

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2017

Volume XVIII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA FRANCE ET LE BREXIT

PAR

CAROLINE GONDAUD (*) et PATRICK ALLARD (**) (***)

Au début de la Seconde Guerre mondiale, Churchill qualifiait la Russie de « *rébus enveloppé de mystère au sein d'une énigme* » et il se déclarait incapable d'en prédire la conduite. La même chose pourrait être dite aujourd'hui du Royaume-Uni depuis la victoire du « *Leave* » au référendum du 23 juin 2016 sur son maintien dans l'Union européenne (UE).

A l'heure où ces lignes sont écrites, au-delà de la tautologie de Theresa May – « *Brexit means Brexit* » –, on ne connaît à peu près rien du Brexit, pas même s'il aura lieu et si le Royaume-Uni déclenche la procédure de sortie, à quel horizon il se produira, quand commenceront les négociations entre le Royaume-Uni et ses partenaires de l'UE, combien de temps elles dureront, quels sont les objectifs des protagonistes, où se situent exactement leurs lignes rouges, si une période de transition sera agréée et de quelle durée, sans parler des raisons profondes de ce divorce européen ni des craintes et des espoirs cachés qu'il suscite de part et d'autre de la Manche.

Dans ces conditions, toute tentative d'anticipation des développements du Brexit à l'horizon des deux ou trois prochaines années relève plus de la divination que de la prévision. Même la méthode des scénarios échouerait à saisir la complexité d'un futur encore à l'état nébuleux. Ce n'est pas un hasard si les agents économiques ont renoncé à y voir clair pour le moment, de sorte que le Brexit est resté un non-événement au plan économique, à l'exception de l'ajustement immédiat de la parité de la livre.

C'est pourquoi l'article qui suit s'autorise à « sauter le présent » pour se concentrer sur le passé et le futur. Il présente d'abord une analyse rétrospective et introspective s'agissant de la France, qui vise à montrer que la relation franco-britannique au sein de l'UE est structurée par la rivalité plus que le désaccord sur la construction européenne et à mettre en garde contre les représentations complaisantes, sources de malentendus et de déconvenues dans la perspective des négociations à venir.

L'article se poursuit par une analyse des conséquences économiques de long terme du départ du Royaume-Uni de l'UE, en se fondant sur les

(*) Chargée de mission au Centre d'analyse, de prévision et de stratégies (CAPS) du ministère des Affaires étrangères et du Développement international (France).

(**) Consultant auprès du Centre d'analyse, de prévision et de stratégies (CAPS) du ministère des Affaires étrangères et du Développement international (France).

(***) Cet article a été achevé en janvier 2017.

conclusions raisonnablement robustes que la théorie économique fournit à cet horizon : le relèvement significatif du niveau des obstacles aux échanges entre le Royaume-Uni et ses partenaires de l'UE maintenue qui résultera nécessairement du Brexit aura des conséquences négatives pour le Royaume-Uni, plus ou moins marquées en fonction des arrangements agréés à l'issue des négociations. Les conséquences de la séparation seront aussi négatives pour le reste de l'UE, parfois autant ou plus pour certains pays particulièrement proches du Royaume-Uni au plan géographique ou historique, que pour le Royaume-Uni lui-même.

La France n'est pas le pays le plus exposé. Toutefois, si les conséquences sont modérées au niveau macro-économique, elles sont marquées pour certains secteurs ou régions, notamment pour ceux dont l'activité est plus étroitement imbriquée à l'économie britannique dans le cadre de chaînes de valeur régionales. La France peut espérer bénéficier de la relocalisation de certaines activités financières obligées de quitter Londres, mais les gains, aléatoires, ne compenseront pas les pertes à attendre dans d'autres secteurs. Enfin, le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne pourrait avoir un coût budgétaire significatif pour les autres États membres, notamment en France.

L'article conclut en soulignant que le Brexit, s'il a lieu, sera un moment de vérité pour la France, en la privant d'un double ambigu, un *alter ego*, un rival perpétuel mais aussi un bouc émissaire commode.

LA RIVALITÉ PLUS QUE LE DÉSACCORD
SUR LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE
STRUCTURE FONDAMENTALEMENT
LES RELATIONS FRANCO-BRITANNIQUES AU SEIN DE L'UE

Qu'il entre, qu'il soit membre ou qu'il sorte, le Royaume-Uni a été, est et sera une gêne pour la France dans son rapport à l'« Europe » (1). La France n'a jamais été à l'aise avec l'adhésion du Royaume-Uni : à la différence de la relation franco-allemande, la relation franco-britannique n'est pas consubstantielle à la construction européenne. Bien au contraire, le Royaume-Uni apparaît comme un élément fondamentalement exogène à l'organisation imaginée par Jean Monnet, de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) à la Communauté économique européenne (CEE), élément étranger à la Communauté des Six qui voit le jour dans les années 1950. Alors, et malgré son entrisme répété, Londres n'a jamais cessé de laisser entendre que cette « *petite communauté* » était trop étriquée, trop intégrée, trop étatiste, trop protectionniste, en un mot incompatible avec la relation spéciale avec les États-Unis et les échanges avec le Commonwealth.

(1) Dans la suite du texte on parlera indifféremment d'Europe, de Communauté européenne, de Communauté économique européenne (CEE), d'Union européenne (UE) pour désigner la construction européenne commencée avec le Traité de Rome (1957).

Il est significatif que cette incompatibilité ait été aussi bien soulignée par le général de Gaulle que par Jean Monnet. Si ce dernier est un ardent promoteur de l'adhésion de l'Angleterre, qu'il estime « *nécessaire à l'Europe* » (2), il sait aussi que « *le caractère national [des Anglais] les porte à rechercher dans leurs rapports avec les autres une position particulière qui les dispense de changer* » (3). Toutefois, Monnet est convaincu que, une fois admis à l'intérieur de la CEE – et admis selon les mêmes termes que tous les autres, il est formel sur ce point : aucune dérogation possible –, les Anglais changeront : « *ils veulent que les choses marchent et quand ils verront que l'Europe ne marche que par ses institutions, ils en seront les meilleurs défenseurs* », en apportant à leurs partenaires européens « *leurs ressources, leurs capacités inventives, leur vue mondiale, leur science du gouvernement* » (4). En 1963, le général de Gaulle fait une analyse assez proche, mais doute de l'évolution européenne des Britanniques : « *il est possible, déclare-t-il, qu'un jour l'Angleterre vienne à se transformer elle-même suffisamment pour faire partie de la Communauté européenne sans restriction et sans réserve et de préférence à quoi que ce soit ; et dans ce cas-là les Six lui ouvriraient la porte et la France n'y ferait pas obstacle* » (5). On comprend que « *un jour* » ne renvoie pas dans son esprit à un avenir proche. L'adhésion du Royaume-Uni est, selon de Gaulle, une menace pour la Communauté telle qu'elle a été conçue. Il avait d'ailleurs déclaré au premier ministre britannique Harold Macmillan : « *si vous entrez dans l'Europe, cela changera tout. Il faudra faire quelque chose de nouveau* » (6). Il savait d'ailleurs à quoi ce « *nouveau* » aurait ressemblé : une zone de libre-échange – projet incompatible avec la protection de l'agriculture, subventionnée et réglementée au niveau européen, que la France avait réclamée et obtenue. De Gaulle et Monnet avaient donc tiré, d'une analyse finalement assez proche de l'exceptionnalisme britannique, des conclusions opposées : vetos répétés à l'entrée dans la Communauté pour l'un, soutien à l'adhésion pour le second – mais soutien assorti d'un pari presque pascalien : celui d'une européanisation progressive des Britanniques une fois immergés dans la culture communautaire...

Pour la France comme le Royaume-Uni, l'Europe au service d'une politique de puissance

Au bout du compte les « *visions de l'Europe* » de part et d'autre de la Manche servent d'alibi à une instrumentalisation de l'Europe, choisie au même moment par les deux principales puissances impériales comme vecteur de leur adaptation à ce qu'on appellerait aujourd'hui la mondialisation. Celle-ci impliquait de tout abandonner pour préserver

(2) Jean MONNET, *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976, p. 665.

(3) *Ibid.*, p. 670.

(4) *Ibid.*, pp. 673-674.

(5) Conférence de presse, 14 janv. 1963.

(6) *Champs*, 2-3 juin 1962.

l'essentiel, la puissance et le pacte politico-social qui la sous-tend : souveraineté nationale exprimée par un exécutif fort, produit de réformes constitutionnelles en France, issu de la sociologie électorale au Royaume-Uni ; cohésion sociale fondée sur l'égalité administrée par l'Etat en France, sur la cohabitation des classes et de régions médiée par les droits individuels garantis par la *common law* et le suffrage.

A la différence du Royaume-Uni, la France voit dans l'intégration européenne l'accomplissement de son destin, mais cet accomplissement n'a de sens pour Paris que s'il se confond avec un *leadership* français et le façonnage d'une Europe « à la française ». En cela, la démarche de Londres est symétrique de celle de Paris : le Royaume-Uni a intégré la Communauté avec la ferme intention de la façonner en jouant un rôle de pivot entre les Continentaux et le monde anglo-saxon – et aussi le grand large. Comme le notent Robert et Isabelle Tombs : « *Wilson et ses collègues s'étaient convaincus qu'une fois à l'intérieur ils entraînaient l'Europe dans la bonne direction [...] De Gaulle curieusement était plutôt d'accord car il craignait que les petits Etats fussent des satellites potentiels* ».

Loin d'être le reflet de la volonté des pères fondateurs, l'Europe dans laquelle est entré le Royaume-Uni – qu'il a essayé ensuite de façonner dans un sens libéral et atlantiste en s'appuyant sur des relais de plus en plus nombreux au fil des élargissements – est le résultat de « *la poursuite obstinée d'objectifs nationaux par des générations successives de politiques et de responsables français* »... et britanniques.

Les principales manifestations de ce « péché originel » sont l'incomplétude de la construction européenne, y compris dans le domaine économique, et le recul continu du communautaire dans les politiques comme les institutions au profit de l'intergouvernemental. Le marché unique lui-même est loin d'avoir aboli les obstacles aux échanges. Le Service de recherche du Parlement européen évalue « le coût de la non-Europe » à près de 1 000 milliards d'euros (soit 7% du produit intérieur brut de l'Europe à 28)(7). Plus de 30 ans après l'Acte Unique, l'UE s'affaire encore à parfaire le marché unique dans les services. L'Union économique et monétaire (UEM) a été créée, une Banque centrale européenne (BCE) instituée, une monnaie unique émise. Ses créateurs avaient conscience des limites de leur initiative, espérant peut-être, mais en vain, que ces limites mêmes accéléreraient les progrès de l'Union politique jugée nécessaire pour la soutenabilité de l'euro. Les Etats membres de l'euro ont dû faire preuve de pragmatisme, allant jusqu'à contourner les dispositions les plus expresses du Traité de l'Union européenne excluant la mutualisation des dettes publiques pour créer, en marge, le mécanisme de stabilité européen, une sorte de Fonds monétaire international. L'UE a jeté les bases d'une Union bancaire, plus avancée au plan de la centralisation de la régulation des banques aux mains de la BCE,

(7) Unité : Valeur ajoutée européenne. Cf. Service de recherche du Parlement européen, *Evaluer le coût de la non-Europe*, Parlement européen, 19 juil. 2014.

plus lentement s'agissant de la résolution des crises bancaires mais n'a pas progressé sur la garantie des dépôts. Elle vient d'entreprendre de créer à pas comptés une Union des capitaux.

Les frustrations engendrées par les écarts entre les ambitions formées par Paris et Londres, pour et sur l'UE, et la réalité de l'UE, sources de narratifs opposés de part et d'autre de la Manche.

Infidèle aux desseins des pères fondateurs mais éloignée des projections des Etats membres, en particulier celles de la France et du RU, la construction européenne est source de frustrations constamment renouvelées et de plus en plus partagées, au sein des élites comme au sein des populations, quant à son mode de fonctionnement, à des processus de décisions et de ses résultats au plan économique (croissance anémique) et au plan social (montée des inégalités).

Le narratif français des quarante années d'adhésion britannique semble confirmer la prédiction du général de Gaulle. Il affirme, sans faire violence excessive aux faits, que les Britanniques, une fois à l'intérieur de la Communauté, ont passé leur temps soit à s'opposer aux progrès de l'intégration européenne, soit, plus subtilement – ou plus perfidement –, à imposer leur marque sur les avancées tout en faisant cavalier seul ou encore – c'est la version des plus anglophobes – à diviser les Européens pour complaire aux Etats-Unis – une des illustrations récentes de cette thèse serait l'opération en Iraq de 2003, avec la lettre de soutien à la politique américaine signée par Tony Blair et quinze autres chefs de gouvernements européens.

Selon cette *doxa*, les dysfonctionnements ou les paralysies de l'Europe seraient liés, directement ou indirectement, à l'obstruction ou aux manœuvres britanniques. Trois domaines sont souvent mis en avant pour illustrer cette thèse, chacun de ces domaines illustrant une facette de l'action délétère imputée au Royaume-Uni : le budget ou le pouvoir de blocage, la réforme institutionnelle ou le choix de faire cavalier seul tout étant partie prenante aux décisions et, enfin, l'élargissement ou la volonté de « diluer » l'UE dans une vaste zone de libre-échange.

L'une des grandes questions bloquantes a été d'emblée en effet celle du budget. A son arrivée au pouvoir en 1979, Margaret Thatcher estime que la contribution de son pays au budget communautaire est trop élevée par rapport à ce qu'elle reçoit. En quoi elle n'a pas tout à fait tort : pour adhérer à la CEE, le Royaume-Uni a dû accepter de reprendre en l'état le cadre financier négocié auparavant par les Six et qui, vu les caractéristiques de son économie (poids de l'agriculture, structure des échanges commerciaux) lui était objectivement défavorable. Dans la mesure où les ressources communautaires étaient composées pour l'essentiel de droits de douanes et de prélèvements sur les importations de produits agricoles, le Royaume-

Uni devait verser beaucoup plus au budget communautaire qu'il n'en recevrait. Si une période de transition lui fut accordée, le principe était bien une application intégrale du système des ressources propres à partir de 1978 – impliquant pour le pays une contribution à hauteur de 25% du budget communautaire. Margaret Thatcher, dès son entrée en fonction, décide donc de bloquer toutes les décisions tant qu'une solution ne sera pas trouvée à ce problème. Le blocage va durer jusqu'en 1984, avec un compromis sur le fameux « chèque britannique » au Conseil européen de Fontainebleau.

Le soutien constant à l'élargissement serait une autre manifestation du travail de sape britannique. Viscéralement hostile à la réunification allemande, Margaret Thatcher était en revanche très favorable à l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale. Quant aux fameux *opting out* britanniques, ils commencent véritablement avec le Traité de Maastricht, dont Londres refuse de signer la partie consacrée à l'UEM et le protocole social. Et les dérogations et exemptions vont augmenter au fil des ans. Les Britanniques restent en dehors de Schengen, refusent de signer la Charte des droits fondamentaux, exigent un régime à la carte en matière de coopération policière et judiciaire...

On voit bien ce qu'une telle lecture implique pour notre position face au Brexit : gérer correctement la sortie du Royaume-Uni de l'UE, c'est veiller à ce que les Britanniques ne poursuivent pas à travers leur processus de retrait ce qu'ils n'ont cessé de faire à travers leur adhésion à la CEE puis à l'UE et leurs multiples dérogations : détricotage de l'acquis communautaire, dilution de l'UE, division des Etats membres à des fins tactiques, affrontement brutal sur les questions budgétaires... Cette analyse structure notre position actuelle : défense de l'intégrité du marché unique et de ses quatre libertés, refus de tout statut dérogatoire – transitoire ou non – permettant un accès même partiel au marché unique en s'exonérant du contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), interdiction de négocier des accords commerciaux avec des pays tiers avant une sortie effective de l'UE, respect des engagements dans le cadre des perspectives financières jusqu'en 2020...

Certes, ces positions sont très largement partagées – à ce stade du moins – par nos partenaires, en particulier par l'Allemagne. Cependant, si on laisse de côté les arrière-pensées financières et les considérations tactiques d'entrée de négociation, il y a sans doute entre la France et l'Allemagne au moins deux différences fondamentales dans la position vis-à-vis du Brexit. Tout d'abord, après un lent et sans doute douloureux travail de maturation ou plutôt d'ajustement – au sens optique du terme –, l'Allemagne semble avoir intégré dans son logiciel de négociation, dans le cadre intellectuel dans lequel sont déterminés ses stratégies et ses objectifs, le fait que, très probablement, le Royaume-Uni sera devenu en 2020 un Etat tiers vis-à-vis de l'UE. Il n'est pas certain que la France ait accompli un tel travail d'ajustement. Pour une raison bien simple : notre vision du

rôle du Royaume-Uni dans l'UE et de nos relations avec lui reposent très largement sur la lecture « fédéralo-gaulliste » évoquée plus haut. En outre, les relations germano-britanniques sont bien moins « passionnelles » que les relations franco-britanniques. La dimension de rivalité séculaire, à la fois européenne et mondiale, y est singulièrement absente – alors que c'est bien cette rivalité qui structure les relations entre Paris et Londres, rivalité qui fait que l'UE apparaît comme un théâtre parmi d'autres – et surtout un théâtre récent. Or cette rivalité est un fil conducteur qui nous conduit à un récit bien différent.

Le narratif « anglo-saxon », critique des partenaires de l'UE

Il est toujours instructif de lire ou de relire l'histoire de l'intégration européenne vue de Londres, plus largement le point de vue « anglo-saxon » sur l'intégration européenne. La littérature sur le sujet est abondante et impeccablement documentée. Croisée avec des sources françaises, elle fait apparaître une France ambivalente, très éloignée des stéréotypes habituels, qu'ils soient positifs ou négatifs, et surtout bien plus proche du Royaume-Uni dans son usage de l'Europe que ce qu'on croit.

Bien plus que l'intransigeance du général de Gaulle (8), c'est la position de Pompidou qui illustre le mieux cette ambivalence. La façon dont il présenta l'adhésion du Royaume-Uni lors de la conférence de presse annonçant un référendum sur le sujet (16 mars 1972) mérite d'être relevée : « *s'unir à un peuple qui a, peut-être plus que tout autre au monde, le souci de son identité nationale, déclare-t-il, c'est aussi faire le choix pour l'Europe d'une formule qui préservera la personnalité des nations qui la composent* ». Il s'agissait aussi, dans l'esprit de Pompidou, même s'il ne le dit pas aussi clairement, de rendre irréversible l'ouverture de la France sur l'extérieur. Pompidou considérait que la France et le Royaume-Uni avaient en matière d'organisation européenne les mêmes conceptions sur l'essentiel, c'est-à-dire un système où les Etats conserveraient leur indépendance sur les questions majeures. Et, de fait, il y a, au temps de Pompidou, un mouvement de convergence objective entre les politiques étrangères française et britannique : « *alors que de Gaulle situe sa politique européenne dans le cadre mondial, Georges Pompidou en fait son axe de politique étrangère. Pour lui l'Europe est une nécessité, un objectif* » (9). Pompidou trouve en Edward Heath un partenaire qui partage ses conceptions. On peut même dire que, face à la montée en puissance de l'économie allemande et au développement de l'*Ostpolitik*, qui fait perdre à Paris son statut d'interlocuteur privilégié de Moscou, Pompidou voit dans l'ouverture au Royaume-Uni la clef d'une position française renforcée en Europe.

(8) Notons que pour les Anglo-Saxons, le projet gaullien apparaît comme la variante française du modèle du « *sauvetage de l'Etat nation* », selon la formule de l'historien britannique Alan Milward.

(9) Maurice VAISSE, *Georges Pompidou et l'Europe*, Complexe, Paris, 1995, p. 32.

Même les plus européens de nos présidents sont tout sauf des fédéralistes. La création du Conseil européen en 1974 est éclairante à cet égard. Il s'agit pour Valéry Giscard d'Estaing de mettre en œuvre « *une diplomatie concertée* » bien distincte de la procédure communautaire. Comme Pompidou, Giscard insiste davantage sur les aspects économiques de la construction européenne et il n'a jamais cru que l'exécutif européen émergerait de la Commission. Quant à François Mitterrand, il est, pour reprendre la formule d'Hubert Védrine, « *pro-européen sans être fédéraliste* » (10). De fait, ce n'est qu'en 1984 que commence la véritable politique européenne de François Mitterrand et c'est une « *option devenue à certains égards priorité par élimination* » (11). Et ce choix européen s'inscrit bien dans la stratégie d'influence de ses prédécesseurs. Hubert Védrine observe ainsi que « *la France et la Grande-Bretagne veulent à la fois préserver leurs avantages nationaux acquis et leur liberté de mouvement tout en profitant du supplément d'influence procuré par la Communauté européenne. Leurs milieux dirigeants sont loin d'être prêts aux remises en cause qu'implique le choix européen ou ils les sous-estiment* » (12).

La question financière mérite aussi d'être relue à travers ce paradigme. On connaît le récit habituel, évoqué plus haut : le Royaume-Uni a pris en otage pendant quatre ans la Communauté européenne pour régler son problème budgétaire et obtenir son « chèque ». Cependant, c'est oublier, comme le résume Robert et Isabelle Tombs, que les Britanniques ont rejoint « *une Communauté dominée par la France et structurellement défavorable à leurs intérêts économiques* » (13). Jacques Delors est plus nuancé pour décrire le blocage britannique : il parle du « *préalable* » posé par Margaret Thatcher en ajoutant « *je parle de préalable parce que dans ces années difficiles où l'Europe avançait lentement, la Grande-Bretagne ne fut pas la seule à opposer à ses partenaires des préalables* » (14). Les Français avaient eux aussi recours aux « *préalables* » : c'était bien Paris qui bloquait l'adhésion de l'Espagne et du Portugal pour obtenir des garanties sur le financement de la Politique agricole commune (PAC). De fait, il fallut 9 ans à ces deux pays pour obtenir leur entrée dans la CEE – contre 6 pour la Grèce dont, il est vrai, l'agriculture ne menaçait pas les paysans français (15). On trouve également dans les *Mémoires* de Jacques Delors des éléments qui s'éloignent significativement de la version officielle du lancement de l'Acte unique et de la genèse du Traité de Maastricht. Ainsi, du côté français, on retient du sommet de Milan qui a lancé en 1985 la conférence intergouvernementale (CIG) aboutissant à

(10) Hubert VÉDRINE, *Les Mondes de François Mitterrand*, Fayard, Paris, 1996, p. 273.

(11) *Ibid.*, p. 294.

(12) *Ibid.*

(13) Robert TOMBS / Isabelle TOMBS, *La France et le Royaume-Uni, des Ennemis intimes*, Colin, Paris, 2012.

(14) Jacques DELORS, *Mémoires*, Plon, Paris, 2004, p. 172.

(15) Rappelons aussi au passage que le « droit de veto » dans les affaires communautaires a été introduit par la France avant l'adhésion du Royaume-Uni (cf. la « crise de la Chaise vide » et le compromis de Luxembourg en 1966).

l'Acte unique, l'opposition de Margaret Thatcher à l'élaboration d'un nouveau traité et le « putsch » procédural de la présidence italienne pour forcer la main de Londres. Cependant, on oublie de rappeler que, sur le fond, les Britanniques étaient très favorables au marché unique. Le même biais existe pour le Traité de Maastricht (16). Hubert Védrine rappelle aussi que l'absence d'harmonisation fiscale n'est pas seulement due au blocage britannique mais aussi à l'opposition des Allemands (17).

Selon cette grille de lecture, on trouve de nombreuses analogies entre les positions françaises et britanniques :

- la hantise du déclin – même si après la crise de Suez, Paris et Londres tirent des conclusions opposées ;

- la revendication de droits exceptionnels : nous dénonçons les *opting out* britanniques mais, dans le même temps, nous nous affranchissons bien volontiers de plusieurs de nos obligations, notamment budgétaires, comme si, finalement, les règles communautaires que nous défendons avec tant de vigueur étaient bonnes surtout pour les autres ;

- le lien entre le *leadership* européen et l'adhésion des citoyens – et des élites – est fort, aussi bien en France qu'au Royaume-Uni ; certains vont même jusqu'à voir dans le Brexit la conséquence inéluctable de l'abandon de tout espoir de *leadership* britannique en Europe du fait de sa non-appartenance à la zone euro, devenue – plus encore depuis la crise de 2009-2010 – le centre de gravité de l'UE ;

- les deux pays partagent enfin la même méfiance envers la Commission européenne, « *caractéristique constante de la diplomatie française* » selon la formule de J. Delors (18).

A partir de là, il est difficile de dire ce que serait l'UE – et la France dans l'UE – si le Royaume-Uni n'avait jamais adhéré à la CEE. C'est en partie la rivalité franco-britannique qui a créé l'hybride institutionnel composé d'éléments fédéraux et d'éléments intergouvernementaux qu'est l'UE aujourd'hui. Cependant, personne ne peut sérieusement – ou sans mauvaise foi – affirmer que l'Union européenne serait aujourd'hui une véritable fédération si les Britanniques étaient demeurés au-dehors.

LE BREXIT, QUELLES CONSÉQUENCES ECONOMIQUES ?

Les électeurs britanniques qui ont voté pour le retrait du Royaume-Uni de l'UE n'ont manifestement guère prêté l'oreille aux mises en garde du gouvernement de David Cameron sur les risques de baisse du niveau de vie en cas de défaite du « *Remain* » au référendum du 23 juin 2016.

(16) Cf. par exemple le récit de Jean LACOUTURE, *Mitterrand, une histoire de Français*, t. 2, p. 395, qui peut être comparé à celui de J. DELORS, *op. cit.*, p. 359, qui note sobrement : « je sous-estimais à l'époque la possibilité d'un arrangement entre la France et la Grande-Bretagne sur la philosophie des piliers ».

(17) Hubert VÉDRINE, *op. cit.*, p. 418.

(18) Jacques DELORS, *op. cit.*, p. 378.

Ignorées par les électeurs britanniques, les mises en garde sur les coûts économiques du Brexit n'en pointent pas moins de risques importants pour l'économie britannique et, partant, pour les partenaires du Royaume-Uni, qui ne peuvent être négligés dans l'analyse des effets du Brexit sur la France.

Le Brexit, porteur de conséquences économiques à long terme significativement négatives pour le Royaume-Uni

D'un point de vue strictement économique, le Brexit s'analyse comme le rétablissement d'obstacles aux échanges (biens, services, capitaux, personnes) entre le Royaume-Uni et ses partenaires de l'UE, mais aussi avec le reste du monde, avec lequel le pays échangeait dans le cadre des accords négociés par l'UE en tant qu'union douanière. Il s'agit du rétablissement de droits de douanes, de procédures douanières et normatives aux frontières, etc.

La théorie économique et les modèles qui s'en déduisent, de même que le simple bon sens concluent à une perte de revenu et de bien-être en cas de relèvement significatif des barrières à l'échange. Sans ignorer les bénéfices d'un possible assouplissement de la régulation au Royaume-Uni, le Trésor britannique et la plupart des autres institutions (Fonds monétaire international, Organisation pour la coopération et le développement économique, *think tanks* britanniques ou continentaux, banques) concluent à des pertes nettes pour l'économie britannique, à court-moyen et à long termes. A ces effets commerciaux directs s'ajoutent des effets dynamiques négatifs, dérivant de la fermeture du Royaume-Uni aux échanges commerciaux et financiers et aux migrations, sur la concurrence, l'innovation et la productivité et, à travers celles-ci, sur la croissance potentielle.

Au total, les pertes attendues varient principalement en fonction des conditions d'accès des produits et services britanniques au marché unique et aux marchés hors UE. Les termes possibles d'un règlement final peuvent être résumés en 4 options, de la plus à la moins défavorable aux échanges : i) le retour aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ; ii) un accord de libre-échange avec l'UE – et d'autres partenaires, ce qui suppose que le Royaume-Uni ne demeure pas en union douanière avec l'UE – ; iii) un accord bilatéral d'association entre l'UE et le Royaume-Uni sur le modèle de l'accord UE-Suisse ; iv) l'intégration du Royaume-Uni à l'espace économique européen (EEE), à l'instar de la Norvège.

Selon le Trésor britannique, une séparation du Royaume-Uni de l'UE se traduirait pour Londres, à long terme, par une perte permanente allant de près de 4% de PIB dans l'hypothèse la plus favorable, celle de l'adhésion du Royaume-Uni à l'EEE, à 7,5% en cas de retour aux règles de l'OMC. Les évaluations des autres centres d'expertise se situent dans des fourchettes comparables. Le coût économique du Brexit se manifesterait sur le long terme non par un recul absolu, du revenu par tête, ni même nécessairement

par un recul relatif, en comparaison avec d'autres pays, mais par un niveau de vie – et donc une croissance potentielle ou de long terme – plus faible que dans l'hypothèse de maintien dans l'UE.

Les partenaires du Royaume-Uni également affectés par les effets du Brexit

A long terme, les partenaires du Royaume-Uni devraient subir eux-aussi un coût économique permanent, qui transitera par le commerce et les liens financiers et qui sera plus ou moins sévère en fonction des arrangements définitifs conclus entre Londres, l'UE et le reste du monde.

Une étude commanditée par la Fondation Berstelmann (19) s'est risquée au chiffrage de l'impact de long terme du Brexit sur les principaux pays de l'UE. Le coût économique différera selon les pays européens en fonction de l'intensité des échanges commerciaux, du mixte de biens échangés – sachant que certains biens comme les produits agricoles, les textiles, les chaussures sont frappés de droits OMC parfois très élevés et que d'autres comme les produits pharmaceutiques sont souvent exonérés –, des liens financiers et migratoires avec le Royaume-Uni. Il est plus marqué pour les pays particulièrement proches du Royaume-Uni, géographiquement ou au plan historique et politique, comme l'Irlande, qui pourrait pâtir du Brexit plus que le Royaume-Uni lui-même, Chypre et Malte, mais aussi les pays du nord de l'UE.

La France, un pays de l'UE moins exposé que d'autres aux chocs économiques et financiers potentiellement associés au Brexit

Le Royaume-Uni absorbe 7% des exportations françaises de biens (20) et 11% des exportations de services (principalement dans les services touristiques et de transports). La France réalise traditionnellement un excédent commercial avec le Royaume-Uni, devenu le plus important au cours des années récentes (12 milliards d'euros en 2015). La France enregistre également un solde positif dans les échanges de services (6 milliards d'euros en 2014).

Les exportations françaises de biens et services ne représentent que 2,2% du PIB, contre plus de 3% en moyenne dans l'UE à 27, 3% pour l'Allemagne, 7,5% en Belgique, plus de 6,5% aux Pays-Bas ou plus de 11% en Irlande, ce qui limite le coût économique du Brexit. Selon l'étude de la Fondation Berstelmann, l'impact statique du rehaussement des barrières à l'échange (tarifaires et non-tarifaires) sur le revenu par tête français est minime : entre – 0,1, en cas de *soft* Brexit et – 0,3% dans le cas d'un *hard* Brexit. Les coûts sont nettement plus sévères quand l'évaluation tient compte des

(19) Cf. RAHEL AICHELE / GABRIEL FELBERMAYR, *Costs and Benefits of a United Kingdom Exit from the European Union*, Fondation Berstelmann, 15 juin 2015, et *Dynamic Effects of Brexit for All EU Countries*, Fondation Berstelmann, 2015.

(20) Principalement des biens intermédiaires (42%), des biens de consommation (32%), des biens en capital (15%) et des biens à usage mixte, dont les automobiles (4%).

effets dynamiques du retrait du Royaume-Uni : entre $-0,2\%$ en cas de *soft* Brexit et -3% dans le cas d'un *hard* Brexit, mais ils restent contenus.

La vulnérabilité de l'économie française au retour d'obstacles au commerce, modérée au niveau agrégé, mais plus marquée pour certains secteurs d'activité ou certaines régions.

Les transports terrestres, les textiles et la construction électrique sont plus exposées que le reste de l'économie. Dans ces secteurs, la participation aux chaînes globales de valeur engendre une imbrication intime des économies, de sorte que l'activité d'une économie, y compris ses exportations vers le Royaume-Uni et les pays tiers, dépendent de l'importation de biens et de services du Royaume-Uni. La branche automobile serait ainsi particulièrement affectée par la perturbation des flux croisés d'échanges. Selon une étude du Center for Economic Policy Research, la production d'automobiles sur le territoire français pourrait accuser une baisse du nombre de véhicules fabriqués, de 1% en cas de *soft* Brexit, de 3% en cas de *hard* Brexit, soit dans les deux cas, un peu plus que l'Allemagne et à peine moins que le Royaume-Uni lui-même (21).

Les régions qui exportent le plus vers le Royaume-Uni sont l'Ile-de-France et Rhône-Alpes (respectivement 19% et 11% des exportations françaises vers le Royaume-Uni). En Rhône-Alpes, le premier poste d'exportations est la joaillerie/bijouterie, devant l'automobile. En Ile-de-France, l'automobile représente 25% des exportations de la région vers le Royaume-Uni. Un impact du Brexit sur le tourisme en France est probable. Les principales régions concernées sont la Provence-Alpes-Côte d'Azur et l'Ile-de-France.

L'économie française également exposée à des chocs financiers provoqués par le Brexit

Le Royaume-Uni est la 4^e destination des investissements directs à l'étranger (IDE) français, avec un stock de 121 millions € en 2015 (11% du total des IDE de la France). Les encours de crédit sur le Royaume-Uni des banques localisées en France représentent 17% des encours totaux de crédits transfrontières (22). Si on additionne les IDE, les crédits et les autres actifs financiers sur des opérateurs britanniques (placements, produits dérivés), les avoirs financiers français sur le Royaume-Uni atteignent presque 60% du PIB français (23). La valeur de ces avoirs pourrait être menacée au cas où les conditions économiques et financières devaient être dégradées, entraînant une hausse des défauts, accompagnée

(21) Cf. Keith HEAD / Thierry MAYER, « Brands in motion : how frictions shape multinational production », *CEPR Discussion*, n°10 797, 5 sept. 2016.

(22) Sources : Banques des règlements internationaux, données fin 2016, T2.

(23) Calculé d'après les données de la balance des paiements britanniques pour 2015. Cf. ONS, *The Pink Book 2016*, chap. 10.

voire anticipée par une baisse de la notation des dettes dans la période de préparation puis de mise en œuvre du Brexit (24).

L'économie française pourrait aussi être affectée par l'altération du rôle de Londres comme *hub* financier pour la zone euro et l'UE en général. Ce serait le cas si le Brexit débouchait sur la remise en cause du système de « passeport européen » (25). Les banques françaises sont un nœud important du réseau international des crédits et des emprunts en euro centré sur Londres. Elles ont les plus importants encours d'actifs et de passifs de l'UE hors ceux de leurs contreparties au Royaume-Uni. Leurs passifs auprès des banques localisées à Londres, plus importants que leurs actifs, représentent 40% de leurs passifs interbancaires mondiaux, une proportion qui a progressé de 10 points depuis 2007 (début de la grande crise financière).

Le retrait des privilèges des activités aux institutions localisées au Royaume-Uni, source d'opportunités pour les banques de la zone euro, notamment les banques françaises

Paris a fait savoir sans délai son souhait d'accueillir les activités financières londoniennes à la recherche d'une nouvelle localisation (*Tired of fog, try the Frogs*). Vivement souhaitée par Paris, la localisation des chambres de compensation en euro dans l'UE maintenue pourrait priver Londres de son écrasante domination sur les marchés européens de produits dérivés. Elle implique des modifications à la législation européenne, mais elle semble acquise à court-moyen terme, ne serait-ce que pour des motifs de stabilité financière (26).

Des mesures d'accueil, notamment fiscales, ont été annoncées par le gouvernement ainsi que par la Ville de Paris et la région Ile-de-France. La France a l'avantage de disposer d'un secteur bancaire et financier plus important et plus différencié que les concurrents potentiels de Paris, Francfort, Amsterdam ou Dublin. La contribution des services d'intermédiation financière à la valeur ajoutée nationale y est plus forte qu'en Allemagne, quoique moindre que dans des pays plus petits (Pays-Bas, Irlande). Avec plus de 250 000 emplois dans les services financiers,

(24) Les trois principales agences de notation ont baissé la note de la dette souveraine britannique au lendemain du vote du 23 juin 2016.

(25) Aussi appelé « *agrément unique* », il permet aux établissements de crédit, de paiement, ainsi qu'aux entreprises d'investissement ou d'assurance, d'exercer leurs activités dans tout Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'EEE, dès lors qu'ils ont obtenu un agrément de l'autorité compétente dans leur pays d'origine. Le passeport européen ne s'applique pas aux institutions mais aux activités. Une même institution peut ainsi opérer sous le couvert de plusieurs passeports en fonction de la réglementation applicable. Les autorités de régulation financière britanniques ont fourni environ 360 000 passeports utilisés par près de 13 500 firmes. Source : Financial Conduct Authority, citée in House of Lords, European Union Committee, *Brexit : Financial Services*, 9th Report of Session 116-2017, 15 déc. 2016, p. 11.

(26) Certains analystes attachent un enjeu économique considérable à la relocalisation des chambres de compensation en euro. Cf. par exemple Mathilde LEMOINE, *Quelle que soit l'issue du Brexit, la zone euro en sortira gagnante*, Groupe Edmond de Rothschild, 13 avr. 2016.

Paris dépasse largement Francfort (80 000), Amsterdam (55 000) ou Dublin (20 000) (27).

Il n'est pas acquis que le Brexit et la perte de privilèges d'accès au marché continental européen suffiraient à porter un coup fatal à la place de Londres. Le rôle de Londres comme *hub* financier européen et mondial a précédé de longtemps l'entrée du Royaume-Uni dans l'UE. La concentration des activités financières à Londres constitue un écosystème particulier, fondé sur des effets de réseaux générateurs d'économie d'échelle et de gamme, vraisemblablement capable de survivre en s'adaptant à des règles nouvelles. Aucune des places financières du reste de l'UE ne dispose d'une taille (mesurée par les capitaux ou l'emploi) ni d'une diversité comparable, même lointainement, à Londres.

La constitution, quasi *ex-nihilo*, d'une alternative à Londres en France ou en Allemagne est théoriquement concevable, mais elle impliquerait un effort collectif de grande ampleur et dans la longue durée. On n'imagine guère quel pays continental pourrait l'animer politiquement et le porter financièrement, sans la participation active des acteurs nationaux et internationaux du secteur, laquelle n'est pas assurée tant que les conditions du Brexit resteront indéfinies. En outre, elle buterait vraisemblablement sur des obstacles soulevés par les rivalités au sein de l'UE.

Le coût significatif du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne pour les Etats membres, notamment en France

Le retrait britannique de l'UE affectera le budget français au travers de son impact sur le budget européen. Cet impact dépendra des arrangements post-Brexit négociés. Un départ pur et simple priverait le budget européen des ressources nettes réglées par le Royaume-Uni, soit environ 8 milliards €, après déduction du « rabais » et des dépenses de l'UE sur le territoire britannique. Des arrangements post-Brexit moins brutaux, à l'image de l'accord entre l'UE et la Suisse ou l'adhésion du Royaume-Uni à l'EEE devraient comporter des versements de Londres au budget européen, en baisse par rapport aux versements actuels. Selon une évaluation du Sénat (28), l'économie résultant d'une sortie de l'Union serait comprise entre 760 millions € et 4,6 milliards € – soit entre 0,03 et 0,18% du PIB –, selon que le pays rejoint l'EEE ou établit une relation bilatérale proche de celle de la Suisse.

A dépenses constantes, les pays de l'UE maintenue auraient à s'accorder sur la répartition des recettes nouvelles nécessaires et sur la révision des règles de plafonnement des contributions finançant le « rabais » britannique, devenues en principe sans objet. Selon l'évaluation du Sénat, la France

(27) Cf. Europe Economics, *The Value of Europe's International Financial Centres to the EU Economy*, 27 juil. 2011.

(28) Albéric DE MONTGOLFIER (sénateur rapporteur général), *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les conséquences économiques et budgétaires d'une éventuelle sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne « Brexit »*, n°656, 1^{er} juin 2016, pp. 42 et suiv.

pourrait supporter une hausse de sa contribution au budget de l'Union du fait du report de la contribution britannique, mais verrait la charge supportée au titre du « rabais britannique » disparaître ou du moins baisser. Ainsi, la charge additionnelle découlant d'une évolution de sa contribution au budget de l'Union pourrait être comprise entre + 1 milliard € (OMC) + 500 millions € (accord bilatéral) et - 200 millions € (EEE). En l'absence d'une remise en cause des mesures découlant du « rabais sur le rabais britannique », la charge budgétaire de la France pourrait s'alourdir de 1,5 milliard € dans le scénario OMC.

LE BREXIT : UN MOMENT DE VÉRITÉ POUR LA FRANCE ?

Autant qu'un partenaire difficile, le Brexit va nous faire perdre un double ambigu, un *alter ego*, un rival perpétuel, mais aussi un bouc émissaire commode pour les embardées souverainistes de la construction européenne. Une perte qui nous obligera soit à assumer pleinement des options anti-fédéralistes, soit à avancer sans le mouvement dialectique qui caractérisait jusqu'alors les progrès de la construction européenne. Au souverainisme assumé des Britanniques correspond en effet un souverainisme plus refoulé du côté français, vis-à-vis duquel, si on file la métaphore psychanalytique, Monnet, avec sa geste fédérale, joue le rôle de surmoi. Or force est de constater que le fédéralisme a rencontré en France, comme au Royaume-Uni, une résistance tenace, à la fois politique et populaire.

On peut espérer qu'un tel constat nous conduira à repenser un certain nombre de fondamentaux, ceux-là mêmes qui nous servent de cadre mental et intellectuel pour le projet européen :

- Quelle Europe différenciée sans le Royaume-Uni ? Il y a le fantasme, du moins chez certains praticiens de l'Union européenne, d'un retour à la Communauté des Six dans le cadre d'une Europe différenciée, cela à la faveur du Brexit. Pur fantasme car les membres fondateurs sont en 2016 bien différents de ce qu'ils étaient en 1957.

- Quel système de sécurité collective en Europe ? Il y a en la matière un certain récit gaullien qui s'éloigne singulièrement de la réalité. En adhérant à l'Alliance atlantique - et même en restant en dehors de ses structures de commandement intégrées -, la France a accepté sans l'admettre la vision anglo-saxonne de la sécurité sur le continent européen. La fameuse autonomie stratégique européenne a été pensée dans ce cadre de référence. Avec l'élection de Donald Trump, il faut aussi prendre en compte la possibilité d'un Yalta *bis* et le retour à une politique de grandes puissances qui ne considèrent les problèmes européens qu'en fonction de leurs intérêts propres.

- Quel système de financement de l'UE après le départ du Royaume-Uni ? Avec le Brexit, l'Union européenne perd un des principaux contributeurs au budget communautaire. Sauf à augmenter la contribution de ceux qui restent, il faudra donc sacrifier certaines politiques. La négociation des

prochaines perspectives financières s'avère donc explosive : l'unité des Européens n'y survivra peut-être pas.

- Quels objectifs économiques pour les négociateurs de l'UE maintenue ? Il est difficile de concevoir un scénario où le Brexit serait source de gains économiques pour la France, au-delà d'avantage aléatoires pour certains secteurs, comme la finance. Les considérations proprement économiques, si on entend par là les bénéfices de l'appartenance à l'UE et l'impératif d'en préserver l'essentiel, par des compromis raisonnables, dans l'intérêt du Royaume-Uni et de l'Union maintenue, n'ont occupé qu'une place secondaire dans les motivations des électeurs britanniques. On peut craindre qu'ils ne seront vraisemblablement pas la priorité des protagonistes des deux bords, même si la matière des négociations traitera principalement de questions commerciales, financières, budgétaires, migratoires, etc.

- Une grande incertitude plane aussi sur l'évolution britannique : quel Royaume-Uni va émerger du Brexit ? Vu les déterminants du vote « *Leave* » lors du référendum du 23 juin 2016, il n'est pas impossible que soient remises en cause les grandes options qui l'ont façonné depuis le XIX^e siècle : le commerce et l'ouverture, le libéralisme et la mondialisation, options qui ont aussi structuré les relations et la rivalité franco-britanniques