

Bientôt le BREXIT: quelles conséquences?

*

Pourquoi dis-je "bientôt"? N'est-ce pas déjà "maintenant"? Eh bien, non! Mais commençons par reproduire le texte légal qui se trouve à la base de l'événement. C'est l'article 50 du traité sur l'Union européenne.¹ Le voici:

Article 50

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

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

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

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

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

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

Le vote par referendum des citoyens britanniques est un acte interne du Royaume Uni. C'est la décision britannique de quitter l'Union européenne. Ce n'est pas l'acte de retrait lui-même. Le retrait proprement dit se réalise par la notification du Royaume Uni au Conseil européen de son intention (voir § 2 de l'article 50). Et même il faut préciser que cette notification constitue sur le plan externe des relations du Royaume Uni avec l'Union l'engagement irréversible conduisant au retrait, mais le retrait lui-même ne se réalise vraiment qu'après "négociation et conclusion" d'un accord entre l'Union et le Royaume Uni, et au plus tard deux ans après la notification de l'intention de retrait. C'est alors seulement que le BREXIT est réalisé, et qu'en conséquence "*les traités européens cessent d'être applicables à l'Etat concerné*", comme le précise le paragraphe 3 de l'article 50, c'est-à-dire en l'occurrence au Royaume Uni. On remarquera qu'à partir de la conclusion de l'accord, l'Etat qui se retire est dénommé "*l'Etat*", alors que pendant la phase de négociation de l'accord, il est encore qualifié d' "*Etat membre*". Il a fallu donc une disposition dérogatoire spéciale pour prévoir que, pendant la phase de négociation, "*le membre du Conseil européen et du Conseil représentant l'État membre qui se retire ne participe ni aux délibérations ni aux décisions du Conseil européen et du Conseil qui le concernent*" (paragraphe 4).

¹ Et non pas du traité de Lisbonne, comme le disent la plupart de journalistes. Le traité de Lisbonne ne comporte que 7 articles. Le traité de Lisbonne, en son article 1^{er}, n'a fait que "modifier" le traité sur l'Union européenne. Une de ces modifications a consisté à insérer dans le traité cet article 50.

Apparemment, l'annonce de M. Cameron qu'il démissionnerait en octobre prochain, laissant la charge du déclenchement de la procédure de retrait à son successeur semble indiquer que la *notification* exigée par l'article 50 de la part du pays sur le départ n'a pas encore été émise. Si tel est bien le cas, les responsables de l'Union ne disposent donc d'aucun droit d'obliger le Royaume Uni à hâter la procédure de retrait dès maintenant, avant même que la notification prévue ait été faite. Le harcèlement exercé par divers responsables européens sur M. Cameron pour précipiter la procédure constitue seulement une manœuvre politique, peut-être pour punir le Royaume Uni et l'empêcher d'organiser un retrait en souplesse et sans traumatisme pour le pays. La démission du Commissaire britannique qui est déjà intervenue, est bien compréhensible, mais elle ne s'impose pas en vertu des textes. D'ailleurs le Conseil européen ouvert le 28 juin 2016 a mis en lumière que les 27 Etats membres restent divisés sur cette question du rythme à imprimer au processus de séparation.

Il est tout à fait compréhensible que le Royaume Uni cherche à prévoir certaines modalités du prochain retrait, du moins les modalités qui dépendent de la politique intérieure du Royaume Uni. L'intention du Gouvernement britannique de créer une instance ayant pour rôle de préparer ces modalités de retrait va dans ce sens. Ainsi le successeur de M. Cameron entrera en négociation comme dirigeant d'un pays déjà préparé à amortir le choc de la sécession.

En revanche, il va de soi que la procédure de négociation et de conclusion de l'accord reste une affaire du ressort de l'Union européenne, comme le souligne le paragraphe 2 de l'article 50: *L'accord "est négocié conformément à l'article 218, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne."*

Les conséquences pour le Royaume Uni

1°) Le Royaume Uni va-t-il tout droit vers une catastrophe économique et sociale?

Dès que le vote en faveur du BREXIT a été connu, les médias ont aussitôt prophétisé un désastre économique et social pour le Royaume Uni, quand ce n'était pas aussi pour toute l'Europe, voire pour le monde entier. C'était caricatural et ridicule. Premier signe de ce désastre annoncé, la chute des bourses. Tout le monde sait que les bourses sont comme des personnes hystériques, sujettes à des paniques injustifiées aussi subites qu'éphémères. De fait, il n'aura pas fallu que s'écoule une semaine pour que les bourses commencent à se redresser tout doucement.

On a interviewé avec complaisance des Français vivant au Royaume Uni, des investisseurs, des étudiants se demandant si des droits de douane n'allaient pas être rétablis par le Royaume Uni, cassant les échanges commerciaux, si des visas ne seraient pas exigés des ressortissants de l'Union pour accéder au territoire britannique, s'il serait encore possible à des étrangers de faire des études en Grande Bretagne, à des chercheurs de poursuivre leurs recherches sur place... Pourquoi s'amuser à se faire peur comme cela? Peut-on vraiment imaginer que le Royaume Uni ayant retrouvé sa pleine souveraineté, ce qui, en soi, va lui poser pas mal de problèmes d'adaptation, se tirerait en plus une balle dans le pied en multipliant les avanies à l'encontre de leurs anciens associés de l'Union? Déjà les dirigeants britanniques se sont exprimés pour rassurer sur ce genre de craintes et préciser que le Royaume Uni quittait l'Union européenne, mais non l'Europe, et que les échanges commerciaux continueraient. Le Royaume Uni est libre échangiste, pourquoi changerait-il de doctrine subitement à l'encontre de quelques pays?

-

2°) Comment liquider des intérêts britanniques au sein de l'Union?

Quel sera le sort des citoyens britanniques travaillant pour les institutions de l'Union (le Commissaire démissionnaire, les Parlementaires européens, les membres des différents organes de l'Union, tels que, par exemple le Comité économique et social, et ces organes sont nombreux, les fonctionnaires européens, qui cotisent chaque mois pour leur retraite, etc.).

Que deviendront les organismes de l'Union installés au Royaume Uni, mais qui survivront au départ du Royaume Uni? Seront-ils tous délocalisés?

Le Royaume Uni cessera, certes, de recevoir les subventions des programmes européens, mais qu'en sera-t-il des projets et opérations en cours, pour lesquels des engagements financiers ont été opérés par la Commission et qui ont déjà donné lieu à un commencement d'exécution et à des paiements partiels?

Ces problèmes de clôture des comptes et des opérations sont innombrables et certainement très difficiles à régler de façon convenable et équitable.

3°) La rupture budgétaire avec l'Union sera-t-elle dommageable pour le Royaume Uni?

Sur ce point, il faut être très prudent. Un point de vue superficiel pourrait conduire à conclure un peu rapidement que la rupture sera tout bénéfice pour le Royaume Uni puisque ce pays est fortement contributeur net au budget européen, en dépit de la ristourne substantielle qui lui est accordée chaque année, comme l'avait réclamé et obtenu Margaret Thatcher ("*I want my money back!*"). En 2014, cette contribution nette du Royaume Uni s'est élevée à la coquette somme de 4,7 milliards d'euros.

Ce jugement est bien court parce qu'il ne tient compte que du solde global. Mais le bénéfice net ou la contribution nette se subdivise en une multiplicité d'entreprises, de régions, de secteurs économiques, dont les uns sont bénéficiaires nets et d'autres contributeurs nets. Avec le temps, les économies européennes se sont interpénétrées, et la coupure sera inévitablement profitable à certains, dommageable, peut-être parfois lourdement dommageable à d'autres.

Si j'étais le Premier ministre britannique, je déciderais la chose suivante. Je maintiendrais provisoirement, comme partie du budget national, toutes les dépenses que l'Union effectuait jusqu'à présent en faveur de bénéficiaires britanniques. Mais, me dira-t-on, comment financeriez-vous cela? Tout simplement en intégrant aussi dans le budget britannique les ressources propres européennes, prélevées par l'Union sur l'économie britannique, et qui, actuellement, *ne font pas partie du budget britannique*. Dès le retrait prononcé, l'Union cessera de comptabiliser en recettes ces contributions dans le budget européen. Au lieu de les supprimer, pourquoi ne pas les intégrer, également en recettes, dans le budget britannique? Et puisqu'actuellement, le Royaume uni est contributeur net au budget européen, ces recettes, ainsi transférées dans le budget national, seraient supérieures aux dépenses que le budget britannique prendrait à sa charge dès qu'elles cesseraient d'être supportées par l'Union.

Bien entendu, cette solution serait provisoire, pour que tous les secteurs de l'économie britannique échappent à la brutalité du choc de la rupture. Progressivement, ces dépenses et recettes ex-européennes seraient modifiées, réduites, supprimées, ou parfois majorées – pourquoi pas? -, dans le cadre de choix désormais nationaux.

Il faut suggérer cela à la cellule administrative que le gouvernement britannique est en train de constituer pour préparer le retrait!

4°) Vers un éclatement du Royaume Uni?

Les médias ont complaisamment souligné que les Ecossais étaient majoritairement en faveur du maintien dans l'Union européenne, et que s'ils ont il y a quelque temps voté par referendum pour le maintien au sein du Royaume Uni, c'était parce qu'à l'époque, l'appartenance de celui-ci à l'Union européenne n'était pas en cause. En fait, il était déjà en cause, car M. Cameron avait déjà promis depuis longtemps d'organiser tôt ou tard le referendum sur le maintien ou non de l'appartenance du Royaume Uni à l'Union. Mais avec le BREXIT, un nouveau referendum donnerait certainement une majorité nette pour la sortie de l'Ecosse du Royaume Uni. Une telle sortie permettrait alors à l'Ecosse de faire retour à l'Union européenne. Il y a du vrai dans ces analyses, même si elles sont marquées par une joie mauvaise sur ce qui pourrait arriver de mal au Royaume Uni par suite de son choix réputé catastrophique. Toutefois, il faut mesurer. Lors du referendum sur le BREXIT, les Ecossais ont voté à 62 % pour le maintien dans l'Union. C'est en effet une forte majorité. Mais enfin cela montre quand même que les Ecossais sont loin d'être unanimes sur cette question.

Un referendum non officiel organisé ces derniers jours, donc après le vote de BREXIT, a donné 52 % pour l'indépendance de l'Ecosse. C'est en effet un renversement de tendance, mais qui reste tout de même limité. Il est difficile d'imaginer que l'Ecosse puisse obtenir l'organisation officielle d'un referendum sur une base aussi ténue. Le Gouvernement britannique a d'ailleurs déjà déclaré que la question de l'indépendance de l'Ecosse n'était pas d'actualité. Que l'on partage ou non la revendication des Ecossais est une autre question. Ce que je dis ici, c'est qu'en fait, il me paraît fort peu probable que cette revendication aboutisse prochainement.

On a évoqué un éventuel processus semblable en ce qui concerne l'Irlande du Nord. Là aussi, les votes ont été majoritairement en faveur du maintien du Royaume Uni dans l'Union. Certains ont alors imaginé que les Irlandais du Nord souhaiteraient peut-être aussi se séparer du Royaume Uni pour se rattacher à la République indépendante d'Irlande. Quelques demandes de passeport irlandais ont même été formulées. Certains Irlandais du Nord ont été jusqu'à affirmer qu'ils seraient prêts à émigrer vers l'Irlande du Sud pour titre un profit total de leur nouvelle nationalité.

Tout cela me semble proche d'un montage médiatique quand on se souvient de la lutte séculaire - lutte armée! - entre les Irlandais catholiques du Sud et les Irlandais protestants du Nord. Mais je veux bien qu'on me prouve que je me trompe!

On arrive alors au troisième cas du même genre, avec la position des citoyens britanniques de Gibraltar. Eux aussi auraient voté pour le maintien dans l'Union européenne. Avec leurs 30 000 habitants, vont-ils donc déclencher une guerre d'indépendance comme les colons anglais d'Amérique? Nous sommes ici dans le gadget.

Les conséquences pour l'Europe

Pas de catastrophe économique et sociale à craindre pour l'Europe continentale et pour l'Union à la suite du retrait britannique. Si le Royaume uni est capable de supporter le choc de la rupture, pourquoi, en sens inverse, les 27 Etats membres subsistants de l'Union ne pourraient-ils pas le supporter? Si le chat supporte une secousse, pourquoi le lynx ou le tigre ne la supporteraient-ils pas?

En revanche il y a lieu de surveiller de près le comportement à venir des autres Etats membres, et surtout les initiatives que les responsables de l'Union européenne sont susceptibles de prendre, pour surmonter l'humiliation qu'ils viennent de subir du fait du retrait britannique. L'article 50 avait été introduit dans les traités européens parce qu'on comptait bien qu'il ne serait jamais appliqué. Mais voilà qu'un pays ose y avoir recours!

1°) L'effet dominos?

Certains souverainistes vont se frotter les mains, se disant que l'exemple britannique va faire des émules. Je n'y crois guère. A moins d'une crise institutionnelle majeure, due à des événements actuellement imprévisibles, je doute fort que certains Etats membres, même parmi ceux qui sont les plus réticents sur l'évolution actuelle de l'idéologie et de la politique européennes, décident d'emboîter le pas aux Britanniques. La résistance peut prendre d'autres formes, moins radicales.

2°) Vers un nouveau traité européen à 27?

Certaines déclarations de responsables politiques européens ou nationaux poussent déjà clairement dans ce sens. A commencer par M. Hollande, mais M. Sarkozy, avec moins de netteté, a eu des propos du même genre. La tentation est forte de penser que, puisque le pays qui freinait le plus la construction européenne s'en va, ce serait le moment pour les autres de foncer vers plus d'intégration. Certains vont jusqu'à dire que le Royaume Uni n'avait en fait qu'un pied dans l'Europe, eh bien, s'il retire aussi son deuxième pied, il nous laisse libres d'aller de l'avant.

Le danger de cette perspective n'est pas nul, mais je doute qu'elle aboutisse. Notons en passant que c'est une grande erreur de croire que le Royaume Uni ne participait qu'à moitié aux processus européens. L'idéologie ultra-libérale qui domine les institutions européennes, d'où vient-elle, sinon en grande partie de l'influence britannique dans les rouages de l'Union? Mais il reste que nous ne sommes plus au temps de la construction européenne triomphante, où tous les Etats membres se laissaient embarquer dans toutes les aventures, jugées inévitables, comme allant dans le sens d'une histoire inexorable. Il y a la montée des mouvements dits populistes. Il y a un certain nombre d'Etats membres, notamment dans l'Est européen, mais pas seulement, qui rechignent de plus en plus à s'engager davantage dans une aventure dont les risques et les défauts sont de plus en plus apparents. Proposer une nouvelle CIG,² encore une, qui risquerait fort de se terminer par un flop, plus d'un hésitera sans doute à plaider en ce sens. M. Moscovici, Commissaire européen français, a dit qu'il ne croyait guère à un nouveau traité de refondation. Si la Commission hésite elle-même, a fortiori certains Etats.

3°) Vers une Europe restreinte?

Mais justement, certains, constatant qu'il sera difficile de réunir l'unanimité des 27 Etats membres pour un nouveau traité encore plus fédéraliste, ont déjà suggéré l'idée d'un renforcement institutionnel à partir d'un nombre plus ou moins réduit de participants. N'a-t-on pas noté que les représentants des "Six pays" fondateurs des premières Communautés se sont dernièrement rencontrés? On reparle du sempiternel "couple franco-allemand" (formule bien peu démocratique qui enferme les autres Etats membres dans un statut subordonné), mais c'est à Berlin qu'on se réunit, non à Paris. L'expression "coopérations renforcées" a été prononcée ici ou là, qui rassemble quelques Etats seulement pour certains programmes, mais sous la sévère houlette de la Commission. Par cette voie, on pourrait peut-être se passer de l'adhésion des pays les plus

² Conférence intergouvernementale.

réticents, et jusqu'à un certain point les "larguer" au passage. L'idée d'une "Europe à géométrie variable" n'est pas forcément mauvaise à tous égards, et d'ailleurs elle existe déjà avec de grands succès (songeons à Airbus, à l'Agence spatiale européenne, qui ne sont d'ailleurs en aucune façon l'œuvre de l'Union européenne!). Mais lorsque c'est l'Union européenne qui se saisit de l'idée, c'est toujours pour enfoncer encore un peu plus le clou du centralisme, de la bureaucratie et de la mise sous tutelle des Etats membres. Les coopérations renforcées telles qu'elles sont organisées dans les traités actuels, au lieu d'aller dans le sens de la souplesse, accroissent encore un peu plus l'encadrement.

Il y a donc lieu de surveiller de près les initiatives qui pourraient aller dans ce sens. Certains objecteront peut-être que, pour se diriger dans cette voie, on ne pourra pas éviter de faire un nouveau traité, donc d'obtenir quand même l'adhésion de tous les Etats membres. Eh bien, ce n'est pas sûr. En effet, il y a déjà un exemple récent, ne l'oublions pas, de traité auquel certains Etats ont refusé d'apposer leur signature, et qui, de ce fait, ne peut être considéré comme un traité de l'Union même si l'Union l'a dans une large mesure phagocyté. C'est le traité que certains appellent, je ne sais pourquoi, "traité fiscal", que j'appellerais plutôt "traité budgétaire", et dont le nom complet est *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire* – en abrégé TSCG. A l'appel des signatures, deux Etats ont fait défaut, la République tchèque et ... le Royaume Uni. Cela ne l'a pas empêché d'être conclu, mais vous ne le trouverez pas sur le site de l'Union européenne, car officiellement, ce n'est pas un traité de l'Union. On peut encore citer le traité instituant le *Mécanisme européen de stabilité*, destiné à aider financièrement les Etats membres de l'eurozone en difficulté financière, et qui n'a été signé que par les Etats de l'eurozone. Ces deux derniers traités peuvent être dits intergouvernementaux parce qu'ils échappent au cadre de l'Union. Il ne faut donc pas croire que créer un nouveau traité qui laisserait de côté quelques Etats membres n'est pas réalisable. L'imagination des juristes européens est sans limites...

Je ne suis pas loin de penser que c'est de ce côté-là qu'il faut tourner nos regards avec le plus de circonspection.

*

Il n'est pas exclu que, passées les premières émotions suscitées par le retrait britannique, toutes ces tentatives retombent plus ou moins vite dans le borborygme d'eaux stagnantes dans lequel l'Union a tendance à se réfugier depuis quelque temps. Mais le fait de compter sur la médiocrité de ses adversaires n'est sans doute pas le meilleur moyen de gagner des batailles.

Meylan, le 29 juin 2016

Romain ROCHAS,
Chef de division honoraire
de la Cour des comptes européenne.