un candidat à la fonction de Premier Ministre. Des millions de personnes vivent dans l'angoisse et l'inquiétude. Il faut sortir de cette impasse, est ce que vous pensez que le *no deal* est aujourd'hui un scénario plausible ? Qu'est ce qui fait que cela pourrait se produire d'ici le 31 octobre ? Est-ce qu'un référendum qui donnerait une alternative entre rester dans l'Union européenne et accepter l'accord est une option envisageable et sous quel délai ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam -. - Étant élue des Français de Grande-Bretagne et d'Irlande depuis 31 ans, je vis moi aussi au Royaume-Uni, et je me sens donc particulièrement concernée. Je voulais vous remercier de votre présence et rappeler tout ce que nous devons au peuple britannique. J'étais aux cérémonies du débarquement et en particulier à la cérémonie franco-britannique qui était extrêmement émouvante et nous ne pouvons l'oublier. Parler des questions de défense est fondamentale, et vous avez bien fait de parler de l'OTAN.

Je suis membre de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN où je préside une commission et je dois dire que nous y trouvons des parlementaires britanniques remarquables. D'ailleurs la Grande-Bretagne accueillera la session annuelle de l'OTAN. Je n'ai donc pas d'inquiétude en ce qui concerne le travail fait à l'OTAN, mais j'en ai un peu plus quant à la poursuite du travail dans le cadre des accords de Lancaster House qui sont tellement importants pour nous. Je vous assure par ailleurs que les Français apprécient aussi les militaires britanniques. Je reste assez opposée à un second référendum car cela diviserait trop. Le premier référendum a déjà considérablement divisé la société britannique et il y a des inquiétudes profondes de faire perdurer ces divisions. Mais la situation a changé. Ce qui m'avait frappé lors du premier référendum était l'impréparation : par comparaison, j'avais travaillé sur le référendum écossais pour la commission des affaires européennes que préside Jean Bizet et j'avais rencontré les artisans du référendum qui avaient préparé des montagnes d'argumentations efficaces. En revanche, côté britannique pour ce référendum-là, c'était complètement différent. J'avais essayé de faire du « lobbying » pour que les ressortissants européens de Grande-Bretagne soient associés, ce qui n'a pas été le cas, de la même manière que les Britanniques vivant en Europe n'ont pas été associés non plus. Je suis persuadée que s'il y avait un nouveau référendum, bien précis, sur des questions fermées, on pourrait avoir un autre résultat. D'autant que le public britannique, même s'il en a assez du Brexit et qu'il souhaite que cela se termine, avec cette nouvelle classe d'âge et une meilleure information, pourrait voter pour un autre résultat, car les *Remainers* seraient moins arrogants. La veille du référendum, j'interrogeais le Ministre des affaires européennes britannique à

l'ambassade de Grande-Bretagne, qui disait de ne pas s'inquiéter, que le résultat ne serait pas aussi bon que celui attendu, mais évidemment favorable au *Remain*. Il y a eu un péché par manque de préparation, manque de travail et manque d'information sur les enjeux véritables.

J'aimerais vous poser deux questions : ne pensez-vous pas que réintroduire la question écossaise dans le débat pourrait être utile ? Je rappelle que les Ecossais avaient dit que si le Royaume-Uni quittait l'Union européenne, ils se reposeraient la question d'un référendum. Deuxièmement, la Chambre des Lords était très favorable au *Remain*, avez-vous eu l'impression d'un changement d'attitude, ou bien les positions sont-elles toujours les mêmes ? Et accessoirement, pensez-vous pouvoir gagner plus d'influence au Parlement britannique ?

Lord Robin Teverson. - Je laisserais la question écossaise à mes collègues. Il y a effectivement une grande inquiétude chez de nombreuses personnes quant à leur statut et quant au fait que les gens n'ont pas pu voter aux élections européennes. La commission électorale va-t-elle lancer une enquête officielle ? Je n'en suis pas sûr. Peut-être que mes collègues en savent plus.

Concernant le *no deal*, la commission des affaires européennes de la Chambre des Lords a étudié cette question il y a un an et demi et nous sommes arrivés à la conclusion qu'un retrait sans accord serait le pire des scénarios. Le débat fait rage au Parlement car, si personne n'arrive à se mettre d'accord sur quoi que ce soit, si l'un des 27 pays membres de l'Union refuse une nouvelle extension, comme le Président Macron par exemple, nous serons sortis le 31 octobre à 11 h.

Du côté conservateur, on sent monter une angoisse vis-à-vis de l'avenir-même du parti. On voit les scores qu'il a faits aux élections européennes et intermédiaires. Si ses membres n'arrivent pas à mener le Brexit comme ils l'ont promis, le parti conservateur sera « cramé ». C'est une très vive inquiétude. Les votes ont été siphonnés par Nigel Farage et son « *Brexit Party* », même si il n'a pas remporté de siège au Parlement britannique. C'est une grosse menace pour les conservateurs. Des élus ont vertement critiqué les positions de certaines entreprises qui s'étaient avancées sur ce terrain. A la Chambre des communes, il y a une majorité opposée au *no deal*. Elle a tenté cette semaine de reprendre la main sur le processus en posant des obstacles parlementaires à un retrait sans accord, mais cela a échoué.

On sous-estime encore aujourd'hui, même dans les milieux d'affaires, les conséquences d'un retrait sans accord. Le « freinage d'urgence » serait que la Chambre des communes trouve une manière de revenir sur l'activation de l'article 50, en vertu de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne qui permet de le révoquer. Cela ne serait pas facile, mais c'est là-dessus que se joue la question du Brexit.

Je vais me tourner vers Charles pour la question de l'Écosse et des ressortissants communautaires. Si je puis me permettre de dire une seule chose, la question du scandale de « *Windrush* » sur la génération venue des Caraïbes dont les ressortissants n'ont pas eu de statut reconnu pendant des années a été déplorable et a montré le comportement contestable du Ministère de l'intérieur.

Lord Charles Kinnoull. - Le mécanisme du « *settled status* » et la question des 3,8 millions de ressortissants étrangers vivant au Royaume-Uni a été étudiée par ma commission. Aux dernières nouvelles -il y a seulement 10 jours-, le Ministère de l'intérieur nous disait que 750.000 personnes avaient été validées par ce mécanisme. 4 ou 5 personnes ont été « filtrées » pour ainsi dire, du fait de leurs antécédents judiciaires. Nous regrettons l'absence de passeport ou de preuve physique de cela, car pour toutes les nécessités de la vie quotidienne, pour se présenter à un emploi, pour ouvrir un compte bancaire, acheter une maison, si le système informatique gouvernemental ne marche pas, vous ne pourrez pas prouver votre statut. Venant de la société civile et du monde des affaires, j'ai une vision « pratique » de ce processus, mais il y a un bocage au niveau du Ministère de l'intérieur. Nous vous engageons à donner un maximum de voix sur ce sujet. Nous avons une réunion mardi prochain avec des représentants des 27 pays de l'Union européenne pour parler de cette question, car ces 3,8 millions de ressortissants communautaires au Royaume-Uni ne sont pas là « en vacances », ils travaillent et fournissent des services cruciaux, comme les vétérinaires par exemple. Cette profession, que M. Bizet connaît bien, n'est exercée que par des ressortissants communautaires au Royaume-Uni, donc si l'on ne résout pas cette question, il n'y aura plus de vétérinaires dans notre pays. Nous vous encourageons donc également à faire votre possible pour faire bouger les choses.

Nous n'avons pas encore évoqué la question des personnes en précarité. 20% des Britanniques vivant en France sont dans une position de vulnérabilité vis à vis de leur statut juridique, en conséquence, toutes les informations que vous pourrez nous envoyer seront les bienvenues. Nous avons en ce sens rencontré vos homologues de l'Assemblée Nationale.

Concernant l'Écosse, il y a un référendum qui a polarisé le pays, il y a même eu du vandalisme dans ma circonscription. Le côté relations publiques a bien fonctionné pour le parti nationaliste écossais, mais il est moins populaire qu'il ne l'était. Son manque de popularité vient du fait qu'au Gouvernement il n'a pas été si efficace que cela, notamment en matière d'éducation et de santé. Je ne pense pas, malgré son regain de popularité avec le Brexit, qu'un référendum sur l'Écosse puisse donner quoi que ce soit de positif, et je ne pense donc pas que ce soit la voie à suivre.

Baronne Kishwer Falkner. - Vous avez parlé de l'amendement « Costa », du nom de l'un des membres du Parti conservateur. Sachez que le Gouvernement a déjà accepté cela, l'amendement est donc inscrit dans la loi.

Sur la preuve physique du statut, il y a un blocage au Royaume-Uni sur tout ce qui peut ressembler à une carte d'identité ou à une carte de séjour.

S'agissant de l'Écosse, si l'on autorise un nouveau référendum sur le Brexit, il n'y a pas de raison que l'on refuse un nouveau référendum sur l'indépendance de l'Écosse. Je pense qu'il ne faut donc pas suivre cette voie.

M. Christian Cambon, président. - Lorsque nous avons été en Écosse, le Parti nationaliste nous a bien dit que s'il y avait une opportunité de relancer le référendum, il le ferait. Je suis obligé de vous quitter car j'ai un autre engagement. Je voulais vous dire au nom de la Commission combien nous nous réjouissons de ces échanges, il faut les multiplier. Nous accueillons du reste mardi prochain une délégation du Parlement britannique avec nos collègues de l'Assemblée nationale au sujet des accords de Lancaster House, puisque nous avons régulièrement des réunions pour en suivre la progression.

Nous entrons dans une période où les parlementaires ont besoin de se rencontrer régulièrement, cela est très utile pour que nous nous comprenions bien. J'observe que nos points de vues convergent par ailleurs sur énormément de points. Je laisse le président Bizet conclure en vous disant le plaisir que j'ai eu de vous rencontrer. À bientôt !

Baronne Kishwer Falkner. - Tous les candidats à la fonction de Premier ministre au Royaume-Uni disent ne pas vouloir d'un *no deal*, mais les plus populaires disent qu'il est nécessaire de se préparer à une sortie sans accord. La Commission européenne a par ailleurs envoyé un courrier aux entreprises britanniques leur disant de se préparer à la perspective d'une sortie sans accord. Est-ce qu'il y a eu des préparations du côté français, notamment concernant les douanes à Calais ?

M. Jean Bizet, président. - Sur ce point, nous avons voté un projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires dans l'hypothèse d'un *no deal*. Nous pourrions vous le faire passer, il est assez court. Dans un certain nombre de filières, notamment la filière bancaire, les entreprises ont déjà acquis la conviction que la sortie se ferait sans accord. Cela est désolant, mais nous nous rapprochons irrémédiablement du 31 octobre.

Dans l'hypothèse où un État membre ne serait pas d'accord pour vous accorder un délai supplémentaire, il faut vous préparer à révoquer unilatéralement l'article 50. La Cour de justice vous a en ce sens tendu la main. Sur ce point-là, les choses sont précises. On le regrette, on le redoute, mais nous avons tout fait pour être prêts. Sur un certain nombre de ports, il y a un minimum d'infrastructures qui ont été mises en oeuvre, mais les Présidents de Régions, attendent pour en faire davantage, probablement sur fonds propres. Ils demanderont une participation financière de l'État mais cela n'est pas évident. Du côté français, nous sommes prêts, même si nous le regrettons.

Lord Charles Kinnoull. - Monsieur le Président, il serait très intéressant pour nous d'en savoir plus sur les préparatifs français visant à permettre aux ressortissants britanniques vivant en France de continuer à vivre et à travailler en France.

M. Jean Bizet, président. - Nous allons vous donner les documents précis sur ce sujet. La volonté est qu'il y ait un parallélisme rigoureux entre la façon dont seront traités les ressortissants européens en Grande-Bretagne, et celle dont seront traités les citoyens britanniques dans les autres États membres. Je suis élu d'un des départements les plus proches des côtes britanniques, le département de la Manche, dans lequel la préfecture a ouvert des bureaux. Toute personne qui vit depuis 5 ans en France pourra continuer de résider ici, de manière automatique. Je n'ai pas vu de ressortissants anglais inquiets, les réponses leur ont été données. Certaines situations devront cependant être réglées au cas par cas.

Lord Charles Kinnoull. - Ce que vous nous dites nous est tout à fait utile. Toutefois, sur un plan plus philosophique, à la Chambre des Lords, nous avons coutume de dire qu'il faut que les choses soient regardées de près.

M. Jean Bizet, président. - Encore une fois, nous avons habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance et donc extrêmement rapidement sur ces sujets. Si des points particuliers ont échappé à l'administration, ils seront traités promptement. Il n'y a absolument aucune mauvaise volonté de notre côté. Nous sommes toutefois désolés de ce qui se passe.

M. Olivier Cadic. - Vous avez évoqué la lettre de la Commission demandant aux entreprises de se préparer à un *no deal*. Sachez que j'ai personnellement une société en Angleterre et que je l'ai reçue. Mais au fond qu'est-ce que le *no deal* ? C'est un chaos absolu lorsque l'on est entrepreneur. On nous demande de nous tourner vers un agent, mais mon expert-comptable ne sait pas répondre à mes questions. On ne peut pas se préparer au chaos. N'oubliez pas ce que disait Bonaparte : le plus mauvais général est celui qui part sur le champ de bataille avec un plan. Nous sommes tous dans l'attente de ce qui va se passer et si, nous devons avoir le chaos, nous gérerons en fonction de la situation.

M. Jean Bizet, président. - Pour répondre à la baronne Falkner entre Trump et Xi-Jinping, l'Union européenne a choisi son camp. C'est celui de la liberté et des valeurs, il n'y a pas d'ambiguïté là-dessus. Simplement, comme l'a dit M. Cambon tout à l'heure, nous aimons bien les bonnes manières en diplomatie. J'ai eu l'occasion de le dire à l'ambassadeur des États-Unis à Paris.

Je voudrais également vous dire que le Président Cambon et moi-même, au sein du groupe de suivi « Brexit et refondation de l'Union », voulons préparer la nouvelle Union européenne, celle d'après Brexit. Il est important que, dans nos chambres respectives, nous puissions écrire une

nouvelle page de l'Union européenne. La Grande-Bretagne restera toujours à quelques 20 ou 30 miles nautiques des côtes françaises. Il reste par ailleurs 6 pays dans les Balkans qui frappent à la porte de l'UE, qui sont sous l'influence de la Chine, de la Russie, de la Turquie et même de l'Arabie-Saoudite. Leur jeunesse est inquiète et quitte le pays. Il faut, dans le cadre du Partenariat Oriental, les rassurer et leur donner rapidement des réponses. L'opinion française n'est pas suffisamment sensibilisée à ce sujet. Il va donc falloir que l'on construise cette Europe à plusieurs vitesses, à plusieurs cercles, dans laquelle insérer les Balkans. Où mettrons-nous la Grande-Bretagne ? Il faut que nous ayons des échanges très étroits à ce sujet.

J'aimerais que nous continuions ensemble à correspondre, car nous devons obligatoirement écrire une nouvelle page. Je ne sais pas si cela marchera mieux après qu'avant le Brexit, mais c'est souvent comme cela dans un couple. Il y a des jours avec et des jours sans, mais nous ne pouvons pas nous quitter comme cela.

Lord Robin Teverson. - Monsieur le Président, c'est une parfaite conclusion et vous avez parfaitement raison. Merci pour votre hospitalité et vos questions, cela a été un privilège pour nous d'être ici et nous sommes tout à fait d'accord pour revenir quoi qu'il advienne.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

**ANNEXE 4 -
MISSION À LONDRES ET ÉDIMBOURG
LES 9 ET 10 MAI 2019**

Délégation

M. Christian Cambon, Sénateur du Val-de-Marne, Président de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées
M. Jean Bizet, Sénateur de la Manche, Président de la Commission des Affaires européennes
M. Simon Sutour, Sénateur du Gard, ancien Président de la Commission des Affaires européennes
M. Ladislav Poniatowski, Sénateur de l'Eure, Membre de la Commission des Affaires étrangères et de la Défense
Mme Gisèle Jourda, Sénatrice de l'Aude, Secrétaire de la Commission des Affaires européennes
M. Claude Kern, Sénateur du Bas-Rhin, Membre de la commission des affaires européennes.

Jeudi 9 mai 2019 : Londres

10h00 Entretien avec M. Robin Walker, secrétaire d'état auprès du ministre du Brexit

11h00 – 12h00 Entretien avec M. Denzil Davidson, Conseiller spécial Affaires européennes de la Première Ministre, et M. Jonathan Black, Directeur général Europe au Cabinet Office

12h30 Table ronde organisée à l'ambassade de France
Participants britanniques :
M. Oliver Letwin, député conservateur
Mme Alison McGovern, députée travailliste
Mme Yvette Cooper, députée travailliste
Mme Nicky Morgan, députée conservateur
M. Robert Neill, député conservateur

14h45 – 15h45 Entretien avec M. Hilary Benn, MP Labour, Président de la Commission des Communes en charge du Brexit.

Vendredi 10 mai 2019 : Edimbourg

8h30-9h30 Réunion préparatoire avec M. Emmanuel Cocher, consul général de France à Edimbourg, sur les conséquences du Brexit pour l'Ecosse.

9h30-11h00 Entretien avec Mme Joana Cherry, député SNP au Parlement britannique (Edimbourg Ouest)

11h00-12h00 Entretien avec M. Graeme Jones, directeur exécutif de la Scottish Financial Enterprise

12h30-13h30 Entretien avec M Ben Macpherson, MSP, ministre délégué à l'Europe, aux migrations et au développement international, scottish government

13h00-15h00

Rencontre avec le Professeur Peter Jackson (directeur du département de la sécurité internationale, université de Glasgow) et le Professeur Steven Tyre (vice-doyen au département des sciences humaines, université de St Andrews).