

Les risques de désintégration européenne

V / Brexit : le prix à payer

Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak

Le 23 juin 2016, le résultat du référendum britannique en faveur d'une sortie de l'UE a accentué la crise politique tant dans les institutions européennes que dans de nombreux pays européens, à commencer par le Royaume-Uni. Il est vite apparu que les partisans du Brexit n'avaient pas de stratégie pour gérer leur victoire, ce qui augmente les incertitudes économiques au Royaume-Uni comme en Europe. Ailleurs en Europe, quitter l'UE devient un choix possible, ce qui peut encourager les partis souverainistes. Si l'Écosse quitte le Royaume-Uni pour adhérer à l'UE, d'autres mouvements indépendantistes (Catalogne, Corse...) pourraient demander une évolution similaire. Mais la fragilité de l'UE provient aussi de l'échec de la stratégie « discipline budgétaire/réformes structurelles » comme des réticences des peuples envers la marche vers une Europe toujours plus fédérale.

Brexit means Brexit, mais encore ?

Les Britanniques ont toujours été distants vis-à-vis de l'Europe, selon une position cohérente : oui à l'Europe libérale du marché unique, non aux pertes de souveraineté nationale, non à l'Europe sociale, non au projet d'aller à terme vers une union politique, vers une Europe fédérale. Il n'est donc pas étonnant que le Royaume-Uni soit le premier pays à prendre le large. L'accord négocié par David Cameron en février 2016, pour un nouveau statut du Royaume-Uni dans une UE réformée, qui accordait aux Britanniques des garanties en matière de souveraineté nationale,

de gouvernance européenne, de réformes libérales pour une compétitivité accrue de l'UE et de restriction de l'immigration des travailleurs en provenance de l'UE, n'a pas suffi à convaincre la majorité des Britanniques de rester dans l'UE.

Le résultat du vote a eu de nombreuses répercussions politiques, à commencer par la démission de David Cameron. Theresa May, devenue Premier ministre le 13 juillet, s'est longtemps limitée à répéter qu'il y aurait bien « Brexit » (*Brexit means Brexit*), alors que de nombreux Britanniques proeuropéens demandaient un nouveau référendum ou un vote du Parlement. Parallèlement, Theresa May était pressée par ses partenaires européens d'annoncer au plus vite les intentions britanniques. Le 2 octobre 2016, lors du congrès annuel des conservateurs, Theresa May a annoncé qu'elle déclencherait au plus tard en mars 2017 l'article 50 du traité sur l'UE, selon lequel un pays qui décide de quitter l'UE doit négocier un accord de retrait, qui fixe la date de sortie. C'est alors que débiteront les négociations entre le gouvernement britannique et le Conseil européen à vingt-sept. Selon le traité, ces négociations peuvent durer jusqu'à deux ans, au bout desquels la sortie du Royaume-Uni sera effective, sauf si ces négociations sont prolongées sur accord unanime du Conseil européen et du Royaume-Uni. En 2019, auront lieu les élections européennes ; au plus tard en 2020, les élections législatives britanniques : il ne fallait donc pas trop retarder le début des négociations, qui, de fait, démarreront alors que dans l'UE plusieurs pays entreront en période électorale (les Pays-Bas en mars 2017, la France au printemps, l'Allemagne à l'automne), ce qui peut retarder et tendre les négociations. La décision de la Haute Cour de Londres, le 3 novembre 2016, d'obliger le gouvernement à obtenir l'aval du Parlement pour déclencher l'article 50 ne devrait pas retarder les négociations car le Parlement ne peut guère désavouer le vote populaire.

Durant au moins deux ans et demi, les institutions de l'UE et du Royaume-Uni devront vivre dans un entre-deux difficilement gérable (le Royaume-Uni aura-t-il encore voix au chapitre ? Les nouvelles directives européennes s'y appliqueront-elles ?). Les personnels de ces institutions devront consacrer une part notable de leur énergie à gérer la rupture.

Les négociations seront délicates ; elles porteront obligatoirement sur l'ensemble de l'acquis communautaire. Les pays de l'UE (et le Royaume-Uni) devront choisir entre deux attitudes.

L'attitude compréhensive serait de signer rapidement un traité de libre-échange, ayant comme objectif de maintenir les relations commerciales et financières avec le Royaume-Uni, en tant que partenaire privilégié de l'UE. Cela minimiserait les conséquences économiques du Brexit pour l'UE comme pour le Royaume-Uni. Toutefois, il est difficilement concevable que le Royaume-Uni puisse à la fois jouir d'une liberté totale pour son organisation économique et d'une ouverture totale des marchés européens. L'UE ne peut pas accorder au Royaume-Uni des conditions plus favorables que celles des membres actuels de l'Espace économique européen (EEE : Norvège, Islande, Liechtenstein) ou de la Suisse ; le Royaume-Uni devrait, comme ces pays, intégrer la législation du marché unique (en particulier la libre circulation des personnes) et contribuer au budget européen, ceci pour avoir un accès total au marché unique et peut-être bénéficier du passeport européen des institutions financières (ce passeport est aujourd'hui accordé aux pays de l'EEE mais pas à la Suisse). Le Royaume-Uni devra choisir entre se plier à des normes européennes sur lesquelles il n'aura pas son mot à dire et risquer de se voir imposer des barrières réglementaires. Certes, la négociation sera ouverte. Le Royaume-Uni pourra plaider pour une Europe plus ouverte aux pays hors UE. Mais quel sera son poids une fois sorti ?

Le vote pour une sortie de l'UE s'est joué outre-Manche sur un point crucial : la possibilité de restreindre l'arrivée de travailleurs de l'UE (surtout des nouveaux pays membres). Mais les pays de l'UE ne sont pas prêts à l'accorder aux Britanniques, tout en leur laissant l'accès au libre marché des biens, des services et des capitaux. La France puis l'Allemagne ont proclamé que les quatre libertés de circulation ne peuvent pas être dissociées. Pour les nouveaux pays membres, la liberté de circulation des travailleurs n'est pas négociable. Certes, l'insistance de la France et de l'Allemagne est suspecte dans la mesure où la France réclame en même temps le contrôle des travailleurs détachés et où l'Allemagne demande le droit de ne pas verser de prestations d'assistance aux Européens sans emploi résidant sur son sol. En fait, le risque pour les pays de l'UE, notamment pour l'Allemagne et la France, est politique : éviter que d'autres pays de l'UE tentent de suivre l'exemple britannique, et que l'UE se disloque.

Début octobre 2016, Theresa May s'est prononcée pour un *hard Brexit*, le seul conforme selon elle à la volonté des

Britanniques exprimée lors du référendum. Elle a rejeté clairement le modèle que constituent les relations actuelles entre l'UE et l'EEE. Ainsi, le Royaume-Uni pourrait perdre l'accès au marché unique et devoir renégocier l'ensemble des traités commerciaux en partant de zéro (donc des seules règles de l'Organisation mondiale du commerce), tant avec l'UE qu'avec les pays tiers. Ces accords seraient probablement longs à mettre en place, en tout cas nécessiteraient plus de deux ans. Cela pourrait amener les entreprises multinationales à relocaliser en Europe continentale leurs usines et sièges sociaux. Pour la City, la question du maintien du passeport financier sera cruciale. C'est sur ce point que les Britanniques ont le plus à perdre aujourd'hui, vu le poids des activités de la City. L'Europe pourrait fermer l'accès du marché européen aux banques britanniques de façon à les inciter à rapatrier à Paris ou à Francfort les activités bancaires et financières de la zone euro.

Cependant, il paraît difficile que l'UE, partisane de la libre circulation des marchandises, des services, des personnes et des entreprises, dresse des obstacles contre le Royaume-Uni. La zone euro a un excédent courant de 130 milliards d'euros avec le Royaume-Uni : voudra-t-elle le remettre en cause ? Les entreprises européennes qui exportent au Royaume-Uni s'y opposeraient. Les accords de coopération industrielle (Airbus, armement, énergie...) pourraient difficilement être remis en question. De même, il paraît *a priori* peu probable que Londres dresse des barrières tarifaires contre les produits européens. Le risque est d'entrer dans un jeu coûteux de représailles réciproques (que l'UE, divisée entre des pays à intérêts différents, aura du mal à mener).

En sens inverse, Londres pourrait jouer la carte du paradis fiscal et réglementaire, surtout en matière financière. Mais le Royaume-Uni ne pourrait guère s'abstraire des contraintes internationales (les accords de la COP21, ceux sur la lutte contre l'optimisation fiscale, ceux sur l'échange international d'informations fiscales et bancaires). Le Royaume-Uni devrait développer son propre modèle, celui d'un champion du libre-marché mondialisé, comme le souhaite Theresa May. C'est un pari risqué de miser sur le redéploiement des relations commerciales avec le monde hors UE, mais le Royaume-Uni a un déficit commercial avec l'UE et un excédent avec le reste du monde ; il conserve des liens historiques avec les pays du Commonwealth

et porte une vision favorable au libre-échange depuis longtemps. En revanche, il est peu probable que le Royaume-Uni, dont la législation est déjà très libérale en matière du droit du travail, de réglementation financière, de réglementation des marchés de produits et de services, puisse bénéficier d'un choc important de croissance induit par des réformes encore plus libérales. Theresa May a d'ailleurs vivement dénoncé la montée des inégalités au Royaume-Uni ; elle a annoncé une réforme sociale, une politique « au service des travailleurs », une politique industrielle active, la lutte contre les rémunérations excessives, une plus grande participation des salariés aux décisions des entreprises.

Quels impacts pour le Royaume-Uni et l'UE ?

Le vote ouvre une longue période d'incertitudes économiques et financières. Mais il ne faut pas donner trop d'importance aux réactions immédiates des marchés financiers, qui n'aiment pas l'incertitude et sont de toute façon très volatils. La Bourse de Londres avait immédiatement perdu 6 %, mais elle a regagné 14 % depuis. La livre a rapidement perdu 10 % par rapport à l'euro, mais elle était nettement surévaluée, comme en témoigne le déficit courant britannique de 5,7 % de son PIB en 2015. Elle s'est stabilisée à partir de la mi-juillet, puis a de nouveau perdu 5 % par rapport à l'euro début octobre, à la suite des déclarations de Theresa May en faveur d'un *hard Brexit*. Après le vote, le *policy mix* britannique a été modifié. La Banque d'Angleterre a baissé son taux d'intérêt de 0,5 à 0,25 % début août, ce qui a évité une hausse de l'écart de taux d'intérêt sur les obligations publiques avec l'Allemagne. Le chancelier de l'Échiquier a renoncé à l'objectif d'équilibrer les finances publiques en 2020, mais a maintenu celui d'abaisser à 17 % le taux de l'impôt sur les sociétés.

Compte tenu des incertitudes sur la négociation (et sur l'évolution du taux de change), les évaluations négatives sur l'impact du Brexit sont sujettes à caution [Mathieu, 2016]. Le Royaume-Uni a une croissance soutenue (2,2 % en glissement annuel à la mi-2016, contre 1,6 % pour la zone euro) et un faible taux de chômage (4,9 % contre 10,1 % pour la zone euro). À court terme, le Royaume-Uni bénéficiera de la baisse de la livre sterling qui restaurera sa compétitivité, mais les consommateurs britanniques souffriront de la hausse des prix. Même si la livre

restait basse en 2017, les incertitudes sur l'évolution des barrières douanières affecteraient l'attractivité du Royaume-Uni et décourageraient les entreprises britanniques et étrangères d'investir au Royaume-Uni, ce qui nuirait à l'investissement à court terme et au commerce extérieur à moyen terme. L'incertitude restera forte tant que les négociations n'auront pas abouti. En sens inverse, la politique monétaire comme la politique budgétaire devraient devenir plus expansionnistes. Libéré des contraintes européennes, le Royaume-Uni pourrait se lancer dans une politique industrielle plus énergique.

En avril 2016, le Trésor britannique [HM Treasury, 2016] avait publié un rapport sur les impacts économiques à long terme du Brexit. Il concluait que celui-ci conduirait à une perte de 6,2 points de PIB en 2030. Peu après, l'OCDE [2016] avait évalué l'impact du Brexit à - 2,5 % du PIB à moyen terme (2023), entre 5,1 % du PIB et 7,7 % du PIB à long terme (2030).

Selon l'OCDE [2016], la baisse du PIB de l'UE du fait du Brexit serait de 0,8 % en 2023, tandis que l'approfondissement du marché unique et la signature d'accords de libre-échange avec le reste du monde permettraient une hausse du PIB pour tous les pays de l'UE. Mais cette affirmation est peu crédible, compte tenu des mauvaises performances de la zone euro et du coût de l'ouverture des frontières pour la cohésion économique et sociale des pays européens. Beaucoup des canaux évoqués sont contestables : le Brexit affaiblirait la croissance en augmentant l'incertitude et en affaiblissant les perspectives économiques. Mais si l'Europe fonctionne mal, la quitter pourrait améliorer les perspectives des marchés. Le Royaume-Uni subirait une contraction de son commerce extérieur, qui nuirait durablement à sa productivité, mais, malgré son ouverture, la productivité de l'économie britannique est faible. L'OCDE n'intègre pas les effets favorables d'une politique économique plus active. Enfin, elle ne pose pas la question de principe : un pays doit-il abandonner sa souveraineté politique pour bénéficier des éventuels effets positifs de la libéralisation commerciale ?

Un rebond de l'UE, avec ou sans le Royaume-Uni...

Le départ du Royaume-Uni, farouche partisan du libéralisme économique, hostile à toute augmentation du budget européen,

comme à tout accroissement des pouvoirs des institutions européennes et à l'Europe sociale, pourrait modifier la donne dans les débats européens, mais l'Allemagne, les Pays-Bas et la plupart des pays d'Europe centrale et orientale ont toujours eu la même position que le Royaume-Uni. Le Brexit ne suffira pas, à lui seul, à provoquer un tournant dans les politiques européennes. En revanche, la libéralisation des services et du secteur financier, que le Royaume-Uni impulsait, pourrait être ralentie.

L'Europe doit tirer les leçons de la crise britannique, qui vient après la crise des dettes des pays du Sud, la crise grecque, les politiques d'austérité, en même temps que la crise des migrants. Il faut à la fois repenser le contenu des politiques et leur cadre institutionnel. L'UE en aura-t-elle la volonté et la capacité ?

La stratégie mise en œuvre depuis 1999 et renforcée depuis 2010 : « discipline budgétaire/réformes structurelles », n'a guère donné de résultats satisfaisants sur les plans économique et social. En revanche, elle donne aux peuples l'impression d'être dépossédés de tout pouvoir démocratique. C'est encore plus vrai pour les pays qui ont *bénéficié* de l'assistance de la troïka (Grèce, Portugal, Irlande) ou de la BCE (Italie, Espagne). Depuis 2015, le plan Juncker, destiné à relancer l'investissement en Europe, a marqué un certain tournant, mais celui-ci demeure timide et mal assumé : il ne s'accompagne pas d'une réflexion sur la stratégie macroéconomique et les réformes structurelles. Les désaccords demeurent importants tant entre les nations qu'entre les forces politiques et sociales. L'Europe a besoin d'une stratégie économique forte, mais celle-ci ne peut pas être aujourd'hui décidée collectivement.

Le marasme économique et social européen a deux causes fondamentales. La première concerne l'ensemble des pays développés. La mondialisation creuse un fossé profond entre gagnants et perdants [par exemple, Stiglitz, 2014]. Les inégalités de revenus et de statuts s'accroissent. Les emplois stables, correctement rémunérés, disparaissent. Les classes populaires sont les victimes directes de la concurrence des pays à bas salaires (d'Asie comme d'Europe centrale et orientale). On leur demande d'accepter des baisses de salaires, de prestations sociales, de droits du travail. Dans cette situation, les élites et les classes dirigeantes peuvent être ouvertes, mondialistes et pro-européennes, tandis que les classes populaires sont protectionnistes et nationalistes. Ce phénomène explique la poussée du Front national,

de l'AfD, de l'UKIP en Europe, comme la victoire de Donald Trump aux États-Unis.

La seconde cause du marasme a trait à la gouvernance européenne. L'Europe est actuellement gérée par un fédéralisme libéral et technocratique, qui veut imposer aux peuples des politiques et des réformes, que ceux-ci refusent, pour des raisons parfois légitimes, parfois discutables. Le fait est que l'Europe, telle qu'elle est actuellement, affaiblit les solidarités et la cohésion nationale, ne permet pas aux pays de choisir une stratégie spécifique. Le retour à la souveraineté nationale est une tentation générale.

Par ailleurs, l'Europe n'est pas un pays. Il persiste entre les peuples des divergences importantes d'intérêts, de situations, d'institutions, d'idéologies qui rendent tout progrès difficile. En raison de la disparité des situations nationales, de nombreux dispositifs (que ce soit la politique monétaire unique, la liberté de circulation des personnes, le statut des travailleurs détachés) posent problème. Des règles sans fondement économique ont été introduites dans le Pacte de stabilité puis le traité budgétaire : elles n'ont pas été remises en cause après la crise financière. Comment faire converger vers une Europe sociale ou une Europe fiscale des pays dont les peuples sont attachés à des systèmes structurellement différents ? Après les difficultés de l'Europe monétaire, qui peut souhaiter une Europe budgétaire, qui éloignera encore l'Europe de la démocratie et de l'efficacité ?

Dans l'accord du 19 février 2016, le Royaume-Uni avait rappelé les principes de subsidiarité. Il est compréhensible que des pays, soucieux de souveraineté nationale, soient agacés par les intrusions incessantes de l'UE dans des domaines qui relèvent de la compétence nationale, où les interventions européennes n'apportent guère de valeur ajoutée, que ces pays refusent de devoir en permanence se justifier à Bruxelles sur leurs politiques économiques ou sur leurs règles économiques, sociales ou juridiques, même quand celles-ci n'ont aucune conséquence sur les autres États membres. Après le départ britannique, il faudra arbitrer entre deux stratégies : renforcer l'Europe, au risque d'accroître encore le sentiment de dépossession des peuples, ou réduire l'ambition de la construction européenne.

Après le départ britannique, quelle Europe ?

Le départ du Royaume-Uni, l'éloignement de certains pays d'Europe centrale (Pologne, Hongrie), les réticences du Danemark et de la Suède pourraient pousser à passer à une union à plusieurs vitesses. L'Europe serait partagée en trois cercles. Le premier regrouperait les pays de la zone euro qui accepteraient de nouveaux transferts de souveraineté et bâtiraient une union budgétaire, fiscale, sociale et politique. Ce serait l'occasion de progrès démocratiques : Parlement de la zone euro, Commission ayant un pouvoir exécutif responsable devant le Parlement. Un deuxième regrouperait les pays européens qui ne pourraient ou ne souhaiteraient pas participer à cette union étroite. Enfin, le dernier cercle regrouperait les pays liés à l'Europe par un accord de libre-échange : Norvège, Islande, Liechtenstein, Suisse aujourd'hui, Royaume-Uni et d'autres pays (Turquie, Maroc, Ukraine...) demain.

Ce projet pose cependant de nombreux problèmes. Les institutions européennes devraient être dédoublées entre des institutions zone euro fonctionnant sur le mode fédéral (qui serait rendu plus démocratique) et des institutions de l'UE continuant à fonctionner sur le mode union des États membres. Beaucoup de pays actuellement hors de la zone euro sont hostiles à cette évolution qui les marginaliserait en membres de « seconde zone ». Elle compliquerait encore le fonctionnement de l'UE s'il y a un Parlement européen et un Parlement de la zone euro, des commissaires zone euro, des budgets et transferts financiers zone euro et des transferts UE, etc. C'est déjà le cas, par exemple, avec l'Agence bancaire européenne et la BCE. De nombreuses questions devraient être tranchées deux ou trois fois (une fois au niveau de la zone euro, une fois au niveau de l'UE, une fois au niveau de la zone de libre-échange). Les membres du troisième cercle seraient dans une situation encore plus difficile, obligés de se plier à des réglementations sur lesquelles ils n'auraient aucun pouvoir. Faut-il placer nos pays partenaires devant le dilemme : accepter de lourdes pertes de souveraineté (en matière politique et sociale) ou se voir privés des avantages du libre-échange ?

Pisani-Ferry *et al.* [2016] proposent un « partenariat continental » dans lequel le Royaume-Uni continuerait de participer au marché unique des biens et des services et des capitaux, mais

retrouverait un certain contrôle (temporaire) sur la mobilité de la main-d'œuvre et ne prendrait plus part directement aux décisions de l'UE prises au niveau supranational. Il aurait son mot à dire sur les politiques de l'UE, mais l'UE déciderait en dernier ressort, et le Royaume-Uni devrait s'y plier. L'Europe serait composée de deux cercles : un cercle intérieur, l'UE, avec une intégration profonde et politique, et un cercle extérieur avec une intégration moins forte, ce qui pourrait à terme permettre d'intégrer la Turquie, la Norvège, la Suisse, l'Ukraine et d'autres pays. Le partenariat continental comprendrait la participation à un ensemble de politiques communes en lien avec le marché unique ; la participation à un nouveau système de décision intergouvernemental et de mise en application, une contribution au budget européen ; une coopération étroite dans les domaines de la politique étrangère, de la sécurité et éventuellement de la défense. Ce projet reconnaît le rôle majeur du Royaume-Uni, notamment dans le fonctionnement du marché unique, et propose un compromis. Cependant, il complique énormément les prises de décisions en Europe et pourrait être un facteur de désintégration de l'UE. Mais les auteurs considèrent que cela peut être un facteur de clarification.

Il n'y a sans doute pas d'accord des peuples européens, même au sein de la zone euro, pour aller vers une Europe fédérale, avec toutes les convergences que cela supposerait. Dans la période récente, les cinq présidents et la Commission ont proposé de nouveaux pas vers le fédéralisme européen : création d'un Comité budgétaire européen, création de Conseils indépendants de compétitivité, conditionnement de l'octroi des fonds structurels au respect de la discipline budgétaire et à la réalisation de réformes structurelles, création d'un Trésor européen et d'un ministère des Finances de la zone euro, évolution vers une Union financière, socle européen des droits sociaux et unification partielle des systèmes d'assurance chômage. Cette évolution renforcerait le pouvoir d'organismes technocratiques au détriment des gouvernements démocratiquement élus. Il serait déplaisant qu'elle soit mise en œuvre, comme c'est déjà le cas en partie, sans que les peuples soient à nouveau consultés.

Par ailleurs, nul ne sait comment se ferait la convergence en matières fiscale ou sociale, vers le haut ou vers le bas ? Certains proposent une union politique où les décisions seraient prises démocratiquement par un gouvernement et un Parlement de la

zone euro. Mais un pouvoir fédéral, même démocratique, pourra-t-il tenir compte des spécificités nationales dans une Europe composée de pays hétérogènes ? Peut-on imaginer que les décisions concernant le système de retraite français soient prises par un Parlement européen ? ou qu'un ministre des Finances de la zone impose des baisses de dépenses sociales aux pays membres (comme la troïka le fait pour la Grèce), ou des politiques d'austérité à des pays en dépression (comme la Commission l'a fait en 2016 pour l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Finlande) ? Selon nous, compte tenu des disparités actuelles en Europe, les politiques économiques doivent être coordonnées entre pays et non décidées par une autorité centrale.

L'Europe devra engager une réflexion sur son avenir. Utiliser la crise actuelle pour progresser sans concertation vers une « union toujours plus étroite » serait dangereux. Ce n'est qu'après un changement réussi de politiques qu'elle pourra retrouver l'appui des peuples et que des progrès institutionnels pourront être mis en œuvre.

Repères bibliographiques

HM TREASURY, *The Long-Term Economic Impact of EU Membership and the Alternatives*, avril 2016.

MATHIEU C., « Le référendum britannique du 23 juin 2016 : le saut dans l'inconnu », *OFCE Policy Brief*, n° 1, juillet 2016.

MATHIEU C. et STERDYNIAK H., « Brexit : quelles leçons pour l'Europe ? », *Blog de l'OFCE*, 24 juin 2016.

OCDE, *The Economic Consequences of Brexit. A Taxing Decision*, avril 2016.

PISANI-FERRY J., RÖTTGEN N., SAPIR A., TUCKER P. et WOLFF G. B., *Europe After Brexit. A Proposal for a Continental Partnership*, Institut Bruegel, 29 août 2016.

STIGLITZ J., *Le Prix de l'inégalité*, Les Liens qui Libèrent, Paris, 2014.