



Une sortie ordonnée de l'UE

Faits saillants

- Le processus de sortie de l'Union européenne à suivre par un État membre est défini à l'article 50 du Traité sur l'Union européenne.
- Cet article 50 stipule qu'un État membre désireux de quitter l'UE doit procéder à deux ans de négociations pour parvenir à un accord de retrait avec les autres États membres de l'Union. Il n'existe cependant aucun précédent en matière de négociation en vue d'un retrait de la sorte et aucune définition ne fait autorité pour définir ce que ces négociations doivent englober.
- Un certain nombre de questions clés sur le processus décrit à l'article 50 méritent encore d'être résolues entre le Royaume-Uni et l'UE des 27. Notamment en ce qui concerne la date et les modalités à convenir relatives au futur cadre pour l'accès au marché pour le Royaume-Uni et l'UE des 27. Un accord sur ce point qui fait partie de l'ensemble des négociations au titre de l'article 50 assurerait une transition en bon ordre du point de vue du Royaume-Uni au sein de l'UE vers la nouvelle relation entre le Royaume-Uni et l'UE après la sortie de ce dernier.

Le processus de retrait en vertu de l'article 50

Aucun État n'a jamais choisi de quitter l'Union européenne ou ses précurseurs. Bien que les traités de l'UE prévoient le possible retrait de l'un des États membres de l'Union européenne, le processus prévu à cet effet n'a jamais été utilisé.

Le processus de sortie de l'UE est exposé à l'article 50 du Traité sur l'Union européenne (TUE). Cet article spécifie qu'un État membre désireux de quitter l'UE doit en informer le Conseil européen. À compter de cette date, l'État membre sortant dispose de deux ans pour convenir des termes de son retrait avec les autres États membres. À défaut de parvenir à un tel accord dans le délai de deux ans, les traités européens cessent de s'appliquer à l'État sortant qui sera réputé avoir officiellement quitté l'UE. Toutefois, il n'existe pas de précédent pour de telles négociations de retrait, ni aucune définition faisant autorité sur ce que celles-ci doivent englober.

En outre, les termes de l'article 50 ne donnent que peu d'indications quant à la manière dont le processus doit être mené.

L'article 50 donne des indications sur :

- Le calendrier : Il est indiqué que le processus de deux ans peut être prolongé à l'unanimité des États membres et du pays sortant.
- L'accord : Il est indiqué que l'accord de retrait doit être consenti à la majorité qualifiée des États membres de l'UE restants après l'aval du Parlement européen.
- L'avenir : Il est indiqué que les négociations de retrait doivent être menées « en tenant compte du cadre des relations futures » entre l'UE et le pays sortant. Il est stipulé, en outre, que cette relation future doit être définie et convenue selon les termes de l'article 218 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui régit les relations de l'UE avec les pays tiers. Cette disposition est généralement interprétée comme impliquant que seule est possible la conclusion d'un accord pur et simple de libre-échange (ALE) ou d'un accord bilatéral similaire sur les relations futures dès lors que le Royaume-Uni sera devenu pays tiers à l'issue de sa sortie officielle de l'UE.

Un processus de sortie ordonnée

Dans l'idéal, ces questions doivent être traitées au début des négociations de sortie, ou mieux, avant qu'elles ne commencent.

Que doit couvrir l'accord de désengagement et en quoi sera-t-il lié à un accord futur sur les relations à long terme économiques et politiques entre l'UE et le Royaume-Uni ? Deux questions primordiales ! Dans l'idéal, ces questions devraient trouver une réponse au début des négociations de sortie, voire bien avant qu'elles ne soient entamées.

Le séquençage du processus de sortie et l'entrée en vigueur de tout accord ultérieur entre l'UE et le Royaume-Uni sur les échanges commerciaux entre les deux marchés détermineront la qualité de la transition. S'obstiner à vouloir qu'un tel accord ne puisse être négocié qu'une fois que le Royaume-Uni aura effectivement quitté l'UE pourrait aboutir à l'imposition temporaire de droits de douane et autres restrictions ou interdictions sur les échanges entre l'UE et le Royaume-Uni (lesquels

sont actuellement libres de droits de douane et autres barrières commerciales) pendant la période de décalage entre le départ du Royaume-Uni de l'UE à l'expiration de la période prévue à l'article 50 et l'entrée en vigueur à une date ultérieure des nouveaux arrangements entre les parties . Éviter de telles conséquences relève de l'intérêt économique des deux côtés et profiterait aux entreprises comme aux clients.

Les risques d'un effet « bord de falaise », lorsque les droits de douane et les barrières commerciales seront imposés de but en blanc jusqu'à l'introduction officielle de nouveaux arrangements entre le Royaume-Uni et l'UE et les conséquences néfastes sur le commerce, l'emploi et la stabilité du marché tant au Royaume-Uni que parmi l'UE des 27 pourraient être extrêmement graves.

Encadré 1 : Entreprises et clients face à un risque de perturbations temporaires des échanges commerciaux

Pour de nombreuses entreprises procédant à des échanges commerciaux entre l'UE et le Royaume-Uni, le processus suggéré par l'article 50 suppose un risque sérieux de perturbations pour leurs activités. Si l'article 50 est interprété de sorte qu'un État doive quitter l'UE avant de pouvoir convenir d'un accord commercial bilatéral avec les autres membres de l'UE, on peut alors se poser la question du devenir des échanges entre les deux marchés dans l'intérim. À l'heure actuelle, aux termes du marché unique de l'UE, ces échanges sont actuellement libres de tarifs douaniers et de la plupart des restrictions. En principe, si l'UE et le Royaume-Uni décident de revenir au statut de membres ordinaires de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ils seraient contraints d'imposer leurs tarifs douaniers standards - le cas échéant - sur leurs échanges commerciaux jusqu'à ce qu'ils conviennent d'un accord de libre-échange ou autre accord bilatéral concernant les échanges commerciaux.

Cela pourrait potentiellement aboutir à une facture élevée en termes de tarifs douaniers à acquitter sur des milliards d'euros d'importations dans les deux sens. Les effets se feraient sentir de part et d'autre : environ un dixième des exportations de l'UE se destine vers le Royaume-Uni et à peu près la moitié des exportations britanniques vont vers le marché de l'UE. De nombreux fabricants britanniques et européens importent actuellement des produits semi-finis de l'autre pays, les transforment en produits finis puis les revendent dans l'autre sens.

Exemple :

- Un fabricant de vêtements basé au Royaume-Uni importe du cuir et des textiles de qualité d'Italie ou d'Espagne avant de les ré-exporter sous la forme de manteaux, sacs à main ou costumes vers l'UE.
- Un fabricant de bonbons britannique importe du sucre ou du lait de France, avant de ré-exporter ces produits transformés vers l'UE sous la forme de chocolat et autres friandises.
- Un fabricant britannique exporte des pièces détachées automobiles de précision vers l'UE avant de les ré-importer au Royaume-Uni dans un véhicule fini.

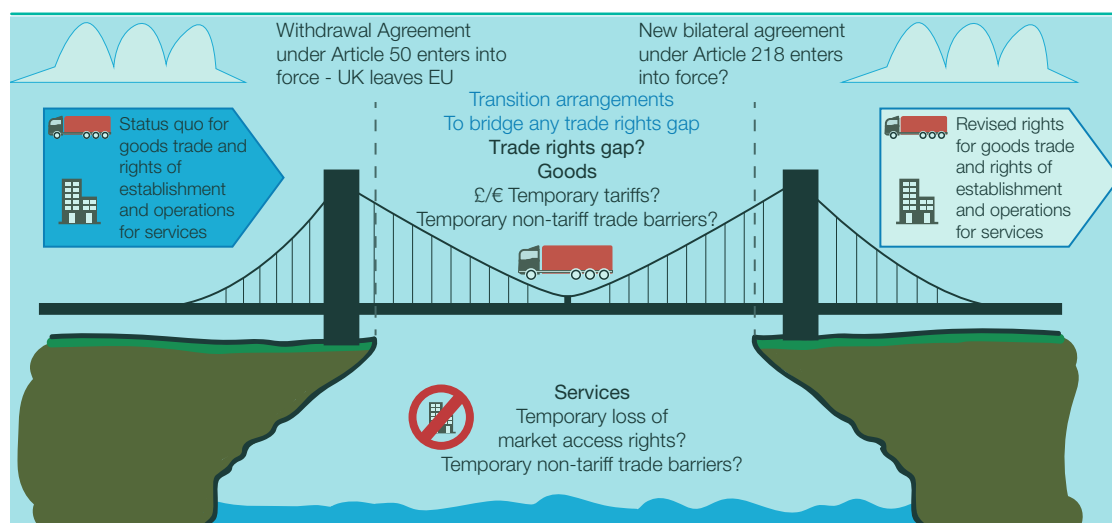
Compte tenu des tarifs douaniers actuels du Royaume-Uni et de l'UE, tous ces échanges sont potentiellement exposés à de nouveaux droits de douane si l'UE et le Royaume-Uni repassent au prélèvement de droits de douane sur leurs échanges mutuels. De plus, l'imposition de barrières douanières non tarifaires (comme la documentation douanière, la certification de conformité et autre procédures administratives contraignantes) a souvent des conséquences encore plus préjudiciables sur le commerce. Dans tous les cas, les retombées vont peser sur les fabricants et les clients des deux côtés, qui devront faire face à des coûts plus élevés et souffriront d'une baisse de la compétitivité.

Les risques pour les échanges de services sont probablement même supérieurs si l'UE et le Royaume-Uni n'ont pas couché les droits des entreprises d'un côté et de l'autre dans un nouvel accord. C'est parce que les droits que l'UE et le Royaume-Uni accordent aux pays tiers dans ces domaines sont plus restrictifs que ceux concédés par le marché unique. Il en va de même pour les services bancaires. Contrairement aux barrières douanières tarifaires et non tarifaires pour les marchandises qui aboutissent à un surcote et d'autres inefficiences, les barrières aux services peuvent souvent résulter en une interdiction pure et simple de la prestation de certains services sur le marché. Une fois de plus, ce sont les prestataires de ces services et leurs clients au Royaume-Uni et dans l'UE qui en pâtiront avec un renchérissement des coûts, une réduction de la compétitivité et un amenuisement des services offerts.

En raison de l'étendue du contre-coup sur les échanges de biens et de services au Royaume-Uni et dans l'UE, le risque de perturbations et d'instabilité sur les marchés, dans les économies, sur l'emploi et la croissance serait conséquent.

La meilleure façon d'éviter ces perturbations serait de négocier un futur accord commercial entre les deux parties, en parallèle des négociations sur l'accord de retrait. Il serait également judicieux de veiller à ce que des mesures de transition soient adoptées pour combler la période comprise entre le point de sortie pour le Royaume-Uni et l'entrée en vigueur d'un nouvel accord bilatéral UE-Royaume-Uni.

Des arrangements de transition contribueront à assurer une continuité de service et assurer la stabilité du marché



Deux étapes pour minimiser les perturbations

L'objectif devrait être d'atteindre une position permettant de signer et ratifier un traité bilatéral qui cimente le futur au marché avec d'autres dispositions entre les deux parties dès la sortie officielle de l'UE par le Royaume-Uni.

Afin d'atténuer l'impact sur le commerce, l'UE et le Royaume-Uni pourraient prendre deux mesures pratiques.

La première consisterait à négocier un futur accord commercial parallèlement à la conduite des négociations sur l'accord de retrait. Même s'il s'avère impossible de conclure et ratifier un cadre pour l'accès au marché à long terme pour l'UE et le Royaume-Uni en attendant que ce dernier ait officiellement quitté l'UE, il n'y a aucune raison juridique ou politique astreignante qui interdit la négociation informelle d'un tel accord bilatéral conduit en parallèle des négociations sur l'accord de retrait. Que les deux côtés tombent d'accord sur un quelconque périmètre potentiel pour les discussions parallèles à cet égard serait opportun pourvu que les conditions nécessaires prévalent. L'objectif devrait être d'atteindre une position permettant de signer, ratifier et mettre en œuvre un traité bilatéral qui cimente le futur accès au marché avec d'autres arrangements entre les deux parties dès la sortie officielle de l'UE par le Royaume-Uni - et de préférence simultanément. Assurer le chevauchement des deux processus de ce type serait un gage de délai le plus court possible dans la mise en place d'un nouveau cadre stable pour les échanges commerciaux pour les entreprises de part et d'autre (voir encadré 1 : les entreprises et les clients face au risque de perturbation temporaire des échanges).

La deuxième étape consiste à convenir de mesures de transition. Quel que soit le modèle sur lequel le Royaume-Uni et l'UE s'entendent en dernier lieu pour définir leurs relations futures, il y aura matière

pour des mesures de transition. L'argument vaut pour la plupart des secteurs d'activité et pour les deux côtés des négociations de sortie. Les deux années prévues par l'article 50 ne suffiront probablement pas à permettre à de nombreuses entreprises ou à leurs autorités de réglementation d'adapter les conditions commerciales entre l'UE et le Royaume-Uni. La situation sera particulièrement complexe pour les entreprises relevant de secteurs très réglementés ou qui nécessitent des adaptations complexes, comme le secteur bancaire, l'automobile ou l'industrie aéronautique et spatiale, voire d'autres secteurs comparables. D'autant plus si l'UE et le Royaume-Uni ne parviennent pas à s'entendre sur le maintien des multiples libertés d'échange actuellement en place entre les deux marchés, ce qui nécessiterait la mise en place d'importantes modifications supplémentaires.

Pareil changement pourrait exiger la restructuration des chaînes d'approvisionnement, des changements à apporter au niveau des réseaux de distribution et l'obtention de nouvelles autorisations pour des activités qui ne rentreraient plus dans le champ d'application d'un cadre de l'UE, à l'instar du régime de passeport européen. Il s'agit d'ajustements conséquents pour les entreprises et le temps à y consacrer ainsi que leur complexité ne doivent pas être sous-estimés. Même en cas de « Brexit dur » en vertu duquel ni l'UE ni le Royaume-Uni ne pourraient (ou ne souhaiteraient) s'entendre sur de futures conditions préférentielles pour leurs échanges commerciaux et l'accès à leur marché, il serait bon de prévoir plus de temps après le point de sortie

En pratique, la procédure sur deux ans stipulée à l'article 50 offre au Royaume-Uni un temps précieux de préparation à sa sortie.

pour permettre aux entreprises et à leurs clients de s'adapter. En effet, puisqu'un Brexit dur serait vraisemblablement le plus perturbateur, disposer de temps supplémentaire pour l'adaptation est d'autant plus important.

Dans l'éventualité où l'UE et le Royaume-Uni s'attacheraient à mettre en place un accord bilatéral qui définirait un futur accord commercial, une mesure de transition serait tout aussi importante. Parce qu'il est peu probable qu'un tel cadre futur soit en place au point de sortie - compte tenu du délai des deux ans, du périmètre de négociations nécessaire et des exigences chronophages de ratification par le Royaume-Uni et chacun des pays de l'UE des 27 - un relais est indispensable entre les accords actuels et ceux créés par un futur accord bilatéral. Dans ces circonstances, une période de transition sera essentielle pour éviter un écart perturbateur entre les anciens et les nouveaux cadres.

Il serait opportun que les deux parties s'accordent sur l'importance des mesures de transition. La forme que pourraient prendre ces mesures ou ce cadre de transition fera l'objet de négociations entre l'UE et le Royaume-Uni. Diverses approches pourraient être envisagées. Ainsi, la période de transition pourrait pérenniser les droits commerciaux actuels et les échanges sans droits de douane pour une durée définie dans tous les domaines, voire dans quelques-uns. Cela pourrait entraîner des obligations liées pour la même période. Sur un plan technique, qui n'est pas sans importance, parce que les règles de l'OMC restreignent l'octroi de conditions d'échange préférentielles entre membres de l'OMC en dehors des accords compatibles avec l'OMC, il faudrait la lier clairement à la transition en vue de la sortie du Royaume-Uni ou à un accord bilatéral futur - et lui conférer un caractère d'application temporaire.

Encadré 2 : Mesures de transition et changement en bon ordre







La nécessité d'avoir des mesures de transition afin de gérer les implications pratiques de la sortie du Royaume-Uni de l'UE s'appliquera à tous les secteurs et entreprises, quelle que soit l'issue des négociations entre l'UE et le Royaume-Uni. Plus la rupture des droits commerciaux actuels sera perturbatrice, plus le besoin s'en fera ressentir.

Ainsi, une banque du Royaume-Uni ou de l'EEE basée au Royaume-Uni et confrontée à la perte de ses droits de passeport vers l'UE devra prendre de graves décisions sur sa manière de maintenir – ou non – les services qu'elle propose à l'heure actuelle à ses clients de l'UE en vertu de ce passeport. Dans de nombreux cas, en vertu des dispositions actuelles, ce maintien n'est possible que par l'obtention d'un agrément pour conduire une activité à l'intérieur de l'UE. Si cette option s'avère économique, la banque pourra choisir de le faire pour s'assurer qu'elle peut offrir les services (actuellement déjà fournis au Royaume-Uni) à partir d'une entité agréée à l'intérieur de l'UE. Mais la démarche n'est pas simple.

Il peut être nécessaire d'obtenir de nouveaux agréments ou de demander le réexamen minutieux des agréments existants, de procéder à l'embauche et à la formation de personnel, de mettre en œuvre de nouveaux systèmes informatiques, voire probablement aussi, de devoir satisfaire à de nouvelles exigences en termes de fonds propres et autres conditions réglementaires. Il peut également s'avérer indispensable de trouver un nouvel endroit pour la passation de contrats ou servir les clients. Il peut être nécessaire d'apporter des changements aux activités existantes au sein de l'UE, voire en créer de nouvelles.

Une transition en douceur pour cette banque et ses clients demandera très certainement plus que les deux ans maximum prévus à l'article 50. Les autorités de réglementation de la banque peuvent également avoir besoin de temps supplémentaire pour gérer la procédure de remplacement des droits de passeport actuels par de nouveaux agréments et licences. Lorsque la banque offre des services pointus, l'autorisation réglementaire doit souvent être réexaminée ainsi que l'approbation de modèles internes. Cette démarche est particulièrement longue et complexe. La banque, ses clients et l'autorité de réglementation sont très intéressés par l'existence de mesures de transition afin de se donner le temps de restructurer les activités et ne pas perturber la mise à disposition de financements pour les besoins de l'économie réelle.

Encadré 3 :
La migration des services financiers entraîne un mix d'opérations complexe

Lieu		<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilité et capacité immobilières • Négociations des baux
Conception opérationnelle		<ul style="list-style-type: none"> • Conception et mise en œuvre de systèmes informatiques • Procédures internes et fonctions de support
Demande réglementaire		<ul style="list-style-type: none"> • Préparation de la demande et période probatoire • Considérations juridiques, fiscales et comptables
Surveillance		<ul style="list-style-type: none"> • Expérience des autorités de réglementation, relations avec les autorités locales, centrales • Approbation des procédures commerciales, notamment des « modèles internes »
Documentation		<ul style="list-style-type: none"> • Transfert des documents • Avenant à apporter aux contrats existants
Ressources humaines		<ul style="list-style-type: none"> • Délocalisation du personnel • Recrutement et formation de personnel qualifié
Migration de l'activité		<ul style="list-style-type: none"> • Essais des systèmes, procédures et processus • Déménagement des opérations
Transition au niveau des clients		<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisation et éducation des clients • Réédition des documents relatifs aux relations existantes

Le Royaume-Uni pourrait-il tout simplement claquer la porte?

Dans l'idéal, ces questions doivent être traitées au début des négociations de sortie, ou mieux, avant qu'elles ne commencent.

En pratique, la procédure sur deux ans stipulée à l'article 50 offre au Royaume-Uni un temps précieux de préparation à sa sortie.

La complexité du processus de l'article 50 a encouragé certains au Royaume-Uni à suggérer de tout simplement expédier la question de la sortie de l'UE par un retrait unilatéral des traités européens au travers d'une abrogation de la loi britannique baptisée European Communities Act . C'est en effet cette législation qui instaure la place du droit européen dans le droit britannique. Même si cela reste en principe possible, en pratique, pareille action constituerait une violation majeure de l'engagement historique du Royaume-Uni à honorer ses obligations juridiques et à respecter le droit international.

Si une telle action poussait l'UE à proclamer la sortie du Royaume-Uni de l'Union - ce qui n'est pas juridiquement clair - ce dernier partirait sans la protection d'un accord de désengagement et sans aucune mesure lui permettant d'atténuer les coûts et les risques systémiques et économiques de perturbations, tant pour le Royaume-Uni que pour l'UE, qui accompagnent toute sortie. Il n'y aurait pas de garantie pour la mise en place d'un futur traité bilatéral sur les échanges commerciaux et cela risquerait de miner la bonne volonté des autres États de l'Union qui plaident en faveur d'un futur accord. Pareille ligne de conduite est catégoriquement déconseillée.

En pratique, la procédure sur deux ans stipulée à l'article 50 offre au Royaume-Uni un temps précieux de préparation à sa sortie. Le pays compte en effet une kyrielle de changements

pratiques à mettre en place en vue d'une sortie de l'UE en bon ordre. Parmi ces nombreuses modifications figurent, par exemple, une série de changements législatifs intérieurs et l'élaboration des règles et pratiques du Royaume-Uni dans des domaines actuellement couverts par le droit européen, tels que la révision des subventions de l'UE aux entreprises britanniques et les cadres dans de nombreux domaines pour la reconnaissance des droits des autres pays sur le marché national. De plus, le Royaume-Uni devra fixer ses propres tarifs douaniers et son profil d'accès au marché avec les autres membres de l'OMC - une priorité pour pouvoir commencer à conclure des accords commerciaux avec d'autres pays. Nombre de ces changements pratiques bénéficieront de la bonne volonté de l'UE et d'une compréhension claire de l'engagement du Royaume-Uni en faveur d'une transition en bon ordre.

La priorité de la procédure décrite à l'article 50 est celle d'une transition en bon ordre pour les entreprises et les clients qui dépendent des services bancaires fournis entre le Royaume-Uni et l'UE, ainsi que des biens et des services fournis par les nombreuses autres secteurs d'activité et industries du pays qui seront affectés de la même manière. Pour y parvenir, l'UE et le Royaume-Uni doivent s'entendre en amont sur la valeur des négociations menées en parallèle, des mesures de transition et profiter au maximum de la souplesse de l'article 50.

Voir également

- BB # 1 Rester ou quitter le marché unique de l'UE
- BB # 3 Qu'est-ce que le passeport pourquoi est-ce important?
- BB # 4 Qu'est-ce que l'équivalence et comment ça marche?
- BB # 5 Protection et transfert des données.
- BB # 6 L'heure de l'adaptation - la nécessité de dispositions transitoires