

N° 660

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 juillet 2018

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 les **négociations** en vue du **retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne**,*

Par MM. Jean BIZET et Christian CAMBON,

Sénateurs.

Tome 1 : *Rapport*

(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, Mmes Gisèle Jourda, Fabienne Keller, MM. Claude Kern, Ronan Le Gleut, Didier Marie, Pierre Médevielle, Mme Colette Mélot, MM. Ladislav Poniatsowski, Simon Sutour, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.*

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	5
AVANT-PROPOS	9
I. LA DIFFICILE NÉGOCIATION DE L'ACCORD DE RETRAIT	13
A. UNE MÉTHODE CLARIFIÉE : UN RÈGLEMENT FINANCIER DE 45 A 75 MILLIARDS D'EUROS	16
1. <i>Les enjeux du règlement financier</i>	<i>17</i>
2. <i>Un compromis satisfaisant mais la vigilance reste nécessaire.....</i>	<i>17</i>
B. LA SITUATION DES PERSONNES : DES INQUIÉTUDES FORTES ET LÉGITIMES	18
1. <i>L'état des discussions.....</i>	<i>18</i>
2. <i>Trop de questions non résolues.....</i>	<i>19</i>
3. <i>Une dégradation du climat à l'égard des étrangers</i>	<i>21</i>
C. L'IRLANDE : UNE QUESTION TOUJOURS EN SUSPENS	22
1. <i>Des conséquences économiques potentiellement importantes.....</i>	<i>23</i>
2. <i>Une mémoire de la période des « troubles » qui reste vive</i>	<i>24</i>
3. <i>L'Irlande du Nord au cœur des négociations.....</i>	<i>25</i>
II. QUEL CADRE POUR LES RELATIONS FUTURES APRÈS LA PÉRIODE DE TRANSITION ? LES INCERTITUDES PERDURENT	29
A. UNE PÉRIODE DE TRANSITION À GÉOMÉTRIE VARIABLE ?.....	29
1. <i>Une solution actée</i>	<i>29</i>
2. <i>Les sinuosités de la position britannique</i>	<i>30</i>
B. VERS UN ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE ?.....	30
1. <i>Les options possibles</i>	<i>30</i>
2. <i>Les contours d'un accord de libre-échange</i>	<i>32</i>
C. DES ENJEUX SECTORIELS MAJEURS	34
1. <i>L'agriculture et la pêche.....</i>	<i>34</i>
2. <i>Les secteurs industriels.....</i>	<i>36</i>
3. <i>Le secteur financier.....</i>	<i>37</i>
4. <i>Les coopérations en matière de sécurité et de défense</i>	<i>40</i>
CONCLUSION	43
EXAMEN DU RAPPORT PAR LE GROUPE DE SUIVI.....	45
ANNEXES	51
1. <i>Les principales propositions du Livre blanc du gouvernement du Royaume-Uni pour les relations futures avec l'Union européenne</i>	<i>51</i>
2. <i>Résultats du référendum du 23 juin 2016 par région</i>	<i>53</i>
3. <i>Cours de la livre sterling en euros</i>	<i>54</i>

4. <i>Relation future UE/Royaume-Uni : les modèles possibles</i>	54
5. <i>Les zones économiques exclusives (ZEE)</i>	55
6. <i>Nombre de délits racistes enregistrés au Royaume-Uni</i>	55

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

① Sur l'accord de sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne :

Le groupe de suivi du Sénat s'inquiète de la possibilité que les négociations du « Brexit » n'aboutissent pas dans les temps. Un « *no deal* » aurait de lourdes conséquences pour les citoyens et les entreprises : il n'est toujours pas exclu à ce stade, car tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout, il n'y a d'accord sur rien.

Le risque pour l'Union est de se trouver confrontée au **choix entre un « *no deal* » et une remise en cause inacceptable de ses lignes rouges**, au rang desquelles l'intégrité du marché unique. En particulier, la proposition britannique du 6 juillet 2018 s'apparente à un marché unique « à la carte », inacceptable pour l'Union.

Deux questions sont pendantes, alors que le temps utile pour la négociation est désormais compté. En particulier, l'Irlande apparaît comme un véritable « nœud gordien ».

Sur la question des résidents européens au Royaume-Uni, le groupe de suivi :

Demande qu'un protocole séparé de l'accord de retrait soit établi, afin de garantir que les éléments auxquels les négociateurs sont parvenus seront bien préservés, en cas d'échec des négociations ;

Appelle le gouvernement britannique à répondre aux 150 questions adressées par les associations représentant les citoyens européens sur leur statut, à doter les administrations britanniques de capacités d'enregistrement suffisantes et à lancer une vaste campagne d'information à l'intention des citoyens européens résidant au Royaume-Uni, afin que tous puissent, le moment venu, faire valoir leurs droits ;

Juge qu'une définition de leurs droits par la loi, et donc par le Parlement britannique, offrirait davantage de stabilité aux résidents européens ;

S'inquiète de l'extinction au bout de 8 ans de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne et du contrôle, à l'issue, par une « autorité indépendante ». L'indépendance d'une telle autorité et la réalité de ses moyens sont des points de préoccupation.

Estime que des clarifications doivent également être apportées aux Britanniques résidant dans l'Union européenne.

Sur la question de l'Irlande, le groupe de suivi souligne que :

L'Irlande est le nœud gordien des négociations du Brexit. Les acquis de de la zone commune de voyage (1922) et de l'accord du Vendredi Saint (1998) doivent être préservés. La mise en place d'une frontière physique entre les deux parties de l'Irlande est impensable. Ce n'est pas une option possible.

Pour autant, le Brexit fera de la frontière intra-irlandaise, longue de 500 km, la frontière extérieure de l'Union européenne.

A ce stade, et faute de proposition alternative crédible des autorités britanniques, l'option dite du « *backstop* », consistant à créer une zone réglementaire et douanière commune entre l'Union et l'Irlande du Nord, est la seule crédible.

Les partisans du Brexit dur, dans une sorte de chantage, voudraient faire peser sur l'Union européenne la responsabilité des décisions à prendre pour mettre en œuvre la décision du peuple britannique.

Il importe que l'Union européenne conserve un front uni et demeure ferme sur ses lignes rouges.

L'Union doit marquer sa solidarité avec l'Irlande, État membre qui a joué la carte européenne avec confiance.

Sur le **règlement financier**, le groupe de suivi prend acte des avancées qui ont permis de définir les bases d'un compromis ; il juge toutefois nécessaire de maintenir une grande vigilance dans la suite du processus pour que tous les engagements soient respectés.

② **Sur la question du futur accord de libre-échange**, le groupe de suivi :

Estime que la proposition britannique du 6 juillet 2018 ne répond pas aux critères définis par le Conseil européen le 23 mars 2018 en ce qu'il s'apparente à un « accès à la carte » au marché européen ;

Demande au gouvernement britannique de préciser sa position en détaillant les modalités de l'union douanière envisagée ;

Considère que le traité proposé ne règle pas clairement la question de la frontière avec l'Irlande ;

S'interroge sur la valeur juridique des engagements britanniques à ne pas pratiquer de dumping social ou environnemental.

En ce qui concerne les différents secteurs économiques directement concernés par le retrait du Royaume-Uni, le groupe de suivi :

Demande, qu'en **matière agricole**, le futur accord de libre-échange précise les règles relatives aux origines des produits, au suivi et les contrôles à mettre en place afin que le Royaume-Uni ne se transforme pas en plateforme de réexpédition de produits issus de pays tiers ;

Souhaite, **dans le domaine de la pêche**, le maintien des possibilités de pêches et des accès existants aux eaux pour tous les types de bateaux et la mise en place d'une gestion commune et durable des stocks ; demande que soit garanti le maintien de deux accords : la convention de Londres sur la pêche, signée en 1964, et l'accord dit de de la baie de Granville, signés par la France et le Royaume-Uni en juillet 2000.

Estime, qu'en **matière industrielle**, le futur accord de libre-échange devra limiter les barrières non-tarifaires, prévoir des droits de douane limités réduits et juguler les difficultés logistiques liées au rétablissement d'un contrôle douanier ;

Juge indispensable de préciser rapidement les contours d'un **régime d'équivalence pour les services financiers** afin d'éviter un risque de concurrence exacerbée entre le Royaume-Uni et l'Union européenne ;

Considère que les **chambres de compensation** installées à Londres devraient, conformément à l'avis de la Banque centrale européenne, être transférées sur le territoire de l'Union européenne.

Sur la sécurité et la défense, le groupe de suivi fait valoir que :

Après son retrait, le Royaume-Uni demeurera un partenaire essentiel en matière de défense ; de par sa capacité opérationnelle, il restera un élément fondamental de la défense de l'Europe.

La relation franco-britannique devra continuer à constituer l'un des socles de l'Europe de la défense, le Royaume-Uni étant le seul pays européen à partager la culture stratégique de la France.

La coopération avec le Royaume-Uni devra également rester forte en matière de sécurité intérieure, tout particulièrement pour la lutte contre le terrorisme (coopération policière et judiciaire, échange d'information).

Il faudra trouver les voies et moyens d'une association étroite des Britanniques à la sécurité et à la défense du continent européen. Un traité de de sécurité et de défense entre l'Union et le Royaume-Uni devra être négocié.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le 23 juin 2016, les Britanniques ont choisi, par référendum, de quitter l'Union Européenne. Le 29 mars 2017, le Royaume-Uni a notifié, conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne, sa décision de se retirer de l'Union. En conséquence, le 29 mars 2019, le Royaume-Uni sera un État tiers, en dehors de l'Union européenne.

Outre le choc qu'elle a provoqué pour l'unité européenne, cette décision a aussi déclenché un long et complexe processus de négociation en vue de la conclusion, d'une part, d'un accord fixant les modalités du retrait et, d'autre part, d'un accord destiné à fixer le cadre des relations futures.

Bien que regrettant profondément ce choix, certes démocratique, mais constituant un contresens géopolitique majeur à l'heure de l'émergence des États-continentaux, le Sénat s'est immédiatement mobilisé pour qu'il soit mis en œuvre dans les meilleures conditions possibles.

Le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne comporte en réalité deux aspects :

- Le « Brexit » lui-même, c'est-à-dire le « divorce » entre les Britanniques et l'Union européenne, d'une part ;
- L'indispensable relance de l'Union européenne à 27, sans le Royaume-Uni, d'autre part.

Conscient des enjeux attachés à ces deux volets, le Sénat, sur l'initiative de son président M. Gérard Larcher, a mis en place un « groupe de suivi », composé à parité des deux commissions des affaires étrangères et des affaires européennes. Ce groupe de suivi a déjà rendu deux rapports sur l'indispensable relance de l'Union¹, qui reste, aux yeux du Sénat, l'enjeu prioritaire. En effet, le Brexit peut avoir un effet déconstructeur sur l'Union européenne, laquelle doit trouver un nouveau souffle. Le Sénat a proposé, en février 2017, une feuille de route pour un sursaut du projet européen à travers trois axes : une Europe puissance ; une Europe compétitive et créatrice d'emplois ; une Europe lisible et proche des citoyens. Le groupe de suivi a fait récemment un point (juin 2018) sur les recommandations qu'il avait formulées en 2017. Il a malheureusement constaté que la relance européenne était encore en attente.

¹ *Rapports d'information « Relancer l'Europe : retrouver l'esprit de Rome » de MM. Jean-Pierre RAFFARIN et Jean BIZET, n° 434 (2016-2017) - 22 février 2017, et « La Relance de l'Europe : Le temps presse » de MM. Jean BIZET et Christian CAMBON, fait au nom du Groupe de suivi Retrait du Royaume-Uni et refondation de l'UE n° 592 (2017-2018) - 20 juin 2018.*

Le groupe de suivi se prononce aujourd'hui pour la deuxième fois sur l'autre volet, celui des négociations du *Brexit* à proprement parler, après une série d'entretiens à Paris, Dublin, Belfast et Londres, et après un premier rapport sur ce sujet en février 2017¹.

Le *Brexit* est une négociation extrêmement complexe et complètement inédite. Il consiste à « *partir de l'omelette pour retrouver les œufs* », comme cela a été décrit de façon imagée devant le groupe de suivi.

Comme en 2017, le groupe de suivi est aujourd'hui préoccupé par l'absence de résultat de la négociation et le nombre de sujets restant encore à trancher à quelques mois de la sortie du Royaume-Uni. L'hypothèse d'un « *no deal* », d'un échec des négociations, n'est toujours pas écartée à ce stade.

Un échec des négociations est possible et doit être évité absolument.

Le rapport de 2017 appelait à une séparation ordonnée. Il soulignait déjà qu'un échec des négociations était possible et devait être évité. Surtout, il formulait quatre recommandations pour ces négociations :

- Préserver l'unité et la cohésion des 27 États membres ;
- Informer et consulter les parlements nationaux qui devront ratifier le futur accord entre le Royaume-Uni et l'Union européenne ;
- Affirmer qu'un État ne peut prétendre obtenir plus d'avantages en étant en dehors de l'Union européenne qu'en dedans ;
- Assurer le caractère indissociable des quatre libertés qui constituent la contrepartie de l'accès au marché intérieur et refuser toute segmentation par secteur de l'accès au marché unique, tant dans l'accord de retrait que dans un accord fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

Depuis le déclenchement de l'article 50 du traité, la procédure de retrait a été jalonnée de plusieurs étapes importantes dont les principales sont les suivantes :

- **Le 29 avril 2017**, au cours d'une réunion extraordinaire, le Conseil européen a adopté une « *approche par étapes* » prévoyant la négociation en premier lieu de la séparation, avant que ne soit discuté l'accord sur les relations futures ; trois sujets prioritaires sont mis en avant pour l'accord de retrait : les droits des citoyens ; le règlement financier ; la question de l'Irlande. Ce n'est qu'une fois que des « *progrès suffisants auront été réalisés* »

¹ Rapport d'information « *Brexit : pour une sortie ordonnée* » de MM. Jean-Pierre RAFFARIN et Jean BIZET, fait au nom du Groupe de suivi Retrait du Royaume-Uni et refondation de l'UE n° 425 (2016-2017) - 15 février 2017.

que pourront démarrer les négociations pour définir le cadre des relations futures.

- **Le 19 juin 2017**, les négociations ont débuté officiellement entre M. Michel Barnier, négociateur en chef pour l'Union européenne et M. David Davis, ministre en charge du Brexit.
- **Le 8 décembre 2017**, les négociateurs ont publié un rapport conjoint sur les progrès accomplis au cours de la première étape des négociations.
- Lors du Conseil européen des **14 et 15 décembre 2017**, les Vingt-sept ont estimé que des « progrès suffisants » avaient été réalisés sur les modalités de la séparation et accepté d'entamer la seconde phase de négociation du Brexit ; ils ont aussi acté le principe d'une période de transition de deux ans.
- **Le 28 février 2018**, la Commission européenne a publié un projet d'accord de retrait qui traduit en termes juridiques le rapport conjoint des négociateurs.
- **Le 19 mars 2018**, l'Union européenne et le Royaume-Uni ont publié une version actualisée de l'accord de retrait en indiquant les points d'accord et de désaccord.
- **Le 23 mars 2018**, le Conseil européen (article 50) s'est félicité de cet accord et a adopté des orientations sur le cadre des relations futures.
- **Le 29 juin 2018, le Conseil européen (article 50)** s'est déclaré préoccupé par le fait qu'aucun progrès substantiel n'ait encore été réalisé en vue de parvenir à un accord sur une solution de dernier recours pour l'Irlande du Nord. Il a par ailleurs jugé nécessaire d'accélérer les travaux en vue d'élaborer une déclaration politique sur le cadre des relations futures. Il a souligné que, pour ce faire, il fallait que le Royaume-Uni précise davantage sa position sur les relations futures et présente à cet égard des propositions réalistes et réalisables.

Force est donc de constater qu'en dépit de progrès incontestables, les négociations avec le Royaume-Uni sont encore loin d'avoir abouti.

Or le temps presse puisqu'une version définitive de l'accord de retrait, accompagnée d'une déclaration politique sur le cadre des relations futures, devrait être approuvée par l'Union européenne et le Royaume-Uni **d'ici au mois d'octobre 2018**. C'est en effet indispensable pour permettre une ratification dans les délais par le Parlement européen et le Conseil, conformément à l'article 50 du traité, et par le Royaume-Uni, selon les règles constitutionnelles qui lui sont propres. En toute hypothèse, accord ou pas accord, le retrait du Royaume-Uni sera effectif à compter du 29 mars 2019¹.

¹ L'article 50 §3 TUE précise, en effet : « Les traités cessent d'être applicables à l'État concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification

Les semaines à venir seront donc décisives pour tenter de résoudre les questions pendantes en vue d'un accord de retrait, questions qui se focalisent sur la situation de l'Irlande dont le règlement conditionne la possibilité même d'un accord. Elles le seront aussi pour arrêter les lignes directrices d'un cadre pour les relations futures.

Dans ce contexte compliqué, le groupe de suivi a conduit une série d'auditions qui lui ont permis de mieux appréhender les enjeux des différentes questions en discussion. Il est resté en contact étroit avec le négociateur en chef de l'Union européenne, notre compatriote Michel Barnier. Une délégation s'est par ailleurs rendue, du 2 au 4 juillet, à Dublin, Belfast et Londres afin de rencontrer les acteurs de ce dossier épineux et d'évaluer concrètement sur place les risques de recréer une nouvelle frontière entre les deux Irlande.

Le présent document rend compte des travaux du groupe de suivi depuis la parution de son premier rapport. Il livre au Sénat son évaluation à quelques mois d'échéances importantes pour la suite d'un processus semé d'embûches. Il trace quelques lignes de force pour aborder au mieux l'échéance de la fin des négociations.

Il appelle, surtout, les acteurs de la négociation à prendre conscience de l'urgence qui s'attache désormais à la conclusion d'un accord. Cela passe avant tout par une clarification de la position britannique : le groupe de suivi lance un appel à nos partenaires britanniques pour utiliser à plein les quelques semaines de négociation utiles d'ici octobre 2018. Il est désormais urgent pour les négociateurs de l'Union de disposer d'une proposition crédible de la part de nos partenaires britanniques.

I. LA DIFFICILE NÉGOCIATION DE L'ACCORD DE RETRAIT

- **Un climat d'incompréhension et de méfiance**

Le gouvernement britannique est investi d'une mission : mettre en œuvre le résultat du référendum du 23 juin 2016.

Pour autant, comme l'ont montré les nombreux échanges du groupe de suivi, notamment avec les Parlementaires britanniques, l'établissement d'une position gouvernementale claire est entravé par les divisions, au sein même du gouvernement, du Parlement et du parti majoritaire, entre **deux visions concurrentes du Brexit**. D'un côté, ceux que l'on appelle les *Brexiters*, favorables à une sortie nette de l'Union européenne (dite : *Hard Brexit*), de l'autre, les partisans du maintien de liens plus étroits avec l'Union européenne.

Ce clivage traverse jusqu'au cabinet de la Première ministre, comme vient de l'illustrer la démission récente de M David Davis, ministre en charge du Brexit, et de M. Boris Johnson, ministre des Affaires étrangères, ce qui rend particulièrement complexe la tâche d'un exécutif disposant par ailleurs d'une majorité très étroite au sein d'un Parlement lui aussi très divisé sur la question.

Pour autant, le groupe de suivi ne rejoint pas les experts - certes de plus en plus nombreux - qui indiquent que le *Brexit* n'aura pas lieu.

En effet, d'une part, le peuple et les dirigeants britanniques sont particulièrement respectueux de l'expression du suffrage démocratique. D'autre part, sur le plan constitutionnel et juridique, une remise en cause définitive du *Brexit* nécessiterait la mise en place d'un nouveau gouvernement, issu d'une nouvelle Chambre et appuyé par un nouveau referendum, pour revenir sur celui du 23 juin 2016. C'est très peu probable, d'autant que les appels à un second référendum, parfois par des personnalités de premier rang, portent finalement assez peu dans la profondeur de l'opinion publique britannique.

Face au principe légitimement posé par l'Union européenne - « *le Royaume Uni ne saurait prétendre à une situation meilleure en dehors de l'UE que celle dont il jouissait à l'intérieur* » - les autorités britanniques naviguent entre deux impératifs contradictoires : mettre en œuvre le *Brexit* et préserver les intérêts des consommateurs et des entreprises britanniques en atténuant les effets négatifs. Le risque étant non seulement une absence d'accord mais aussi que les négociations ne conduisent à un accord qui serait rejeté par le Parlement ou par l'opinion publique britannique, qui n'a pas été préparée, lors de la campagne référendaire, à l'existence d'un inévitable « coût » du *Brexit*.

De son côté, l'Union européenne craint que le départ du Royaume-Uni soit l'amorce du « détricotage » de 60 ans de construction européenne et que tout statut particulier octroyé au Royaume-Uni soit vu par d'autres États membres comme l'acceptation d'une Europe à la carte. Dans cette Europe à la carte, une plus grande différenciation entre les États membres aurait pour conséquence d'éloigner encore plus l'avènement d'une Europe puissance que le groupe de suivi appelle de ses vœux.

L'Union européenne constate également que le retrait du Royaume-Uni, contributeur net au budget européen, pourra entraîner des moyens budgétaires moindres et une approche plus modeste des deux seules politiques communes européennes visibles que sont la PAC et la politique de cohésion.

Dans ces conditions, l'Union est pleinement légitime à justifier son unité et son Marché unique. Au même moment, elle doit se préserver du risque de voir le Royaume-Uni entretenir, à ses portes, une concurrence déloyale grâce à la dérégulation ou à des politiques fiscales et sociales moins contraignantes.

Enfin, l'Union ne peut accepter que le Royaume-Uni demande des accords particuliers pour certains secteurs et pratique une sélection secteur par secteur, laissant de côté les obligations liées au marché unique pour n'en prendre que les avantages.

- **Une longue et difficile négociation**

On rappellera que, comme le prévoient les orientations adoptées par le Conseil européen le 29 avril 2017, les négociations du *Brexit* se déroulent en deux étapes majeures : avant et après la date de retrait. L'article 50 du Traité sur l'Union européenne l'impose puisqu'il prévoit que l'Union négocie et conclut avec l'État qui se retire un accord fixant les modalités de son retrait tout en tenant compte du cadre des relations futures avec l'Union.

Le 8 décembre 2017, les négociateurs ont publié un rapport conjoint sur les progrès accomplis au cours de la première étape des négociations, permettant au Conseil européen des **14 et 15 décembre 2017** d'estimer que des « progrès suffisants » avaient été réalisés sur les modalités de la séparation et accepter d'entamer la seconde phase de négociation ; ils ont aussi acté le principe d'une période de transition de deux ans.

Le 19 mars 2018, les négociations entre la Commission européenne et le négociateur britannique ont permis d'obtenir un accord provisoire sur une partie de l'accord de retrait. **Quatre sessions de négociation** se sont tenues depuis le Conseil européen du 23 mars 2018¹.

Depuis le début des négociations, face à une situation politique au Royaume-Uni marquée par une faible majorité parlementaire et la division

¹ 15 sessions de négociations se sont tenues depuis l'ouverture des négociations le 29 avril 2017.

du parti conservateur, la Commission européenne a su maintenir l'unité des 27 et la cohésion de l'Union.

Du côté britannique, au fil des discours de la Première ministre (Lancaster House - 17 janvier 2017 ; Florence - 22 septembre 2017 ; Munich - 17 février 2018 ; Mansion House - 2 mars 2018) et des ministres (Boris Johnson - 14 février 2018 ; David Davis - 22 février 2018 ; Philip Hammond - 7 mars 2018), le ton est devenu plus conciliant. Ce qui avait été écarté d'emblée est désormais accepté, qu'il s'agisse du coût financier du divorce ou de la libre-circulation des personnes durant la période de transition.

Le cadre des négociations a, dans le même temps, été précisé avec le vote, le 20 juin 2018, à la Chambre des communes du projet de loi de retrait de l'Union européenne. Le principal enjeu résidait dans le rôle que pourrait jouer le Parlement britannique.

Au cas où aucun accord avec l'Union européenne ne serait obtenu avant le 21 janvier 2019, une déclaration écrite du gouvernement accorde au président de la Chambre le pouvoir de décider si la motion constatant l'échec des négociations, déposée par le Gouvernement, devra être adoptée en termes neutres ou si elle devra être amendée. Cette déclaration écrite a permis au gouvernement d'empêcher l'adoption d'un amendement prévoyant la possibilité d'un « vote significatif » du Parlement sur l'accord de retrait. Il convient de rappeler qu'aux termes du jugement Miller de la Cour suprême du Royaume-Uni, en date du 24 janvier 2017, le gouvernement ne dispose pas de la prérogative de décider seul du retrait de l'Union européenne sans l'accord préalable du Parlement, exprimé en vertu d'une loi. Par ailleurs, le vote du 20 juin dernier ne concerne que le projet de loi de retrait. Il ne présume pas de l'action du Parlement britannique sur l'accord sur les futures relations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

Il est donc désormais acquis que le Parlement britannique votera sur un éventuel accord de retrait, sans doute cet automne. Ce vote sera crucial et met le gouvernement britannique sous pression.

Le début des négociations a longtemps été marqué par le souhait du Royaume-Uni de renoncer à l'Union douanière et au Marché unique et par sa volonté de négocier un accord de libre-échange aussi approfondi que possible.

Pourtant, récemment, tel un ballon d'essai, la Première ministre a lancé l'idée d'un « partenariat douanier » qui ressemble fort, au nom près, à un maintien dans l'Union douanière. Le gouvernement britannique a présenté le 6 juillet, dans un communiqué, une première approche prévoyant une union douanière limitée aux marchandises agricoles et industrielles et un système douanier facilité, destiné à limiter les démarches aux frontières. Le Livre Blanc du gouvernement britannique doit préciser les contours de cette proposition.

Cependant une étape importante avait déjà été franchie le 8 décembre 2017 quand il a été considéré que les progrès réalisés et consignés dans le « rapport conjoint » des négociateurs étaient suffisants pour passer à la seconde phase de la négociation du retrait, qui concerne la transition et le cadre des relations futures. Ensuite les juristes de la Commission ont retranscrit les modalités du « rapport conjoint » en termes juridiques contraignants dans un texte paru le 28 février sous le nom de « projet d'accord de retrait ».

Le « projet d'accord de retrait » s'appuie sur le « rapport conjoint » et contient 168 articles détaillant les trois points importants déjà énumérés et donc le règlement financier accepté par le Royaume-Uni. Il doit servir de base à la négociation qui conduira à l'accord de retrait définitif.

Dans ce projet d'accord, les parties grisées du texte reprennent les points du « rapport conjoint » sur lesquels les deux parties sont déjà tombées d'accord et les parties non grisées reflètent les solutions préconisées par l'Union européenne. Bien que le texte dans son ensemble ait d'abord fait l'effet d'une bombe à Londres, essentiellement à cause des solutions préconisées pour la frontière irlandaise, (« *Jamais aucun Premier ministre britannique n'acceptera un pareil accord* » a déclaré Theresa May au Parlement), force est de reconnaître que ce document de travail était nécessaire.

Toutefois se retranchant derrière l'adage que « *rien n'est conclu tant que tout n'est pas conclu* », le gouvernement britannique, conjointement avec la Commission européenne, a publié ce projet d'accord le 19 mars 2018. Comme le nom et la typographie l'indiquent, ce document est un projet. Environ 25% des dispositions doivent encore être négociées. La négociation sur ce document de travail peut commencer. Elle doit durer jusqu'au mois d'octobre prochain.

Ainsi depuis la mise en œuvre de l'article 50 qui doit permettre au Royaume-Uni de quitter l'Union européenne le 29 mars 2019, les deux parties négociaient les importantes modalités du départ. En effet, elles avaient le devoir de s'entendre sur les trois sujets majeurs que sont la facture du divorce ou « règlement financier », le droit des citoyens résidents et la frontière irlandaise, et il était nécessaire aussi que l'accord de transition fût confirmé, à défaut d'être totalement « ficelé » et qu'enfin se profilât l'esquisse du futur accord établissant le cadre de la future relation entre l'Union et le Royaume-Uni.

A. UNE MÉTHODE CLARIFIÉE : UN RÈGLEMENT FINANCIER DE 45 A 75 MILLIARDS D'EUROS

Aujourd'hui, par le « rapport conjoint » du 8 décembre 2017 transformé en « projet d'accord de retrait », le Royaume-Uni a accepté de régler à l'Union européenne une somme estimée de manière provisoire à environ **45 milliards d'euros**. Londres et Bruxelles sont effectivement

tombées d'accord sur **les modalités de calcul et sur le montant approximatif de cette facture**. Initialement était évoquée la somme de 50 à 75 milliards, montant qui regroupe les deux dernières années du cycle budgétaire, les « restes à liquider », les engagements de dépenses extrabudgétaires, les promesses faites en matière de fonds structurels et autres obligations, comme la garantie des prêts à l'Ukraine ou le paiement des retraites de fonctionnaires de l'Union.

1. Les enjeux du règlement financier

Les enjeux du règlement financier étaient particulièrement importants dans la mesure où le départ de la Grande Bretagne va conduire les 27 restant dans l'Union à réduire le budget communautaire de la contribution britannique ou à la compenser. Quoi que choisisse l'Union, il convient que la transition se fasse en douceur et que le cadre financier actuel ne soit pas perturbé. Il était donc nécessaire de s'assurer que Londres honorerait ses engagements. C'est ce qu'a affirmé la Première Ministre dans son discours de Florence quand elle a dit qu' *« aucun État membre ne devrait être amené à recevoir moins ou à contribuer plus jusqu'à la fin de l'actuel cadre pluriannuel du fait du retrait du Royaume-Uni »* et que le Royaume Uni honorerait *« les engagements qu'il avait pris pendant la période où il était membre »*.

Il se peut que l'on arrive à la **fourchette haute de 75 milliards**, car on ne connaît pas encore le montant exact de cette facture qui s'étalera dans le temps et le projet d'accord a préféré très habilement **mettre en place une méthodologie de calcul de la facture plutôt que de procéder à des calculs trop précis**.

La vigilance reste de rigueur d'abord parce que certains « *Brexiters* » considèrent que cette dette doit servir de moyen de pression dans les négociations et surtout parce que l'opinion publique britannique pourrait réagir vivement devant l'importance de ces chiffres et mettre le gouvernement sous pression.

2. Un compromis satisfaisant mais la vigilance reste nécessaire

Les deux parties ont trouvé un compromis sur les principes du règlement financier, mais, comme il a été dit, ils n'ont donné aucun chiffre définitif sur cette facture. L'accord prévoit que le Royaume-Uni continuera à verser ses contributions prévues dans le budget européen en 2019 et 2020, comme s'il était resté un membre à part entière de l'Union pendant ces deux années alors qu'il sera déjà entré en période de transition.

Après cette période de deux ans, Londres restera redevable des engagements financiers pris dans le cadre des budgets passés, mais pas encore payés (le « reste à liquider ») puisque les crédits d'engagement

peuvent s'étaler sur plusieurs années. Ce "reste à liquider" qui constitue la plus grosse partie du règlement financier du Brexit sera calculé au 31 décembre 2020, et sera versé progressivement, au fur et à mesure que ces engagements deviendront exigibles, comme cela aurait été le cas si le Royaume-Uni était resté un État membre.

Sur le règlement financier, le groupe de suivi prend acte des avancées qui ont permis de définir les bases d'un compromis ; il juge toutefois nécessaire de maintenir une grande vigilance dans la suite du processus pour que tous les engagements soient respectés.

B. LA SITUATION DES PERSONNES : DES INQUIÉTUDES FORTES ET LÉGITIMES

La question des **droits des citoyens** a été identifiée d'emblée, par les négociateurs, comme l'une des questions clef du *Brexit*.

Tandis qu'environ 3,6 millions de citoyens européens sont établis au Royaume-Uni (dont environ 300 000 Français), environ 1,2 million de Britanniques résident dans l'Union européenne. Les ressortissants de l'Union européenne représentent près de 5 % de la population vivant au Royaume-Uni. L'accord provisoire trouvé sur cette question est loin d'avoir dissipé l'ensemble de leurs inquiétudes.

1. L'état des discussions

Les négociations entre la Commission européenne et le Royaume-Uni ont permis d'obtenir, le 19 mars 2018, un accord provisoire sur les droits des citoyens et sur la période de transition. Les dispositions relatives aux droits des citoyens figurent en deuxième partie du projet d'accord de retrait actuellement en cours de discussion.

L'accord trouvé couvre les citoyens européens s'établissant au Royaume-Uni et les citoyens britanniques s'établissant dans l'Union européenne avant la fin de la période de transition, ainsi que les membres de leur famille. La libre-circulation et l'acquis communautaire continuent à s'appliquer pendant la période de transition c'est-à-dire pendant 21 mois, du 29 mars 2019 au 31 décembre 2020. À l'issue de cette période, donc à compter du 1^{er} janvier 2021, les citoyens ayant résidé pendant une période continue de cinq ans au Royaume-Uni (ou dans l'Union européenne pour les citoyens britanniques) acquièrent un droit de résidence permanente. La continuité de

séjour est appréciée en conformité avec le droit européen¹. Les personnes qui s'installeront outre-Manche pendant la période transitoire auront les mêmes droits que celles arrivées quand le pays était encore membre de l'Union.

Le ministère de l'Intérieur britannique a publié, le 21 juin 2018, les règles qu'il entend appliquer aux demandes de permis de séjour pour les citoyens européens qui souhaitent continuer à résider au Royaume-Uni après le Brexit². Il est précisé que les démarches pourront être faites en ligne, à partir d'un ordinateur ou d'une application téléphonique. Les candidats devront prouver leur identité, leur résidence au Royaume-Uni, et déclarer qu'ils n'ont pas fait l'objet de graves condamnations judiciaires. Cette démarche aura un coût de 65 £ (soit environ 73€) et un coût moitié moindre pour les enfants de moins de 16 ans. La procédure permettra d'obtenir le statut de résident permanent (« *settled status* »). Les citoyens établis au Royaume-Uni depuis moins de cinq ans pourront obtenir un statut de pré-résident (« *pre-settled status* »), puis demander gratuitement le statut de résident permanent, une fois la durée de cinq ans atteinte.

Il convient de préciser que 8,7 % de la population du Royaume-Uni est étrangère. En particulier, 4,9% de la population du Royaume-Uni provient de l'Union européenne. 24 % des travailleurs étrangers de l'UE au Royaume-Uni sont employés dans la distribution, les hôtels ou restaurants. Ces travailleurs représentent, par ailleurs, 11 % du total des employés de l'industrie.

2. TROP DE QUESTIONS NON RÉSOLUES

L'accord trouvé est provisoire, puisqu' « *il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y pas d'accord sur tout* ». Inquiète des conséquences possibles d'un « *no deal* », l'association *the3million*, auditionnée par votre groupe de suivi, demande qu'un protocole séparé de l'accord de retrait soit établi, afin de garantir que les éléments auxquels les négociateurs sont parvenus seront bien préservés, en cas d'échec des négociations. Elle demande également que la procédure envisagée dans la lettre d'intention du ministère de l'Intérieur puisse relever de la loi et donc du Parlement britannique, plutôt que du seul gouvernement, qui serait alors susceptible de la modifier à tout moment.

The3million a transmis une liste de plus de 150 questions au ministère de l'intérieur britannique, le *Home Office*, correspondant aux difficultés concrètes que soulève la mise en œuvre de la procédure

¹ L'article 16 de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 prévoit notamment que : « La continuité du séjour n'est pas affectée par des absences temporaires ne dépassant pas au total six mois par an, ni par des absences plus longues pour l'accomplissement d'obligations militaires ou par une absence ininterrompue de douze mois consécutifs au maximum pour des raisons importantes, telles qu'une grossesse et un accouchement, une maladie grave, des études ou une formation professionnelle, ou le détachement pour raisons professionnelles dans un autre État membre ou un pays tiers. »

² « *EU Settlement scheme : statement of intent* », *Home Office*, 21 juin 2018.

envisagée, en fonction des cas particuliers. **Lors de son entretien avec les membres de la délégation du groupe de suivi, le 4 juillet 2018, M. Robin Walker, sous-secrétaire d'État parlementaire à la sortie de l'Union européenne, a confirmé la volonté du gouvernement britannique de répondre précisément à ces questions.**

L'une des inquiétudes porte sur la capacité de l'administration britannique à procéder à l'enregistrement de près de 3,6 millions de ressortissants européens, dans le cadre d'un processus qui n'est plus seulement déclaratoire mais aussi constitutif de droits. Cette administration disposera-t-elle de moyens suffisants ?

D'après l'association *the3million*, les données personnelles détenues par le ministère de l'Intérieur britannique présenteraient un taux d'erreur de l'ordre de 10 %, l'accès à ces données étant par ailleurs problématique depuis l'insertion dans une loi récente¹ d'une clause spécifique supprimant le droit d'accès et de rectification des données détenues par les autorités publiques dans le cadre des procédures d'immigration.

La situation des personnes précaires, pour des raisons sociales ou de santé, celle des personnes dont la résidence n'est pas reconnue, ou encore qui sont incarcérées, ou illettrées, soulève de nombreuses inquiétudes. Qu'en sera-t-il pour ces personnes si elles ne formulent pas leur demande d'octroi du statut de résident permanent (le « *settled status* »), en bonne et due forme, avant la date limite fixée au 30 juin 2021 ? Il serait souhaitable, à tout le moins, qu'une campagne d'information suffisante soit organisée, afin de donner, autant que possible, une chance à tous ces citoyens européens d'exercer leurs droits.

La Cour de justice de l'Union européenne demeurera compétente pendant la période de transition. Par la suite, sa compétence s'éteindra, à l'issue d'un délai de huit ans. L'accord prévoit que la mise en œuvre des dispositions de l'accord relatives aux droits des citoyens fera l'objet d'un contrôle par une autorité indépendante. L'indépendance d'une telle autorité et la réalité des moyens juridiques et logistiques qui lui seront accordés sont toutefois sujettes à interrogations.

Enfin, la question des droits des citoyens arrivés après la période de transition n'est pas résolue et dépendra des orientations de la politique d'immigration britannique.

A l'inverse, les interlocuteurs britanniques de votre groupe de suivi ont manifesté des inquiétudes quant au futur statut des Britanniques résidant dans l'Union européenne. Au-delà des dispositions de l'accord de retrait, cette question est d'autant plus complexe qu'elle dépendra des procédures existant dans chaque État membre. Des clarifications devront également être apportées à ces citoyens britanniques avant l'entrée en

¹ *Data protection Act, 2018.*

vigueur du Brexit. Dans l'attente, les Britanniques installés dans l'Union européenne sont inquiets. Le nombre de Britanniques ayant obtenu la nationalité d'un autre État membre de l'Union européenne aurait été multiplié par sept en deux ans, passant de 1 800 en 2015 à plus de 13 000 en 2017¹.

Sur la question des résidents, le groupe de suivi :

Demande qu'un protocole séparé de l'accord de retrait soit établi, afin de garantir que les éléments auxquels les négociateurs sont parvenus seront bien préservés, en cas d'échec des négociations ;

Demande au gouvernement britannique de répondre aux 150 questions adressées par les associations représentant les citoyens européens sur leur statut, de doter les administrations de capacités d'enregistrement suffisantes et de lancer une vaste campagne d'information à l'intention des citoyens européens du Royaume-Uni afin que tous puissent, le moment venu, faire valoir leurs droits ;

Juge qu'une définition de leurs droits par la loi, et donc par le Parlement britannique, offrirait davantage de stabilité ;

S'inquiète de l'extinction au bout de 8 ans de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne et du contrôle, à l'issue, par une « autorité indépendante ». L'indépendance d'une telle autorité et la réalité de ses moyens sont des points de préoccupation.

Estime que des clarifications doivent également être apportées aux Britanniques résidant dans l'Union européenne.

3. Une dégradation du climat à l'égard des étrangers

La nouvelle politique migratoire britannique et le résultat du référendum sur le Brexit ont, d'après de nombreux observateurs, entraîné une dégradation de la situation des non-nationaux en Grande-Bretagne.

D'après l'association *the3million* qui a recueilli de nombreux témoignages : « *Les bailleurs locatifs, qu'ils soient sociaux ou privés, ainsi que les agences immobilières, sont dans l'obligation de contacter le ministère de l'intérieur si une personne n'est pas en mesure de prouver sa situation régulière. Il en va de même pour les banques qui doivent vérifier tous les comptes, ainsi que pour les organismes sociaux qui refusent parfois, à tort, aux citoyens européens certaines allocations. Certains cas de discrimination, au nom ou au faciès, ont été constatés dans les hôpitaux, en raison d'une surinterprétation zélée ou xénophobe de la réglementation. La possession d'un passeport britannique est désormais exigée pour l'obtention des emplois proposés, notamment dans les universités. Sans oublier, l'exemple des citoyens du Commonwealth, arrivés au Royaume-Uni dans les années 1950, victimes du scandale Windrush, qui démontre la possibilité de destruction de vies entières pour des motifs purement administratifs.* »²

¹ « *Surge in Britons getting another EU nationality* » (BBC News, 30 juin 2018).

² Audition du groupe « *the3million* », association de citoyens européens vivant au Royaume-Uni, le 30 mai 2018.

Ce constat est corroboré par les statistiques du *Home Office* sur l'évolution des délits de haine raciale, religieuse ou autre (« Hate crime »)¹. En 2016-2017, le nombre de ces délits a augmenté de 29 % par rapport à 2015-2016. D'après l'analyse du ministère de l'Intérieur britannique, cette augmentation reflète, certes, une amélioration de leur prise en compte par la police, mais aussi une progression réelle du phénomène, perceptible notamment au moment de la campagne préalable au référendum sur l'appartenance à l'Union européenne (23 juin 2016) et après l'attentat de Westminster (22 mars 2017).

Votre groupe de suivi est ainsi frappé par le coût humain du Brexit.

Ce coût humain résulte tout d'abord d'une société britannique profondément et durablement divisée, selon des lignes de partage dont le système bipartisan tel qu'il fonctionne actuellement ne permet pas de rendre compte. Mais ce coût humain est aussi perceptible, par anticipation, pour les citoyens européens vivant au Royaume-Uni. Ceux-ci subissent de plein fouet un processus dont l'aboutissement reste indéterminé, deux ans après le référendum, ce qui crée un climat anxieux malgré les déclarations se voulant rassurantes des négociateurs du Brexit. Chacun sait, en effet, que la question migratoire fut centrale dans la campagne référendaire en faveur du Brexit.

C. L'IRLANDE : UNE QUESTION TOUJOURS EN SUSPENS

Votre groupe de suivi en est persuadé : l'Irlande est le nœud gordien des négociations du Brexit.

En Irlande du Nord, où les tensions entre communautés sont encore palpables, le Brexit remet en cause les fondements de l'accord du Vendredi Saint (1998), suscitant des craintes au sein de la population des régions frontalières de la République d'Irlande et de l'Irlande du Nord.

Plusieurs interlocuteurs de votre groupe de suivi ont exprimé l'inquiétude d'être « abandonnés » par l'Union européenne, en fin de négociation, pour servir de monnaie d'échange dans le cadre d'un « deal » global, puisqu' « il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout », selon le principe consacré, à juste titre, par le Conseil européen. Certains partisans du Brexit entendent, qui plus est, dans une sorte de chantage, faire peser sur l'Union européenne la responsabilité des décisions à prendre pour mettre en œuvre la décision du peuple britannique.

À l'évidence, plus l'échéance du 29 mars 2019 approchera, plus les pressions seront importantes, afin de permettre à la négociation d'aboutir. Dans ce contexte, il importe que l'Union européenne conserve un front uni et

¹ *Hate crime, England and Wales, 2016 to 2017 (Home Office).*

demeure ferme sur ses lignes rouges, s'agissant, en particulier, de la « question d'Irlande »¹ que fait ressurgir sous un jour nouveau la perspective du Brexit.

1. Des conséquences économiques potentiellement importantes

Une délégation du groupe de suivi a tenu à aller évaluer sur place la situation en Irlande, lors de déplacements à Dublin du 1^{er} au 4 juillet 2018, Belfast puis Londres. Elle s'est notamment rendue à la frontière, aujourd'hui invisible, entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord, et a rencontré des représentants des principaux partis politiques des deux parties de l'île, ainsi que des représentants de la société civile.

Ce déplacement a confirmé le sentiment d'un processus profondément clivant, générant des craintes accentuées par la persistance des incertitudes quant aux finalités exactes du Brexit.

Votre groupe de suivi s'est entretenu avec des représentants d'entreprises du comté frontalier de Cavan, au nord de la République d'Irlande. Dans cette région, le Brexit a déjà des conséquences concrètes, induites par la chute de la livre sterling (£) et par un climat d'incertitude défavorable aux échanges et à l'investissement. Le sentiment qui prévaut est que si le Brexit est susceptible de créer des opportunités pour l'Irlande, celles-ci se présenteront plutôt dans les grandes villes et pour les grandes entreprises, tandis que les PME, dont une partie importante du chiffre d'affaires dépend des échanges avec le Royaume-Uni, seront pénalisées.

Les liens entre les économies irlandaise et britannique sont en effets étroits. Le secteur agro-alimentaire irlandais est le plus exposé au marché britannique. Le Royaume-Uni est le deuxième partenaire commercial de l'Irlande, absorbant 7 % de ses exportations et étant à l'origine de 14 % de ses importations. Le secteur agro-alimentaire représente à lui seul 30 % des exportations irlandaises à destination du Royaume-Uni. Le Royaume-Uni est la destination de 45 % des exportations du secteur agro-alimentaire irlandais.

L'économie de l'Irlande du Nord est également fortement dépendante de sa voisine, qui représente 40 % de ses exportations.

Par ailleurs, l'Irlande du Nord est bénéficiaire nette de transferts européens. Elle a reçu 2,4 milliards d'euros de fonds structurels entre 2007 et 2013 et doit recevoir 1,2 milliard d'euros au titre de la période 2014-2020. Si le Royaume-Uni était globalement contributeur net à l'Union européenne, son retrait pourrait entraîner des effets de redistribution entre régions, sauf à ce que le gouvernement britannique décide de compenser localement les effets de la disparition des fonds structurels.

¹ Jean Guiffan : « La Question d'Irlande », Éditions Complexe, 2006.

Le Brexit incitera les Irlandais à se tourner davantage vers leurs partenaires de l'Union européenne, ce qui peut créer des opportunités pour la France, déjà troisième fournisseur de l'Irlande après le Royaume-Uni et les États-Unis. De nouvelles liaisons maritimes directes vers l'Irlande sont à l'étude. Une liaison renforcée doit ouvrir à l'été 2018 entre Roscoff et Cork. Le Brexit relance, par ailleurs, l'intérêt du projet de *Celtic interconnector*, câble électrique sous-marin d'une longueur de 500 km entre la Bretagne et la côte sud de l'Irlande, dont la faisabilité est actuellement à l'étude.

2. Une mémoire de la période des « troubles » qui reste vive

Depuis janvier 2017, l'Irlande du Nord est dépourvue de gouvernement, en raison de désaccords entre unionistes (DUP) et nationalistes (Sinn Fein), ne portant qu'en partie sur la question du Brexit. Des désaccords majeurs subsistent en effet sur les questions de la promotion de la langue irlandaise et de l'instauration du mariage entre personnes de même sexe. La formation d'une coalition entre conservateurs et unionistes à Westminster, à la suite des élections de juin 2017, entraîne par ailleurs un déséquilibre entre les parties, qui n'est pas favorable à leur rapprochement.

Les mécanismes prévus par l'accord du Vendredi Saint du 10 avril 1998 ne trouvent donc pas, pour l'heure, à s'appliquer. Cet accord a mis fin à trente années de violences en Irlande du Nord, qui ont fait 3 500 victimes. Mais l'histoire des tensions entre Irlande et Grande-Bretagne est évidemment plus ancienne encore. Elle remonte à plusieurs siècles, les « orangistes » protestants continuant à commémorer chaque année, le 12 juillet, l'anniversaire de la bataille de la Boyne (1690) qui vit la victoire de Guillaume d'Orange sur le roi catholique Jacques II.

L'accord du Vendredi Saint prévoit l'élection d'une assemblée locale, la création d'un conseil des ministres dirigé par un Premier ministre et la création d'instances de coopération nord-sud (entre l'Irlande et l'Irlande du Nord) et est-ouest (entre les gouvernements de la République d'Irlande et du Royaume-Uni).

L'accord prévoit également le droit de détenir les deux citoyennetés, irlandaise et britannique, ainsi que la garantie que toute décision ultérieure sur le statut de l'Irlande du Nord ne serait prise qu'avec le consentement de la majorité de sa population et le soutien des gouvernements des deux États.

Dans la mesure où 56 % de la population d'Irlande du Nord s'est opposée au Brexit, les nationalistes estiment que le résultat du référendum a ouvert une brèche dans ce principe de consentement, et pourrait poser, en cas de Brexit « dur », la « question constitutionnelle », c'est-à-dire celle d'un référendum sur l'unité de l'Irlande.

Dans les faits, les communautés restent divisées au plan politique et social, comme en témoigne leur ségrégation géographique, particulièrement visible du fait de la persistance de murs (*peace lines*) séparant différents quartiers de Belfast. Les écoles mixtes ou avec une proportion significative d'élèves de l'autre communauté demeurent rares (7 %).

Par ailleurs, l'héritage de plusieurs décennies de violences est toujours présent dans le débat public, qu'il s'agisse de la question non résolue de l'amnistie ou de la persistance avérée de groupes armés clandestins. Un retour sporadique de la violence n'est pas à exclure, ce qui devrait inciter à la plus grande prudence.

Si l'Union européenne n'a pas été partie aux accords du Vendredi Saint, elle en a facilité la mise en œuvre sur les plans juridique et financier, grâce à l'allocation de fonds structurels. Le droit de l'Union européenne et celui de la Convention européenne des droits de l'homme ont consolidé les bases de la paix. Plusieurs organisations de défense des droits de l'homme, de même que les nationalistes irlandais, s'inquiètent aujourd'hui du vide juridique créé par le Brexit.

Pour toutes ces raisons, le maintien des acquis des accords du Vendredi Saint, et leur réactivation, doivent demeurer des priorités.

3. L'Irlande du Nord au cœur des négociations

L'absence de frontière physique entre l'Irlande et l'Irlande du Nord est l'un des sujets prioritaires, à ce jour non résolu, de l'accord de retrait.

L'Irlande du Nord possède en effet la seule frontière terrestre du Royaume-Uni avec l'Union européenne, hors Gibraltar. Le Brexit fera de cette frontière intra-irlandaise, longue de 500 km, une frontière extérieure de l'Union.

Votre groupe de suivi en a acquis la certitude en se rendant sur place : **la mise en place d'une frontière physique entre les deux parties de l'Irlande est impensable. Ce n'est pas une option possible.** Outre l'enjeu économique, la construction d'infrastructures de contrôle, même légères (caméras), susciterait très probablement de vives tensions voire des dégradations, c'est-à-dire le retour de la violence.

La liberté de circulation est en effet l'un des fondements politiques de la paix, en ce qu'elle permet tant aux unionistes qu'aux nationalistes de se rendre librement dans le pays avec lequel ils s'identifient¹.

Cette liberté de circulation repose sur une zone commune de circulation, appelée *Common Travel Area* (CTA) existant entre l'Irlande et le

¹ Charles Bahurel, Elsa Bernard et Marion Ha-Doc (sous la direction de) : *Le Brexit, enjeux régionaux, nationaux et internationaux*, éditions Bruylant, 2017.

Royaume-Uni depuis 1922, c'est-à-dire depuis l'indépendance de la République d'Irlande et la partition de l'île.

La liberté de circulation a donc préexisté à l'Union européenne. Elle 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 échanges frontaliers sont intenses et quotidiens pour de nombreux habitants de l'île qui vivent et travaillent de part et d'autre de la frontière. C'est le cas au sein de l'agglomération de la ville de Londonderry, qui s'étend au-delà de la frontière avec la République d'Irlande, mais aussi dans les zones rurales des régions frontalières. Le nombre de personnes traversant chaque jour la frontière est évalué à environ 30 000.

Il convient donc de trouver une solution qui permette le maintien de la CTA. Le rapport conjoint des négociateurs du 8 décembre 2017 a acté cette nécessité, en réaffirmant le principe de l'absence de frontière physique entre l'Irlande et l'Irlande du Nord.

Le gouvernement britannique a toutefois confirmé sa volonté de sortir tant du marché unique que de l'union douanière, ce qui implique l'apparition de barrières tarifaires et réglementaires, ainsi que la nécessité de contrôler l'origine des produits circulant entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Si le Royaume-Uni ne converge plus (ou plus totalement) avec l'Union européenne, ce qui semble être l'objet même du Brexit aux yeux de ses partisans, la mise en place de contrôles paraît incontournable.

C'est pourquoi l'Union européenne a proposé une solution de repli (« *backstop* »), dans un protocole annexé au projet d'accord de retrait, qui créerait **une zone réglementaire et douanière commune entre l'Union et l'Irlande du Nord**, dans l'attente d'une autre solution de long terme. Ce *backstop* implique un report des contrôles au niveau des ports et aéroports irlandais. Bien que **des contrôles existent déjà à ce niveau, en raison de l'existence de certaines réglementations divergentes entre l'Irlande et le Royaume-Uni**, cette solution est jugée inacceptable par le gouvernement britannique.

À Londres, certains des interlocuteurs pro-Brexit de votre groupe de suivi ont affirmé que l'Union européenne manifestait, à travers cette proposition de *backstop*, la volonté d'« *annexer* » l'Irlande du Nord. Selon eux, le gouvernement britannique ayant acté l'absence de frontière matérielle entre les deux Irlande, la mise en place d'une telle frontière relèverait, le cas échéant, de la seule et entière responsabilité de l'Union européenne.

Le gouvernement britannique a proposé deux solutions de long terme, qui se sont révélées inacceptables par l'Union européenne :

- Un partenariat aux termes duquel le Royaume-Uni pourrait percevoir des droits de douane pour le compte de l'Union : cette proposition

n'est pas acceptable au regard de l'autonomie de l'Union européenne. Elle est aussi rejetée par les partisans d'un Brexit dur.

- Une réflexion sur des solutions technologiques (dites « *max fac* » pour *maximum facilitation*) permettant d'éviter une matérialisation de la frontière entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Outre que cette solution n'est pas mûre d'un point de vue technique, sa mise en œuvre reposerait en grande partie sur les entreprises, pour qui elle aurait un coût important.

Le Royaume-Uni a par ailleurs proposé, pour le court terme, un *backstop* étendu à l'ensemble de son territoire. Il s'agirait de permettre au Royaume-Uni de bénéficier, pendant une durée limitée d'« arrangements douaniers temporaires ». Le maintien temporaire dans l'union douanière ne permettrait toutefois pas de supprimer les contrôles réglementaires et ne constituerait pas une réponse durable à la question de la frontière irlandaise.

Bien que très divisé sur la question, comme en attestent les démissions, le 8 juillet, du ministre chargé des négociations du Brexit David Davis, et, le 9 juillet, du ministre des Affaires étrangères Boris Johnson, le gouvernement britannique semble aujourd'hui s'orienter vers un Brexit « doux » (*soft Brexit*), en proposant la mise en place d'une zone de libre-échange et donc l'existence de règles communes avec l'Union européenne, pour les biens industriels et les produits agricoles¹. Cette proposition ne couvre toutefois pas le secteur des services. Elle laisserait la possibilité au Royaume-Uni de conclure des accords commerciaux avec d'autres régions du monde, moyennant un partenariat douanier avec l'Union européenne. Ces propositions doivent être précisées dans le Livre blanc du gouvernement britannique. Elles ne sont pas abouties à ce stade.

La question de l'Irlande est donc aujourd'hui au cœur des négociations, les exigences des Parties étant difficilement conciliables. Dans ce contexte, il importe que l'Union européenne conserve un front uni et demeure ferme sur ses lignes rouges.

Sur la question de l'Irlande, le groupe de suivi souligne que :

L'Irlande est le nœud gordien des négociations du Brexit. Les acquis de la zone commune de voyage (1922) et de l'accord du Vendredi Saint (1998) doivent être préservés. la mise en place d'une frontière physique entre les deux parties de l'Irlande est impensable. Ce n'est pas une option possible ;

Pour autant, Le Brexit fera de cette frontière intra-irlandaise, longue de 500 km, la frontière extérieure de l'Union européenne ;

A ce stade, et faute de proposition alternative crédible des autorités britanniques, l'option dite du « *backstop* », constituant à créer une zone réglementaire et douanière commune entre l'Union et l'Irlande du Nord, est la seule crédible ;

¹ Déclaration de Mme Theresa May en date du 6 juillet 2018.

Les partisans du Brexit dur, dans une sorte de chantage, voudraient faire peser sur l'Union européenne la responsabilité des décisions à prendre pour mettre en œuvre la décision du peuple britannique ;

Il importe que l'Union européenne conserve un front uni et demeure ferme sur ses lignes rouges ;

L'Union doit marquer sa solidarité avec l'Irlande, État membre qui a joué la carte européenne avec confiance.

II. QUEL CADRE POUR LES RELATIONS FUTURES APRÈS LA PÉRIODE DE TRANSITION ? LES INCERTITUDES PERDURENT

Très vite il s'est révélé utile de prévoir une période de transition à la fois courte et encadrée. Le Royaume-Uni a demandé deux ans et a obtenu 21 mois, car l'Union européenne a préféré que cette période de transition se termine avec la fin du cadre financier pluriannuel actuel. Cette période de transition doit porter sur l'ensemble de l'acquis de l'Union européenne et, durant cette transition le Royaume-Uni, devenu un pays tiers, ne participera plus à la vie des institutions de l'Union européenne ni surtout à la prise de décision.

A. UNE PÉRIODE DE TRANSITION À GÉOMÉTRIE VARIABLE ?

1. Une solution actée

Cette période de transition devrait se prolonger pendant 21 mois à compter de la sortie du Royaume-Uni, soit jusqu'au 31 décembre 2020. Pour l'Union européenne, après le 29 mars 2019, rien ne change sauf la participation du Royaume-Uni aux décisions. Le Royaume-Uni l'entendait différemment pour qui la période de transition consiste certes dans le maintien des règles de l'Union mais aussi dans la reprise de ses droits souverains sur les frontières, ses eaux territoriales et la fin de sa soumission à la juridiction de la Cour de justice européenne.

Ainsi selon l'accord - conclu mais toujours provisoire tant que tout n'est pas conclu - pendant la période de transition, le Royaume-Uni devra alimenter le budget de l'Union et se soumettra à la compétence de la Cour de justice sans pouvoir influencer sur la vie institutionnelle de l'Union.

En un mot, pendant 21 mois, le Royaume-Uni aura plus de devoirs que de droits et sera dans une situation moins favorable qu'auparavant et aux antipodes de ce que demandaient les *Brexiters*. Pendant cette période de transition - non reconductible -, les deux parties disposeront d'un délai supplémentaire pour assurer une rupture en douceur et une négociation plus approfondie de leur relation future.

Le principe de base de la période de transition est que Londres doit appliquer toutes les décisions de l'Union européenne sans participer à leur élaboration ni aux réunions entre États membres (sauf peut-être au cas par cas comme par exemple pour les quotas de pêche).

En outre, l'ensemble des quatre libertés, et en particulier la libre circulation des personnes, doivent être maintenues.

Des accords commerciaux avec les pays tiers peuvent être négociés mais ne peuvent pas être mis en œuvre pendant la période de transition sans l'autorisation de l'Union. Ce point n'est pas parfaitement clair et fera sans

doute l'objet de négociations nouvelles au fur et à mesure si ces nouveaux accords se profilent.

Enfin, l'accord de transition négocié n'entrera en vigueur que si les deux parties tombent d'accord sur le texte des modalités de retrait, ce qui signifie clairement que la période de transition n'est pas acquise.

2. Les sinuosités de la position britannique

Les conditions fixées par l'Union européenne pour la période de transition ne sont plus au cœur des négociations, mais c'est peu dire qu'elles ne satisfont pas entièrement les Britanniques et le gouvernement de Mme May a dû essuyer en particulier la colère de pêcheurs à qui il avait promis le retour à la pleine souveraineté sur les eaux territoriales dès le 1^{er} avril 2019.

Le gouvernement britannique a signalé en outre qu'il revendiquait le droit de s'opposer aux règles nouvelles édictées par Bruxelles pendant la période de transition. Ce point fera sans doute de nouvelle partie de la négociation, mais à ce jour, l'Union s'y oppose fermement.

Le gouvernement britannique critique également les mesures prévues par Bruxelles en cas de non-respect de l'accord de transition.

Enfin, sur la libre circulation des personnes, comme il a été dit, le Royaume-Uni s'oppose à l'idée de donner pendant la période transitoire les mêmes droits aux entrants qu'à ceux déjà installés avant le 29 mars 2019, mais il n'a pas jusque-là été entendu sur ce point.

B. VERS UN ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE ?

1. Les options possibles

La sortie annoncée du Royaume-Uni pose la question de la future relation commerciale avec l'Union européenne. Plusieurs options sont envisageables :

- L'adhésion du Royaume-Uni à l'Espace économique européen ;
- La négociation d'un accord *ad hoc*, à l'instar des accords négociés avec la Suisse ou le Canada ;
- L'absence d'accord, les relations commerciales entre l'Union européenne et le Royaume-Uni sont alors soumises aux règles élaborées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce.

Le **rattachement à l'Espace économique européen (EEE)**, aux côtés de l'Islande, du Liechtenstein, de la Norvège et de la Suède ne constitue pas, aux yeux du gouvernement britannique, une solution pouvant répondre au souhait exprimé lors du référendum de juin 2016. L'adhésion à l'Espace

économique européen comporte en effet des obligations substantielles : contribution au budget de l'Union européenne et reprise de l'essentiel de l'acquis réglementaire européen, sur lequel le Royaume-Uni ne pourrait plus influencer. Il en va notamment des quatre libertés – travail, biens, capitaux et services – qui structurent le marché unique. Il convient, par ailleurs, de rappeler que les États parties à l'EEE sont exclus des accords commerciaux négociés par l'Union européenne avec des pays tiers. 80 % des exportations britanniques sont orientées vers des États membres de l'Union européenne ou des partenaires commerciaux de celle-ci, avec qui elle a signé des accords de libre-échange. L'EEE ne couvre pas, par ailleurs, les domaines de l'agriculture et de la pêche qui constituent de réels enjeux de négociation. Enfin, on relèvera que la Cour de justice de l'Union européenne dispose d'une compétence en matière de règlement des différends au sein de l'EEE, solution que récuse le Royaume-Uni dans le cadre de sa future relation avec l'Union européenne.

L'accord économique et commercial global signé avec le Canada fait souvent figure de référence dans les discussions entre les négociateurs (CETA). Aux termes de cet accord, certains produits canadiens pourront progressivement accéder à l'Union européenne sans droits de douane. Ces droits seraient supprimés sur une période de sept ans dans certains secteurs, à l'image du secteur automobile. Des exclusions sont également prévues pour les produits agricoles. Aucun accès au marché unique n'est par ailleurs prévu aux sociétés financières canadiennes, qui ne disposeront donc pas d'un passeport financier. Le texte ne conduit pas à la mise en œuvre d'une union douanière et le Canada ne bénéficiera pas des accords signés par l'Union européenne avec des pays tiers. Cette solution apparaît en deçà des attentes du Royaume-Uni qui souhaiteraient disposer d'un accès privilégié au marché unique européen, sans réelle contrainte.

L'absence d'accord (« hard Brexit ») ne représente en rien une option souhaitable. Elle suppose la permanence de droits de douane et le maintien de barrières non-tarifaires – certificats de reconnaissance mutuelle, homologation, retenue à la frontière, démarches administratives, etc. – qui peuvent se révéler supérieurs aux droits de douane.

Le gouvernement britannique a, dans ces conditions, indiqué, le 6 juillet dernier, son souhait de mettre en place un « **arrangement douanier facilité** » destiné à éviter les contrôles aux frontières, sans reprise de l'intégralité de l'acquis réglementaire. Le Royaume-Uni suggère ainsi la mise en place d'une zone de libre-échange limitée aux seuls biens agricoles et industriels. Les services seraient exclus du dispositif. Le gouvernement britannique propose de fait de négocier un accord *ad hoc* lui permettant d'accéder au marché unique sans payer de droits de douane ni reprendre la totalité des normes qui régissent celui-ci. Le traité prévoirait uniquement des « engagements » à ne pas pratiquer de dumping social ou environnemental.

Les autorités britanniques entendent, parallèlement, conclure de nouveaux accords commerciaux dans le monde entier.

La proposition britannique peut laisser songeur tant elle fait coexister des principes pour partie contradictoires. Elle combine en fait deux types d'accords : ceux avec les membres de l'Espace économique européen et celui qui lie l'Union européenne au Canada. Les deux ne répondent pourtant pas aux mêmes logiques. **De fait, le Royaume Uni conserverait les avantages du marché unique - liberté de circulation des biens, des services et des capitaux - tout en limitant, à la différence des pays de l'EEE, la liberté de circulation des personnes en provenance de l'Union européenne.** Le contrôle de l'application de l'accord relèverait, en premier lieu, des cours britanniques et européennes et, en appel, d'un organisme mixte, intégrant la Cour de justice de l'Union européenne sans, pour autant, que l'avis de celle-ci ne soit prédominant dans la résolution d'un conflit. Les juges britanniques devraient simplement prendre en compte la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne dans leur appréciation, sans plus de précision. Dans ce domaine, l'accord se rapprocherait donc plus d'un accord de libre-échange classique avec le recours à un arbitrage extérieur.

Les autorités britanniques soulignent qu'il s'agit d'un partenariat économique inédit, jugeant que le Royaume-Uni n'était pas n'importe quel pays tiers, mais le plus proche voisin de l'Union européenne. La question est particulièrement cruciale pour l'économie britannique. Un rapport de la Chambre des communes, paru en janvier dernier, fait état, dans le cas de l'adoption d'un accord de libre-échange « classique », d'une perte de croissance économique estimée à 4,8 % du PIB au cours des 15 prochaines années¹. Cette perte de croissance potentielle conduirait à un emprunt obligataire de 55 milliards de livres sterling d'ici 2033. L'adhésion au marché unique se traduirait également par une perte de croissance de 1,6 % du PIB. Des échanges régis par l'Organisation mondiale du commerce conduiraient à une perte de croissance potentielle de 7,7 %.

Une étude des cabinets Wyman et Clifford Chance estime, quant à elle, à près de 70 milliards d'euros l'impact des mesures tarifaires et non tarifaires, dont 32 milliards d'euros seront supportés par les entreprises britanniques, le reste par les entreprises européennes².

2. Les contours d'un accord de libre-échange

La solution hybride avancée par le gouvernement, qui doit être étayée dans le Livre blanc, conduirait le Royaume-Uni à bénéficier des mêmes avantages que la Norvège en n'étant soumis qu'aux contraintes relativement faibles dont relève le Canada. Elle prévoit également un accès

¹ *EU Exit analysis cross Whitehall briefing - House of Commons Exiting the European Union committee, Janvier 2018.*

² *The Red Tape Cost of Brexit - Oliver Wyman/Clifford Chance, 12 mars 2018.*

ciblé au marché européen. Cette option ne peut être acceptée au niveau européen. Le Conseil européen a déjà indiqué que les quatre libertés étaient indissociables et qu'elles ne pouvaient faire l'objet d'un "choix à la carte". Une participation au marché unique fondée sur une approche secteur par secteur compromettrait l'intégrité et le bon fonctionnement du marché unique.

L'accord « à la carte », proposé par les autorités britanniques, laisse en outre ouverte la question de la frontière avec l'Irlande. La proposition britannique doit, sur ce point, être précisée. Aux termes de celle-ci, les normes juridiques de l'Union européenne ne s'imposeraient plus au Royaume-Uni mais certains biens et services soumis donc à des réglementations différentes, continueraient à s'échanger entre l'Ulster britannique et l'Eire républicaine.

Il convient de rappeler, à ce stade, les contours envisagés par l'Union européenne pour cet accord de libre-échange. Le Conseil européen du 23 mars 2018 a, en effet, confirmé qu'il était prêt à ouvrir des discussions en vue d'un accord de libre-échange « *équilibré, ambitieux et de portée large, sous réserve de garanties suffisantes quant à des conditions équitables* ». Cet accord, conclu après la sortie effective du Royaume-Uni, ne saurait offrir les mêmes avantages que le statut d'État membre ni équivaloir à une participation à tout ou partie du marché unique. Il porterait sur :

- le commerce des marchandises, tous les secteurs étant concernés aux fins de maintien de l'absence de droits de douane et de restrictions quantitatives ;
- une coopération douanière appropriée, préservant l'autonomie réglementaire et juridictionnelle des parties, ainsi que l'intégrité de l'union douanière de l'Union ;
- les obstacles techniques au commerce et des mesures sanitaires et phytosanitaires ;
- une coopération volontaire en matière de réglementation ;
- le commerce des services, la fourniture de services devant s'opérer selon les règles de l'État d'accueil ;
- l'accès aux marchés publics, les investissements et la protection des droits de propriété intellectuelle, y compris les indications géographiques.

Il appartient donc au gouvernement britannique de préciser sa position afin qu'elle réponde pleinement au cadre défini par le Conseil européen. Elle s'intégrerait alors dans la déclaration politique sur le cadre des relations futures qui devrait, en principe, être adoptée à l'occasion du Conseil européen d'octobre 2018. Les Vingt-Sept ont insisté, le 29 juin dernier, pour que le Royaume-Uni présente à cet égard « *des propositions réalistes et réalisables* ».

Réagissant, le 10 juillet 2018, aux propositions britanniques, Michel Barnier a rappelé les lignes rouges de l'Union européenne qui défendra le marché unique, lequel est fondé sur son indivisibilité et sur les quatre libertés de circulation pour les personnes, les biens, les services et les capitaux. Il a souligné que le marché unique était un écosystème dynamique qui reposait sur des standards communs, des règles communes et une supervision commune avec au sommet une juridiction commune, à savoir la Cour de justice.

Sur la question du futur accord de libre-échange, le groupe de suivi :

Estime que la proposition britannique du 6 juillet ne répond pas aux critères définis par le Conseil européen le 23 mars 2018 et s'apparente à un accès « à la carte » au marché européen ;

Demande au gouvernement britannique de préciser sa position en détaillant les modalités de l'union douanière envisagée ;

Considère que le traité proposé ne règle pas clairement la question de la frontière avec l'Irlande ;

S'interroge sur la valeur juridique des engagements britanniques à ne pas pratiquer de dumping social ou environnemental.

C. DES ENJEUX SECTORIELS MAJEURS

1. L'agriculture et la pêche

Les conséquences du Brexit pour le secteur agricole européen sont de deux ordres :

- Le retrait britannique induit une révision du périmètre budgétaire de la politique agricole commune dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel (CFP). La Commission européenne a ainsi proposé début juin 2018 une réduction des crédits de 5 % ;
- La sortie pourrait induire, en fonction du type d'accord de libre-échange obtenu, un retour des barrières tarifaires. Les secteurs de la viande rouge, de la volaille et des produits laitiers seraient ainsi les plus concernés.

Le taux d'autosuffisance alimentaire du Royaume-Uni s'élève à 62 %, ce qui le conduit à importer des produits alimentaires à hauteur de 30 milliards d'euros. 25 milliards proviennent de l'Union européenne. Une telle situation ne peut qu'inciter les autorités britanniques à faire aboutir un accord de libre-échange ne prévoyant ni droits ni contingents. Reste que le Royaume-Uni disposera sans doute d'accords de libre-échange avec le Commonwealth et les États-Unis. Il conviendra d'être vigilant à ce que celui-ci ne devienne pas une plateforme de réexpédition de produits provenant de

pays tiers vers l'Union européenne. Le futur accord devra donc préciser les règles relatives aux origines des produits, au suivi et aux contrôles à mettre en place. Il apparaît en tout état de cause nécessaire de se prémunir d'un « *hard Brexit* ». L'application des règles de l'OMC et le retour des obstacles tarifaires et non tarifaires induirait un surcoût de 900 millions d'euros pour les entreprises européennes du secteur agroalimentaire exportant au Royaume-Uni. L'absence d'accord pourrait également conduire à une réorientation des importations britanniques. Le Royaume-Uni pourrait ainsi conclure des accords avec l'Australie et le Mercosur couvrant 50 % de leurs besoins en matière de viande bovine.

S'agissant de la pêche, les équipages des pays de l'Union européenne, notamment les équipages français, pourraient accéder aux eaux du Royaume-Uni jusqu'au terme de la période transitoire fixée au 31 décembre 2020. Il en irait de même pour les bateaux britanniques dans les eaux de l'Union. Les échanges commerciaux des produits de la mer ne seraient pas davantage modifiés durant cette période transitoire. L'économie générale de la Politique Commune de la Pêche serait donc maintenue pour 19 mois après le retrait effectif du Royaume-Uni. Celui-ci recouvrera la pleine souveraineté sur ses eaux à compter du 1^{er} janvier 2021. C'est donc à cette échéance que seront redéfinies les relations entre les parties, dans une perspective à long terme.

Cette renégociation est vitale pour l'avenir de la pêche européenne. 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 %. Ce taux de dépendance atteint 30 % pour l'Allemagne, 37 % pour l'Irlande, 39 % pour le Danemark, 40 % pour les Pays-Bas et 45 % pour la Belgique. Une fermeture des eaux britanniques induirait une perte de revenus pour la flotte européenne de l'ordre de 50 %. L'incidence sur les salaires, indexés sur le niveau des prises, serait de l'ordre de 15 %.

La relative indépendance du Royaume-Uni dans ce secteur peut laisser craindre des négociations délicates pour les États membres. Celles-ci ne peuvent se résumer à la question de l'accès aux eaux britanniques. Il convient de pouvoir y disposer des quotas nécessaires pour les flottes européennes, ce qui implique de ne pas réviser les clés actuelles de répartition de quotas.

Dans ces conditions, le contenu de la déclaration politique qui devrait être annexée à l'accord de retrait comme le futur accord de libre-échange doivent intégrer plusieurs éléments en vue de la négociation du futur accord de pêche :

- maintien des possibilités de pêches et des accès existants aux eaux pour tous les types de bateaux ;
- gestion commune et durable des stocks fondée sur des principes tels que le rendement maximal durable (RMD), la régionalisation, la gestion par les totaux admissibles des captures (TAC) et le respect des règles de contrôle.

Un instrument établissant des règles à long terme, prévoyant notamment un mécanisme de consultation obligatoire si l'une des parties cherche à modifier l'accord ou à y déroger unilatéralement serait également le bienvenu.

Il apparaît également indispensable de garantir le maintien de deux accords négociés directement entre les Etats membres. La convention de Londres sur la pêche, signée en 1964, accorde des droits de pêche dans une zone comprise entre 6 et 12 milles marins au large des côtes des Etats parties (Allemagne, Belgique, France, Grande-Bretagne, Irlande et Pays-Bas). L'accord dit de la baie de Granville, signés par la France et le Royaume-Uni en juillet 2000 et régulièrement révisés depuis, définissent un large secteur dans la baie de Granville, à cheval sur les eaux territoriales françaises et celles des îles anglo-normandes (« la mer commune »), dans lequel les pêcheurs français et anglo-normands ont accès à la ressource sur un pied d'égalité et où les ressources halieutiques sont gérées conjointement.

2. Les secteurs industriels

Le futur accord entre le Royaume-Uni et l'Union européenne devra, au plan industriel, répondre aux quatre défis posés par le Brexit.

Le premier est d'ordre logistique. L'augmentation du temps imparti aux formalités douanières à la frontière devrait générer des goulots d'étranglement et ralentir le rythme des échanges. On estime ainsi qu'un allongement de deux minutes pour chacun des 1 000 camions chargés de composants automobiles qui passent quotidiennement la frontière pourrait déclencher un embouteillage de 27 kilomètres à Douvres. L'allongement des formalités douanières peut également créer des risques de rupture d'approvisionnement dans certains domaines, à l'image du médicament.

Le deuxième défi relève des tarifs douaniers. Ainsi dans le secteur automobile, en l'absence d'accord de libre-échange, le Royaume-Uni pourrait instaurer des tarifs douaniers de 10 % sur les voitures, de 22 % sur les véhicules industriels, de 4,5 % sur les composants, de 2,7 % sur les moteurs, comme autorisé par l'Organisation mondiale du commerce. La forte dépendance de la Grande-Bretagne aux importations industrielles incite cependant à envisager la recherche d'un accord plus satisfaisant.

Le troisième défi concerne les barrières non tarifaires, d'ordre réglementaire. Les industries britanniques craignent des coûts

supplémentaires après le Brexit si le Royaume-Uni établit ses propres normes et standards. Il est *a priori* dans l'intérêt des deux parties de prévoir un régime de reconnaissance mutuelle. C'est dans ce contexte que les autorités britanniques souhaitent maintenir le Royaume-Uni au sein du régime de standardisation européen. Reste que les organisations nationales membres de ce régime sont en principe issues des États membres de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre-échange. Un dernier défi, plus circonscrit, concerne la mobilité des travailleurs. Il est particulièrement net au sein de l'industrie pharmaceutique. Le cas d'Airbus est également éloquent. L'avionneur européen a recours à 15 000 salariés répartis sur vingt-cinq sites au Royaume-Uni. Il pourrait se retirer du territoire britannique faute de garanties. Ce départ ne serait pas sans conséquence puisque l'entreprise représente 100 000 emplois indirects au Royaume-Uni. Le rapport de la Chambre des communes de janvier 2018 fait état du départ de 40 000 travailleurs européens en cas d'accord de libre-échange, chiffre pouvant atteindre 90 000 en cas de « *hard Brexit* ».

3. Le secteur financier

Au-delà des certitudes sur le fait que les services financiers n'entreront pas dans le champ d'un éventuel accord de libre-échange et que les acteurs financiers britanniques perdront le passeport financier européen, les effets du *Brexit* sur ce secteur suscitent encore aujourd'hui de très nombreuses incertitudes

Les conséquences du *Brexit* tant pour la City que pour l'Union européenne sont en effet encore aujourd'hui difficiles à mesurer. La City est encore *de facto* la place financière de l'Union européenne. Plusieurs études ont mis en exergue le fait qu'un *Brexit* « dur » entraînerait le rapatriement de certaines activités au sein de l'Union et de la zone euro. Eurogroup Consulting et l'Institut Bachelier ont estimé que l'écosystème financier britannique pourrait perdre de 15 à 25 % de ses revenus et plus de 200 000 emplois. Dans ce contexte encore empreint d'incertitudes certaines banques installées à Londres telles que HSBC, UBS, JP MORGAN et GOLDMAN SACHS ont fait savoir qu'elles prévoyaient de déplacer des emplois afin notamment de ne pas prendre le risque de perdre le passeport européen. C'est dans ce contexte que plusieurs dizaines de milliers d'emplois pourraient quitter la City. Même la LLOYDS BANKING Group serait sur le départ. HSBC et UBS ont évoqué l'envoi à Paris de 1 000 emplois chacun.

Paris sera l'un des bénéficiaires de ces délocalisations. Tout est mis en œuvre pour qu'elles profitent à la région capitale française, comme nous a l'a indiqué « Paris Europlace ».

a) Le « passeport européen »

Le rapatriement d'une partie des activités financières sur le continent est l'un des enjeux du *Brexit* car le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne devrait conduire à la fin du « passeport européen » pour les établissements financiers qui y sont localisés. La City s'inquiète de la perte du « passeport européen » mais imagine de nouvelles solutions.

Le passeport européen utilisé aujourd'hui par 5 500 sociétés basées à Londres ou au Royaume-Uni (dont un grand nombre, bancaires et financières) leur permet d'agir sur l'ensemble du territoire de l'Union à partir de leur base britannique. L'industrie financière britannique de la gestion d'actifs a en charge 5 500 milliards de livres dont 1 200 sont gérés pour le compte de clients d'Europe continentale... 80 % des OCPVM et 40 % des FIA (Fonds d'investissements alternatifs) européens ont un passeport européen.

La fin du passeport entraînera une redistribution des parts de marché dans l'industrie financière. Elle contraindra notamment les entreprises qui voudront continuer à exercer leur activité sur l'ensemble du territoire de l'Union à y établir au moins une filiale véritablement capitalisée et employant un nombre suffisant de salariés et de ne pas se contenter d'une simple boîte aux lettres. Sur ce chapitre, l'Union européenne a été claire.

L'Union a fait savoir que les services financiers ne feraient pas partie d'un éventuel accord de libre-échange. Un certain nombre de banques américaines, chinoises ou japonaises se sont installées à Londres pour y opérer en Europe ; si, après le *Brexit*, il n'est plus possible de vendre des services financiers sur tout le continent européen, elles vont revoir leur stratégie. La City et *Uk-Finance* (équivalent britannique de la Fédération française des Banques) pensent qu'il y a de fortes chances pour que Londres reste cependant le premier centre financier mondial et que son appauvrissement momentané quand il se produira, s'il n'y a pas d'accord, risque de profiter d'abord à New York, Singapour et Hong Kong.

La City - comme le secteur industriel allemand récemment - évoque aussi la question de la dépendance de l'Europe à l'égard de Londres dans le domaine des services financiers. Une rupture brutale déstabiliserait le marché bancaire et financier continental. Certains y voient même un risque systémique. Ce qui pourrait justifier un accord de transition. Il y a enfin un nombre considérable de contrats en cours entre les banques et leurs clients continentaux qui devront être modifiés.

Le Royaume Uni cherchera à obtenir un « accès réciproque » des entreprises aux services financiers des deux côtés de la Manche et avance comme argument qu'il est de l'intérêt de l'Union européenne de ne pas voir le coût des services financiers et de l'investissement se renchérir faute d'expertise et de concurrence.

La City espère encore un régime d'équivalence pour les services financiers, cadre que l'Union européenne applique aujourd'hui pour ses relations avec les pays tiers dans de nombreuses réglementations. La question est de savoir ce que pourrait recouvrir cette « équivalence ». On sait que les accords existant avec les États-Unis ont une portée limitée et ne s'appliquent qu'à certains services. Les règles sont à la discrétion de l'Union européenne.

Enfin, en cas de désaccord, on risque de voir démarrer une compétition plus féroce entre le Royaume-Uni et l'Union européenne avec la tentation pour le Royaume-Uni d'une concurrence exacerbée sur les plans monétaire, fiscal et normatif. Il est intéressant de noter que nos interlocuteurs à la City ont indiqué au groupe de suivi qu'ils préparaient un projet de cadre pour les relations financières entre le Royaume et l'Union ; il s'agirait d'un accord de libre-échange qui s'appliquerait aux services financiers se fondant sur la reconnaissance mutuelle des cadres réglementaires existants avec la création d'un organisme chargé de l'évaluation et de la gestion de la modification des réglementations.

b) Les chambres de compensation traitant l'euro

Parmi les sujets structurants des impacts du *Brexit* sur le secteur financier figure en bonne place le marché de la compensation en euro.

Les chambres de compensation constituent le cadre où s'échangent techniquement les actions, produits dérivés ou matières premières après avoir été négociés sur les marchés. Elles « s'interposent » entre l'acheteur et le vendeur, en s'assurant de la solvabilité des acteurs et en demandant des dépôts de garanties, indexés sur la valeur des transactions. Elles apportent ainsi une garantie en cas de faillite d'un intermédiaire financier qui adhère à la chambre. Les chambres de compensation participent, dans ces conditions à la stabilité du système financier et à la réduction du risque systémique.

En tant qu'infrastructures de marché, les chambres de compensation sont soumises aux barrières, physiques ou virtuelles, qui peuvent être mises en place. **Le sujet avait d'ailleurs été identifié bien avant le référendum lorsque, en 2011, la Banque centrale européenne avait contesté la localisation des grandes chambres de compensation dans les pays hors zone euro**, jugeant que celle-ci fragilisait sa politique monétaire. Les réticences de la BCE s'appuyaient notamment sur le haut niveau de garantie demandé par les chambres de compensation pour les échanges de titres italiens ou portugais, la BCE estimant que de telles demandes affectaient son soutien à ces pays.

Portés par une réglementation favorable, certaines chambres de compensation bénéficient historiquement d'une situation quasi monopolistique. La place de Londres occupe dans ce marché une part prédominante en ce qui concerne les produits dérivés et notamment les dérivés sur les taux d'intérêt qui représentent 79 % du marché global des

dérivés OTC. La City serait aussi la première place en ce qui concerne les swaps de devises.

Le *Brexit* impose désormais un agenda plus contraint dans la révision du cadre réglementaire européen et aujourd'hui, dans ce contexte, c'est finalement la révision d'ensemble du cadre réglementaire des chambres de compensation et la revue des compétences de la BCE qui anime le débat. Toutefois, les négociations propres à l'Union sur ces sujets n'ont pas encore abouti.

Sur cette question, certains financiers britanniques ont avancé une proposition pour maintenir les chambres de compensation à Londres : une supervision conjointe des autorités britanniques et européennes. Cependant, on sait que le régulateur local aura toujours tendance à faire prévaloir et à privilégier la sécurité des chambres plutôt que la stabilité de l'euro et il s'agit d'un enjeu de souveraineté monétaire pour l'Union européenne qui ne saurait se rallier à cette proposition. Les chambres de compensation traitant l'euro installées à Londres devront, conformément à l'avis de la Banque centrale européenne, être transférées sur le territoire de l'Union européenne.

En ce qui concerne les différents secteurs économiques directement concernés par le retrait du Royaume-Uni, le groupe de suivi :

Demande, qu'en matière agricole, le futur accord de libre-échange précise les règles relatives aux origines des produits, au suivi et les contrôles à mettre en place afin que le Royaume-Uni ne se transforme pas en plateforme de réexpédition de produits issus de pays tiers ;

Souhaite, dans le domaine de la pêche, le maintien des possibilités de pêches et des accès existants aux eaux pour tous les types de bateaux et la mise en place d'une gestion commune et durable des stocks ; demande que soit garanti le maintien de deux accords : la convention de Londres sur la pêche, signée en 1964, et l'accord dit de la baie de Granville, signés par la France et le Royaume-Uni en juillet 2000.

Estime, qu'en matière industrielle, le futur accord de libre-échange devra limiter les barrières non-tarifaires, prévoir des droits de douane limités réduits et juguler les difficultés logistiques liées au rétablissement d'un contrôle douanier ;

Juge indispensable de préciser rapidement les contours d'un régime d'équivalence pour les services financiers afin d'éviter un risque de concurrence exacerbée entre le Royaume-Uni et l'Union européenne ;

Considère que les chambres de compensation installées à Londres devraient, conformément à l'avis de la Banque centrale européenne, être transférées sur le territoire de l'Union européenne.

4. Les coopérations en matière de sécurité et de défense

Si, du côté de l'Union européenne, le départ du Royaume-Uni a suscité des espoirs de relance de la politique européenne de sécurité et de défense commune (PSDC), au Royaume-Uni, à l'inverse, des voix se sont élevées en faveur d'un rayonnement mondial autonome de la puissance

britannique, davantage orienté vers le continent américain et les pays du Commonwealth (« *Global Britain* »).

Des deux côtés de la Manche, toutefois, les intérêts et les valeurs demeurent fondamentalement communs. Les réactions européennes à l'attaque de Salisbury sont venues le rappeler. À l'heure des « États continents », alors que l'Europe est de plus en plus isolée et que les menaces s'accumulent, sa diffraction en plusieurs pôles serait un non-sens stratégique. Face au terrorisme, d'une part, et au retour des États puissance, d'autre part, un front commun de l'Union européenne et du Royaume-Uni est nécessaire.

Or avec le Brexit, la défense européenne est confrontée à un redoutable défi. Pour la France, il est indispensable de préserver, dans le cadre des négociations avec le Royaume-Uni, le rôle de partenaire essentiel de ce pays en matière de défense. Sur le plan opérationnel, il n'est que de rappeler les frappes récentes en Syrie pour souligner à quel point ce pays, s'il sort de l'Union européenne, reste un élément fondamental de la défense de l'Europe.

C'est pourquoi il convient de saluer la réaffirmation par le Royaume-Uni de son engagement en faveur de la sécurité et de la défense du continent, dont a récemment témoigné sa décision de participer à l'initiative européenne d'intervention lancée par la France. Le sommet franco-britannique de Sandhurst du 18 janvier 2018 a, par ailleurs, acté la poursuite des accords de Lancaster House. Il convient que la relation franco-britannique puisse continuer à constituer ainsi l'un des socles de l'Europe de la défense, le Royaume-Uni étant le seul pays européen à partager la culture stratégique de la France.

Deux facteurs d'inquiétudes doivent toutefois être relevés. D'une part, des tentations non-interventionnistes semblent se faire jour au sein de l'opinion britannique. D'autre part, l'implication du Royaume-Uni dans des programmes capacitaires communs, tels que le système de combat aérien futur (SCAF), reste à confirmer. La France s'est finalement tournée vers l'Allemagne pour la réalisation de ce programme, faute de pouvoir avancer de façon satisfaisante avec le Royaume-Uni.

En tout état de cause, il faudra trouver les voies et moyens d'une association étroite des Britanniques à la sécurité du continent européen, d'autant plus essentielle que les États-Unis réclament davantage d'implication à leurs alliés de l'OTAN, et un meilleur partage du fardeau financier. A cet égard, la participation du Royaume-Uni à **l'Initiative européenne d'intervention**, lancée par la France et rassemblant un petit nombre d'États motivés et capables, est une piste intéressante.

La coopération avec le Royaume-Uni devra également rester forte en matière de **sécurité intérieure**, tout particulièrement pour la lutte contre le terrorisme. L'échange d'informations entre les services compétents

constituera en particulier un enjeu crucial. Il conviendra également de mettre en place des voies de coopération étroite entre le Royaume-Uni et les agences européennes en charge de la coopération policière (EUROPOL) et judiciaire (EUROJUST).

Sur la sécurité et la défense, le groupe de suivi fait valoir que :

Après son retrait, le Royaume-Uni demeurera un partenaire essentiel en matière de défense ; de par sa capacité opérationnelle, il restera un élément fondamental de la défense de l'Europe.

La relation franco-britannique devra continuer à constituer l'un des socles de l'Europe de la défense, le Royaume-Uni étant le seul pays européen à partager la culture stratégique de la France.

La coopération avec le Royaume-Uni devra également rester forte en matière de sécurité intérieure, tout particulièrement pour la lutte contre le terrorisme (coopération policière et judiciaire, échange d'information). .

Il faudra trouver les voies et moyens d'une association étroite des Britanniques à la sécurité et à la défense du continent européen. Un traité de sécurité et de défense entre l'Union et le Royaume-Uni devra être négocié.

CONCLUSION

A travers le présent rapport, le groupe de suivi a souhaité faire le point sur l'état d'avancement des négociations à la veille d'échéances décisives pour la suite du processus de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Il ne s'agit que d'un rapport d'étape qui ne peut préjuger des développements de ce dossier complexe dans les semaines et mois à venir.

Dans son premier rapport de 2017, le groupe de suivi avait exposé les difficultés que comportaient les négociations et mis en garde contre le risque de leur échec. Un an après, le groupe de suivi ne peut malheureusement que constater que ses inquiétudes étaient fondées. **Ce rapport est une occasion pour le groupe de suivi de renouveler sa vive préoccupation sur l'éventualité d'une absence d'accord : car tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout, il n'y a d'accord sur rien.**

Le temps presse : il ne reste que quelques mois pour aboutir.

En dépit de l'engagement inlassable du négociateur en chef de l'Union Michel Barnier, auquel le groupe de suivi rend hommage, et de progrès réels, notamment sur le règlement financier, des difficultés sérieuses demeurent avant la conclusion d'un accord de retrait. Parmi ces difficultés, la **question irlandaise** n'est pas la moindre. Or, aucun accord ne peut être envisagé si cette question majeure n'est pas réglée dans des conditions qui préservent l'équilibre toujours fragile résultant de l'accord du Vendredi Saint.

Le groupe de suivi a aussi été très attentif et impressionné par le témoignage des **ressortissants européens** installés, souvent de longue date, au Royaume-Uni. Ils lui ont exprimé avec force et émotion leurs inquiétudes voire parfois leur amère désillusion. Parallèlement, le groupe de suivi a constaté les très vives préoccupations des secteurs économiques – l'agriculture, la pêche mais aussi les secteurs industriels et les services – face au risque de nouvelles barrières tarifaires ou non qui, en définitive, se retourneraient contre la croissance et l'emploi.

Face à un choix qui n'est pas le sien, l'Union européenne a très tôt affirmé ses priorités tant pour l'accord de retrait que pour le cadre des relations futures qui devra respecter l'intégrité du marché unique. Celui-ci, premier marché au monde, est la grande réalisation de la construction européenne. Il ne peut être fragilisé pour régler les problèmes de politique intérieure d'un État. Le message de l'Union a été porté avec ténacité au cours des négociations par Michel Barnier. Les 27 ont su préserver leur unité qui devra impérativement être maintenue dans la suite des discussions.

Au contraire, la position britannique apparaît beaucoup moins assurée et donne le sentiment d'un « pilotage à vue ». Cette situation est très largement imputable aux divisions très fortes que le *Brexit* a provoquées

tant au sein de la société britannique que parmi les responsables politiques. Certes, le choix du peuple britannique est souverain. Mais les conséquences de ce choix doivent être explicitées et assumées. Cela passe d'abord par des positions crédibles du Royaume-Uni sur les questions encore en suspens de l'accord de retrait, tout particulièrement pour régler la question irlandaise. Cela implique aussi une clarification de la position britannique pour le cadre des relations futures. Le livre blanc du gouvernement britannique peut être l'occasion d'une telle clarification. Encore faut-il que le Royaume-Uni réponde aux conditions fixées par le Conseil européen du 23 mars 2018. On doit souhaiter la mise en place d'un partenariat étroit avec ce grand pays avec lequel les liens historiques et des coopérations étroites devront être maintenus. Mais on ne peut aussi que redire qu'un pays devenu tiers à l'Union ne peut bénéficier des mêmes avantages qu'un État membre.

Les derniers évènements - marqués par les démissions successives des ministres en charge du Brexit David Davis et des affaires étrangères Boris Johnson - nous rappellent à quel point les divisions sont prononcées au Royaume-Uni sur la conduite à tenir. En cas d'impasse, ce serait en définitive au peuple de se prononcer au cours d'une nouvelle consultation. Mais une telle hypothèse supposerait au préalable l'avènement d'une majorité parlementaire ayant porté cette intention dans le cadre d'élections législatives.

A ce stade, ce sont encore de fortes interrogations qui prédominent sur un processus qui, au final, revient - autant que faire se peut - à tenter d'organiser la divergence après plus de quarante ans d'efforts pour favoriser la convergence.

C'est pourquoi le groupe de suivi maintiendra une veille attentive afin d'informer le Sénat sur les nouveaux développements dans les négociations en cours. Il auditionnera à la rentrée parlementaire le négociateur en chef de l'Union européenne Michel Barnier. Il exercera une grande vigilance pour que les principes qu'il a d'emblée affirmés soient effectivement respectés tant dans l'accord de retrait que dans le cadre qui sera défini pour les relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

EXAMEN DU RAPPORT PAR LE GROUPE DE SUIVI

Réuni le 12 juillet 2018 sous la présidence conjointe de M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, le groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne a procédé à l'examen du présent rapport d'information.

Après l'exposé des rapporteurs, MM. Christian Cambon et Jean Bizet, un débat s'est engagé.

M. Simon Sutour. – La situation est effectivement dramatique. Les images actuelles de Belfast sont les mêmes que celles que j'ai vues jeune homme lorsque j'ai visité, pendant la guerre civile, cette ville ou Londonderry.

Dans cette affaire, il n'y a que des mauvaises solutions : il est absurde en effet que dans un monde qui compte 8 milliards d'habitants, l'Europe soit ainsi divisée, avec 440 millions de personnes d'un côté, 60 millions de l'autre. En Écosse, en Irlande du Nord, le vote contre l'a largement emporté et ces provinces sont entraînées contre leur gré dans le Brexit. Mais *vox populi, vox dei*...

Sur la Catalogne, du reste, je souligne que le président de la Généralité a été reçu hier par Mme Sturgeon à Edimbourg.

Je suis pessimiste, car le gouvernement de Mme May fait ce qu'il peut, mais la Première ministre est comme l'oiseau sur la branche, et MM. Davis et Johnson vont maintenant siéger au Parlement, avec 48 députés, face au gouvernement. Mais ils peuvent, là encore, commettre un suicide collectif : car s'il y a des élections, leur sort sera remis en jeu. Les grandes déclarations idéologiques s'atténuent lorsque ceux qui les tiennent craignent pour leur destin.

La prolongation peut, au-delà de mars 2019, durer trois ou six mois, mais pas pour un an ou deux ans.

Quant à la défense, l'Europe perd beaucoup : elle avait deux sièges au Conseil de sécurité de l'ONU, elle n'en aura plus qu'un. Mais nous sommes impuissants...

Mme Fabienne Keller. – Merci de ce compte rendu très complet. Avez-vous ressenti, lors de votre séjour en Irlande, une évolution dans l'opinion publique ? Et chez vos interlocuteurs politiques ? Deux ans après le référendum, la surprise demeure-t-elle aussi vive ou les gens se sont-ils habitués à la situation ? Je songe à l'Irlande du Nord, surtout.

C'est le *backstop* qui s'appliquera, cela me paraît une évidence : quelle autre solution ? Impossible de restaurer la frontière terrestre. Qu'en

pensent les Irlandais du Nord ? Cette solution leur semble-t-elle réaliste ? Ils connaîtront un régime particulier.

Vous avez rencontré les associations de résidents, avec Olivier Cadic. Que vous disent-elles des flux d'Européens : sont-ils moins nombreux à venir ? Repartent-ils plus nombreux ? Une tendance est-elle perceptible ? Observe-t-on une stabilisation ?

M. Ladislas Poniatowski. – Je crains que nos travaux soient déjà dépassés, car la situation change chaque jour.

M. Jean Bizet, président. – C'était aussi notre crainte !

M. Ladislas Poniatowski. – Néanmoins, je vois là précisément une raison pour continuer ce travail formidable. Les événements sont d'une grande violence. Les anti-Brexit se réjouissent de la démission de Boris Johnson et David Davis. Le nouveau ministre des affaires étrangères est sur la ligne de Theresa May, celui chargé des négociations est quasiment anti-Brexit : cela doit-il nous rassurer ? Car le gouvernement n'aura peut-être pas le temps de travailler : la Première ministre peut être conduite à démissionner bientôt.

Nous devons continuer nos travaux, même si nous avons déçu, par exemple, à l'ambassadeur du Royaume-Uni en France lorsque nous l'avons reçu : il n'a pas aimé que nous lui parlions de Galileo ou d'Airbus. Mais c'est ainsi !

Je souhaiterais que nous entendions très prochainement le ministre du budget, M. Darmanin. Il a récemment annoncé à Dunkerque le recrutement de 700 douaniers d'ici 2020 en vue de renforcer les contrôles douaniers. Il travaille aussi sur les droits de douane et les taxes. C'est un sujet délicat sur lequel j'aimerais que nous interrogeons le ministre : car si nous offrons aux Britanniques un cadre trop avantageux, d'autres partenaires européens pourraient alors nous demander le même !

M. Olivier Cadic. – Je vous remercie d'avoir engagé ce travail approfondi sur le Brexit. La semaine dernière, nous attendions tous la déclaration de Chequers ; aujourd'hui nous commentons les démissions de David Davis et Boris Johnson. Qu'en sera-t-il demain ? Tout évolue si vite... Depuis le début, je n'ai pas compris ce que « Brexit » voulait dire. Voyez : nous parlons du Brexit depuis vingt-six mois et personne n'a pu le formaliser à ce jour !

C'est pour cela que j'ai toujours pensé que le Royaume-Uni resterait *in fine* au sein de l'Union européenne.

Le Brexit n'a pas eu lieu. Quoiqu'on en dise, à l'heure où je parle, le Royaume-Uni est toujours dans l'Union européenne. Depuis près de cinquante ans, le Royaume-Uni contribue à la construction européenne : comment pourrait-il s'en extraire en quelques mois ? Cela reviendrait à ôter un œuf d'une omelette ! Le Royaume-Uni souhaite en réalité un modèle

intermédiaire, entre l'accord de libre-échange avec le Canada et le statut de la Norvège. Mais, mes chers collègues, entre le Canada et la Norvège, gît le Titanic... qui a été construit à Belfast. Quoi qu'il en soit, le pays nous offre, depuis le référendum, un spectacle pathétique. Pensez que, dans une grande banque de la City, un salarié a pour unique charge de suivre le Brexit et avoue lui-même avoir parfois des difficultés à s'acquitter de sa tâche. Je vous sais gré d'avoir reçu l'association *The3million* et rendu compte de leurs préoccupations. Je me rendrai, lundi, au Parlement gallois pour y rencontrer Mark Drakeford, membre du gouvernement du Pays de Galles pour évaluer les effets d'une sortie sans accord sur ce territoire. Si une solution acceptable n'est pas négociée avec les 27, le risque de chaos est réel en cas de *hard* Brexit. En réalité, l'intérêt supérieur du Royaume-Uni n'est pas de quitter l'Union européenne. D'ailleurs, Theresa May préserve cette option. Lors du dernier conseil européen, elle a remis une lettre destinée à permettre à son pays de participer aux élections européennes de 2019 si le Royaume-Uni n'est pas sorti de l'Union européenne à l'échéance prévue. Voilà pourquoi, aujourd'hui plus encore qu'en juin 2016, moi qui vis au Royaume-Uni depuis plus de vingt ans, je reste convaincu que le Brexit n'aura pas lieu.

M. Jean-Marc Todeschini. – Dans l'esprit des Européens, croyez-bien pourtant que le Brexit a eu lieu. Je partage ce qui a été dit sur l'Europe de la défense et, comme Ladislas Poniatowski, je crains que nos opinions publiques ne trouvent les conditions proposées au Royaume-Uni par trop avantageuses. Les Britanniques font traîner les négociations pour obtenir les meilleures conditions de sortie, au risque de voir encore se développer l'euroscpticisme, véritable poison pour l'Union européenne.

M. Ladislas Poniatowski. – Cette situation favorise la montée des nationalismes !

M. Jean Bizet, président. – Raison pour laquelle il est essentiel que les dirigeants européens prennent la pleine mesure de l'importance du dossier. À Fabienne Keller, qui s'inquiétait de l'état d'esprit des Irlandais, j'indique que 96 % de la population, notamment les jeunes, sont fiers d'appartenir à l'Union européenne et sensibles à l'appui des 27. Ils souhaitent que cela dure ! Ils saluent évidemment l'action menée par Michel Barnier. Quant à l'éventualité d'une frontière, les Irlandais nous ont fait clairement comprendre que, comme par le passé, la contrebande pourrait constituer une solution...

M. Christian Cambon, président. – Je confirme !

M. Jean Bizet, président. – Ils préfèrent évidemment une frontière *backstop* en mer. J'ai, en revanche, revu ma position s'agissant de la réunification de l'Irlande. En me rendant à Belfast, j'ai compris combien elle était illusoire... Madame Keller, vous nous avez également interrogés sur la situation économique au Royaume-Uni. Exception faite de la courbe de dévaluation de la livre sterling par rapport à l'euro, les données n'ont que

peu évolué. Les *Brexiters* affirment que l'économie britannique prospère depuis le référendum, mais il convient de rappeler que le Brexit n'a pas encore eu lieu. Si quelques mouvements de banquiers peuvent être observés, la chambre de compensation, qui, selon les préconisations de la Banque centrale européenne (BCE), devrait déménager à Paris, se trouve toujours à Londres. Je suis comme vous d'avis, monsieur Poniatoski, que nous entendions rapidement M. Darmanin. Nos régions frontalières, notamment la Normandie, se préparent au Brexit, avec notamment, une réflexion sur la création de zones franches. Nos collègues Catherine Fournier et Joëlle Garriaud-Maylam devraient, à la rentrée de septembre, organiser un colloque sur ces questions ; il serait opportun d'avoir préalablement rencontré le ministre.

M. Ladislas Poniatoski. - D'autant qu'il n'a évoqué que Dunkerque, Calais et Paris, avec l'Eurostar, faisant fi des autres territoires directement concernés par le Brexit !

M. Jean Bizet. - Le port de Cherbourg, à titre d'illustration, se trouve fort proche de l'Irlande et se trouvera confronté à des difficultés d'ordre sanitaire. Monsieur Cadic, vous êtes le seul à ne pas croire à la concrétisation du Brexit... Depuis 1973, le Royaume-Uni, au sein de l'Union européenne, négocie des *opt-out*. Il demande désormais des *opt-in* pour en sortir. Je crois volontiers que nous pourrions finalement nous entendre sur le « paquet Tusk » négocié autrefois par David Cameron, dans le cadre duquel les capitales européennes avaient accepté la mise en place d'une clause de sauvegarde : un pays pouvait fermer ses frontières lorsque l'équilibre de la société était jugé en danger. Si le Royaume-Uni restait au sein de l'Union européenne, le « paquet Tusk » pourrait revenir en discussion. De nombreux Européens se trouvent effectivement, monsieur Todeschini, exaspérés par le *statu quo* : il convient de dépasser les crispations des opinions publiques car il est dans l'intérêt de l'Union européenne que le Royaume-Uni demeure en son sein. Nos incompréhensions ressortent du charme britannique...

M. Jean-Marc Todeschini. - Mais elles nourrissent les nationalismes !

M. Christian Cambon, président. - Madame Keller, à la frontière irlandaise, nous avons ressenti toute la détresse des entrepreneurs et des agriculteurs, qui, à rebours de *Google*, réalisent la majorité de leurs échanges commerciaux avec le Royaume-Uni. Pour eux, le Brexit représente un véritable drame et je puis vous affirmer que leur émotion était palpable lorsque nous les avons rencontrés.

Mme Gisèle Jourda. - Absolument !

M. Christian Cambon, président. - Ils sont attachés aux vingt dernières années de paix et craignent d'être victimes d'une négociation finale qui les abandonnerait à leur sort. Par ailleurs, j'ai été frappé par l'absence de réponse concrète lors de notre rencontre avec le vice-président du *Democratic*

unionist party (DUP) d'Irlande du nord, qui m'a laissé un goût amer. Idéologiquement, ils souhaitent rester une petite Angleterre sur le territoire irlandais. Monsieur Todeschini, je partage votre inquiétude : certains États membres, à rebours de la position défendue par Michel Barnier, demandent à ce que l'Union européenne accorde davantage de concessions au Royaume-Uni, tandis que l'opinion publique souhaite pour partie leur départ rapide et estime que les négociations constituent une inutile perte de temps. Avec la perspective des élections prochaines au Parlement européen, d'aucuns estiment d'ailleurs qu'une majorité eurosceptique pourrait émerger des urnes.

Mme Fabienne Keller. – C'est tout à fait possible !

M. Jean Bizet, président. – La main tendue de l'Union européenne au Royaume-Uni pourrait se concrétiser dans le « paquet Tusk », j'en suis convaincu.

M. Simon Sutour. – David Cameron l'avait autrefois négocié habilement avec les autres États membres.

Mme Fabienne Keller. – Certes, mais une clause le rendant caduc en cas de Brexit empêche, en l'espèce, son application.

M. Jean Bizet, président. – La clause de sauvegarde, qui était autrefois montrée du doigt, pourrait intéresser les pays du groupe de Visegrád.

M. Simon Sutour. – Nous avons jugé à l'époque que le Royaume-Uni avait obtenu trop de concessions dans le cadre du « paquet Tusk ». Nous nous en conterions désormais volontiers...

M. Ladislav Poniatski. – Je réitère ma demande d'un entretien sans délai avec Gérald Darmanin. Nous subissons une véritable guerre commerciale ! Donald Trump cherche à diviser l'Union européenne, avec quelque succès puisqu'Angela Merkel a récemment annoncé qu'elle négocierait bilatéralement les droits de douane applicables au secteur automobile. Sachez que les Britanniques, comme les Irlandais, observent attentivement nos travaux...

M. Christian Cambon, président. – Ils nous ont fort aimablement accueillis.

M. Jean Bizet, président. – Exception faite d'un député *brexiter*, que notre collègue Gisèle Jourda a d'ailleurs recadré...

M. Christian Cambon, président. – Les Irlandais ont été notablement impressionnés par l'importance de notre délégation, qui comprenait également des députés, et très reconnaissants que nous nous rendions à la frontière.

Mme Gisèle Jourda. – Votre rapport est d'une grande qualité. Je suis, à l'issue de notre déplacement, inquiète pour l'avenir des relations

entre le Royaume-Uni et l'Irlande et crains que le conflit ne soit hélas relancé sur la question de la frontière physique. Malgré la signature de l'accord du Vendredi saint, le 10 avril 1998, les mentalités à Belfast n'ont guère évolué... Ainsi, de jeunes catholiques et protestants, qui ont souhaité promouvoir un culte œcuménique, font-ils l'objet de vives critiques, y compris au sein de leurs propres familles. Certains partis souhaitent l'organisation d'un nouveau référendum, d'autres demandent la mise en œuvre immédiate d'un *hard* Brexit : comment trancher ? L'espoir réside peut-être dans la jeunesse irlandaise, qui, très majoritairement, souhaite appartenir à l'Europe... Je partage également le sentiment exprimé par Jean-Marc Todeschini s'agissant de la montée des nationalismes à l'aune de l'euroscépticisme. Des pays comme l'Autriche ou la Hongrie pourraient utiliser les négociations tâtonnantes sur le Brexit pour déstabiliser l'Union européenne.

M. Jean Bizet, président. – L'Union européenne n'était pas partie à l'accord du Vendredi saint, mais a contribué à la paix via des fonds de cohésion. Pensez que seuls 7 % des élèves d'Irlande du Nord fréquentent des écoles mixtes. Ce territoire, que la Grande-Bretagne a échoué à pacifier, vit une guerre confessionnelle totale ! Dans chaque quartier de Belfast, les maisons sont pavoisées pour fêter le 12 juillet, date de la bataille de la Boyne en 1690, mais les drapeaux diffèrent...

M. Simon Sutour. – Il ne s'agit pas seulement de protestants et de catholiques mais d'Irlandais d'origine et de descendants de colons... Cela complique quelque peu la situation.

M. Christian Cambon, président. – Les Irlandais ne refusent pas d'évoquer la réunification, mais ils sont conscients qu'elle ne pourrait concrètement intervenir avant plusieurs années. Il apparaît bien trop tôt pour la considérer comme une solution viable dans le cadre des négociations relatives au Brexit.

A l'issue de ce débat, le groupe de suivi autorise, à l'unanimité, la publication du présent rapport d'information.

ANNEXES

1. Les principales propositions du Livre blanc du gouvernement du Royaume-Uni 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 œuvre 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 ;

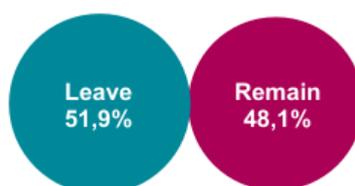
- Des dispositifs de coordination des politiques étrangères, de défense et d'aide au développement ;

- 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...

2. Résultats du référendum du 23 juin 2016 par région

The
Electoral
Commission

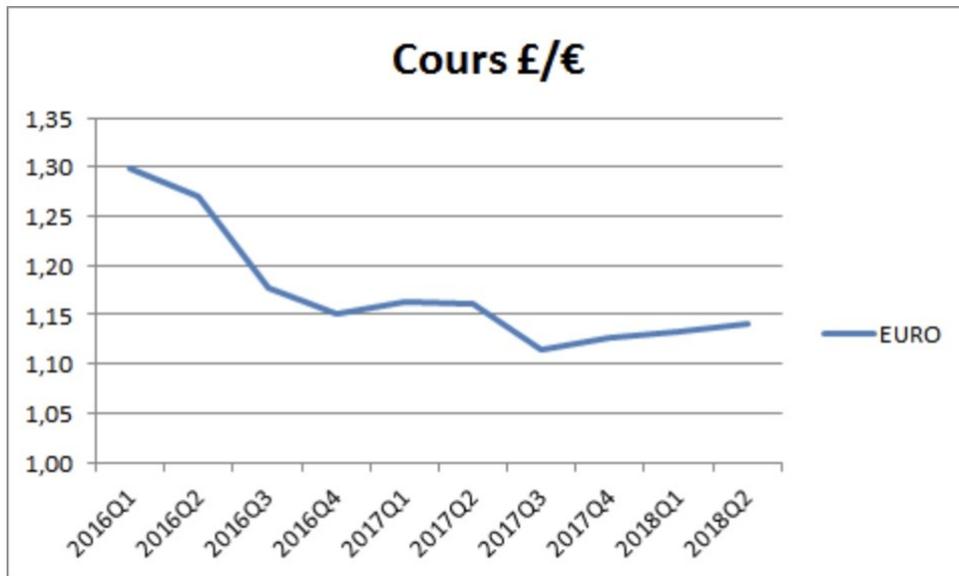


Electorate 46 500 001
Valid Vot.. 33 551 983
Turnout 72,2%

Region	Leave Remain		Valid Votes					Leave	Remain	Turnout %
	%	%	0M	1M	2M	3M	4M			
South East	51,8	48,2	Leave					2 567 965	2 391 718	76,8
North West	53,7	46,3	Leave					1 966 925	1 699 020	70,0
East	56,5	43,5	Leave					1 880 367	1 448 616	75,7
West Midlands	59,3	40,7	Leave					1 755 687	1 207 175	72,0
South West	52,6	47,4	Leave					1 669 711	1 503 019	76,7
Yorkshire and The Humber	57,7	42,3	Leave					1 580 937	1 158 298	70,7
London	40,1	59,9	Remain					1 513 232	2 263 519	69,7
East Midlands	58,8	41,2	Leave					1 475 479	1 033 036	74,2
Scotland	38,0	62,0	Remain					1 018 322	1 661 191	67,2
Wales	52,5	47,5	Leave					854 572	772 347	71,7
North East	58,0	42,0	Leave					778 103	562 595	69,3
Northern Ireland	44,2	55,8	Remain					349 442	440 707	62,7

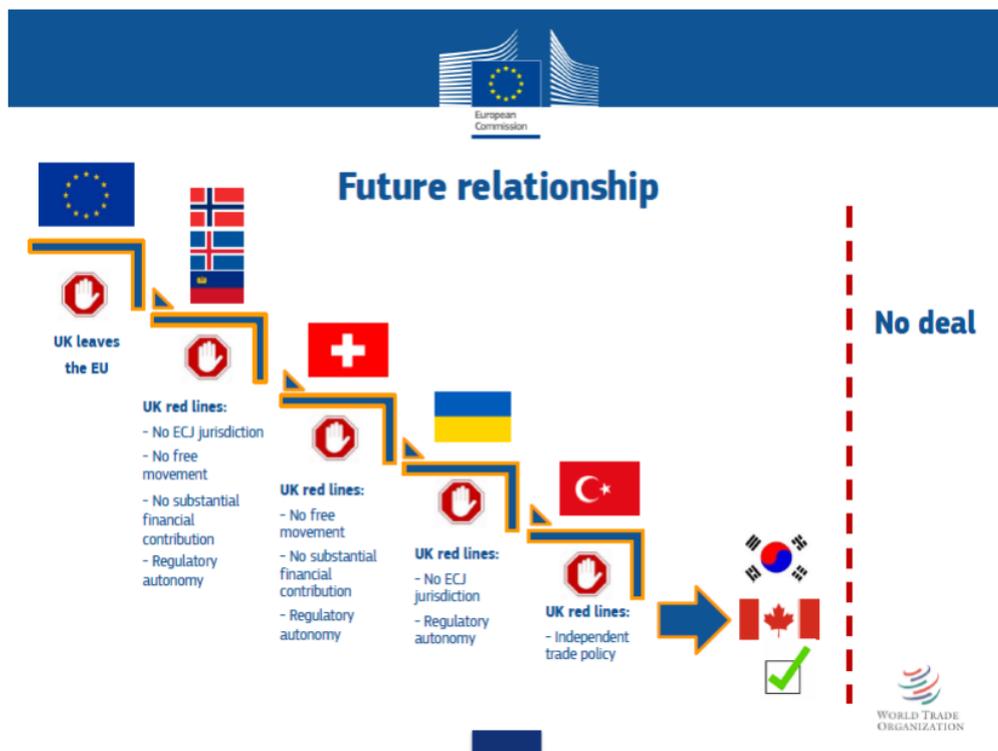
Source : Commission électorale, Royaume-Uni

3. Cours de la livre sterling en euros



Source : Eurostat

4. Relation future UE/Royaume-Uni : les modèles possibles



Source : Commission européenne

5. Les zones économiques exclusives (ZEE)

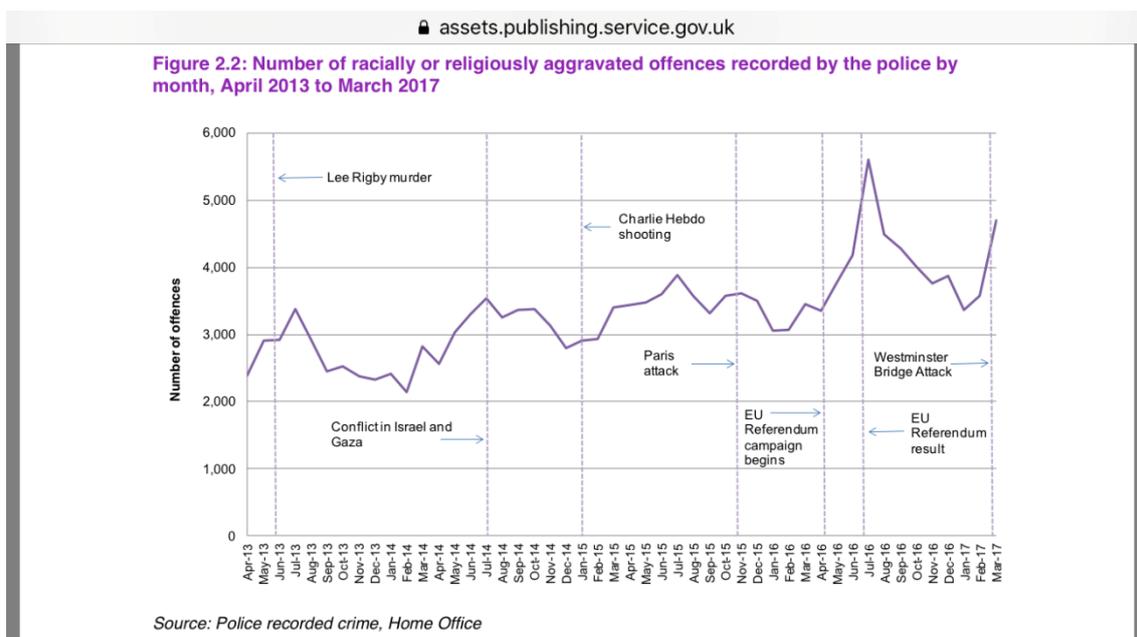
Figure 17: Map of the UK, Irish and Nordic Exclusive Economic Zones



Source: House of Lords European Union Committee, Brexit: Fisheries.

Source : Chambre des Lords

6. Nombre de délits racistes enregistrés au Royaume-Uni



Source : Ministère de l'Intérieur du Royaume-Uni