

L'Europe doit éviter un Brexit dur

A Bruxelles comme à Londres, les tensions qui entourent la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne n'en finissent plus d'alimenter débats et polémiques. Pour les auteurs de cette carte blanche, le Livre blanc récemment publié par le gouvernement britannique met la balle dans le camp de l'Union européenne.

En juin 2016, les citoyens britanniques ont opté pour une sortie de l'Union européenne. Depuis deux ans, la négociation sur les conditions du divorce a progressé, mais aucun progrès n'a été réalisé quant à la définition de la relation future entre le Royaume-Uni et l'Union. Dans le même temps pourtant, la nature de cette relation a pris une importance accrue dans un contexte d'accélération des mutations géopolitiques globales.

Mi-juillet, le gouvernement britannique a enfin mis sur la table, avec son Livre blanc, une proposition sérieuse visant à fixer les termes de cette relation. Cette proposition mérite d'être examinée de manière constructive. Primo, elle dit clairement ce que le Royaume-Uni veut et ne veut pas. Secundo, elle s'attache à prendre en compte les contraintes juridiques et politiques des deux parties. Tertio, elle est assez détaillée pour permettre des discussions précises. Enfin, elle reconnaît que les deux côtés partagent un intérêt commun à préserver des liens forts, en matière économique comme pour les questions de sécurité.

Pierre angulaire

Concernant le commerce des biens, la proposition du Royaume-Uni peut se lire comme l'esquisse d'un accord de libre-échange pour le 21^e siècle, où le modèle des règles d'origine sera remplacé par un nouveau régime sophistiqué de coopération douanière et par une réglementation commune sur certains produits spécifiques. Bien qu'elle soulève des problèmes épineux sur lesquels il faudra négocier, cette idée mérite d'être explorée. Le nouveau régime douanier devra notamment éviter la résurgence de tensions en Irlande. Il devra également être mis en œuvre de manière stricte : le dernier rapport de l'Office européen de lutte anti-fraude relève des cas embarrassants pour le Royaume-Uni.

Pour les services, les choses sont moins claires. Le Livre blanc reconnaît explicitement que le Royaume-Uni ne jouira pas d'un accès complet au marché unique européen, mais il vise une relation « profonde ». Ce que ceci signifie reste à préciser, et les contreparties proposées par Londres ne sont pas toujours claires. Le Livre blanc propose des principes pour la régulation à venir au

Royaume-Uni, mais les engagements correspondants restent vagues et évasifs. D'après négociations sont à prévoir.

Quant à la libre circulation des travailleurs, l'UE doit décider si elle s'en tient au principe que l'accès au marché unique, même pour un nombre limité de biens, est inacceptable en l'absence d'une complète mobilité. Pour nous, le principe de l'inséparabilité des quatre libertés de circulation (des biens, des services, des capitaux et des personnes) ne repose pas sur des bases juridiques ou économiques solides. Mais il a néanmoins servi de pierre angulaire à l'accord politique entre les 27 et il est incorporé dans les traités avec des pays tiers comme la Norvège et la Suisse. Toucher à ce principe aurait certainement des répercussions sur la relation de l'UE avec ces pays.

S'agissant de la gouvernance, le Livre blanc comporte des concessions significatives. L'arrangement proposé s'appuierait sur un dialogue politique et une comitologie technique, sans que le Royaume-Uni dispose d'un vote formel sur les décisions. En outre, Londres admet que les tribunaux britanniques devront respecter la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union. Ces concessions seront dures à accepter pour certains Britanniques, mais sont inévitables si le Royaume-Uni souhaite préserver un accès au marché unique. En effet, l'intégration économique requiert une cohérence des régulations, et le fait est que des deux partenaires, l'UE est et restera le plus puissant.

Croisée des chemins

Le Livre blanc, parce qu'il est structuré autour d'objectifs à atteindre au lieu de lignes rouges à ne pas franchir, et parce qu'il est détaillé et sophistiqué, met la balle dans le camp de l'UE. À ce jour, celle-ci n'a rien produit de comparable. Jusqu'à présent la Commission a main-

tenu une ligne dure, ce qui se comprenait : elle ne souhaitait ni commencer à discuter la relation future avant que les conditions du divorce aient été arrêtées, ni dévoiler ses cartes avant que le Royaume-Uni ait dit ce à quoi il était prêt à s'engager. De fait, il serait imprudent que les 27 se mettent à faire des concessions tant que le débat interne britannique n'est pas tranché et que demeure la possibilité d'une course au moins-disant réglementaire.

Potentiellement, le Livre blanc peut changer la donne. Mais pour cela il faudra que le Royaume-Uni soit capable de trancher ses différends internes et de conclure un accord susceptible de recueillir le soutien de son parlement. De son côté, l'Union doit définir stratégiquement, pour le long terme, la relation

qu'elle veut établir avec son voisin.

L'Europe (à laquelle, bien évidemment, le Royaume-Uni continuera d'appartenir) est à la croisée des chemins. Elle fait face à des défis économiques, diplomatiques et de sécurité plus importants que personne ne l'imaginait il y a encore deux ans. Ni M. Poutine, ni M. Trump, ni M. Xi n'éprouvent de sympathie ou de bienveillance à notre égard. Il en va de même de M. Erdogan. Ce n'est pas le moment pour l'Europe de s'automutiler.

Lignes directrices

Quelle posture les 27 doivent-ils maintenant adopter ? Nous pensons qu'ils ne doivent pas camper sur des positions inflexibles ou se cacher derrière des lignes rouges. Ils ne doivent pas non plus prétendre que la solution au problème de la relation avec le Royaume-Uni est disponible sur étagère. Au contraire, ils devraient viser et obtenir :

- De sérieuses garanties quant à la mise en œuvre et à la vérification de l'arrangement douanier proposé pour le commerce des biens ;

- De sérieuses garanties en vue d'une cohérence réglementaire durable ;

- De la clarté quant à l'application au Royaume-Uni de la jurisprudence de la Cour de justice en matière de marché unique ;

- Des clauses de sauvegarde - comportant par exemple une période probatoire de 10 ans - en sorte que l'accord futur soit réversible si le Royaume-Uni venait à choisir une stratégie de concurrence réglementaire ;

- Une contribution budgétaire proportionnée à la profondeur de la relation.

La négociation d'un tel accord sera un processus difficile, sans doute impossible à conclure d'ici octobre. Il devrait néanmoins être possible de s'accorder d'ici là sur des lignes directrices. Une période transitoire de deux ans jusqu'à fin 2020, durant laquelle le Royaume-Uni resterait au sein du marché unique et de l'union douanière, permettrait la négociation d'une relation future raisonnable, dans l'intérêt géostratégique de l'ensemble de l'Europe. ■

(*) Jean Pisani-Ferry est professeur à l'Institut universitaire européen et fellow au sein de Bruegel - un centre de réflexion basé à Bruxelles. Norbert Röttgen est membre du Bundestag. André Sapir est professeur à l'Université libre de Bruxelles et fellow au sein de Bruegel.

Paul Tucker est fellow à la Kennedy School (Harvard).

Guntram Wolff est le directeur de Bruegel.

Les auteurs de cette tribune s'expriment tous à titre personnel.

► P. 13 « LA BELGIQUE RISQUE DE MANQUER LE COCHE DU BREXIT »