

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2018

Volume XIX

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

*(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# LE BREXIT AU MIROIR DES FRACTURES FRANÇAISES

PAR

RÉMI BOURGEOT (\*) (\*\*)

Le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE) entre en résonance avec les lignes de fracture de la vie politique française, qu'il s'agisse de questions directement liées à la politique européenne ou de la réorganisation partisane en cours. Les négociations, forcément difficiles, sur les termes du divorce et sur la future relation soulèvent en réalité la question plus fondamentale du modèle de coopération européen. L'idée d'un front européen uni dans les négociations a souvent été mise en avant. Il convient cependant de noter les différences de perspective entre pays européens, notamment entre la France et l'Allemagne, dans la hiérarchie entre questions politiques et économiques. Alors que l'Europe fait face à une crise politique dont le caractère général se révèle peu à peu, l'insularité du cas britannique peut être remise en question. Tandis que la confusion règne dans les débats aussi bien entre gouvernements qu'au niveau national, une réflexion s'impose sur la question du rééquilibrage du modèle économique européen et du type de coopération entre Etats. Alors qu'on aurait pu attendre des négociations du Brexit qu'elle enclenche un débat approfondi sur ces sujets, les blocages se multiplient non seulement dans l'élaboration d'un accord, mais surtout dans la compréhension des enjeux auxquels fait face une Europe encore convalescente économiquement et traversée par une crise politique aux visages multiples.

## LE BREXIT COMME CHAPITRE DE LA CRISE EUROPÉENNE

L'idée selon laquelle le référendum britannique aurait constitué un événement isolé, pour ne pas dire insulaire, sous-tend les débats européens depuis le référendum de juin 2016. Cette ligne d'analyse conduit notamment à concevoir les négociations comme ayant lieu entre la partie britannique et un bloc européen plus ou moins uniforme. Au lendemain du pré-accord de début décembre, prévalait l'idée, dans les commentaires français, selon laquelle les Britanniques n'auraient pas réussi à « diviser les Européens » et auraient par conséquent dû accepter de difficiles concessions, reprenant

(\*) Economiste, chercheur associé à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS, France).

(\*\*) Cet article a été rédigé en décembre 2017.

ainsi une opinion souvent exprimée (1). Malgré l'étape qui a été passée avec un accord de principe sur une période transitoire, il ne fait aucun doute que les négociations sont aussi longues que difficiles. Pour autant, on doit écarter l'idée selon laquelle il existerait en Europe un front commun de pays prétendument épargnés par la crise politique qui secoue nos voisins britanniques, pour les sanctionner et souder l'Europe sur cette base. Malgré les déclarations souvent emphatiques selon lesquelles les Britanniques ne parviendront pas à diviser l'Allemagne et la France, il convient de noter que l'approche des deux pays, bien qu'elle fasse l'objet d'une coordination étroite, repose sur des conceptions politiques et économiques différentes. Plus précisément, la hiérarchie entre questions politiques et économiques est, à divers égards, inversée entre les deux pays (2).

Les dirigeants politiques allemands disposent d'un mandat politique qui repose notamment et assez strictement sur le respect des intérêts économiques du pays, qu'il s'agisse des intérêts du *Mittelstand* ou des grands groupes mondialisés. La relation entre économie et politique est en France d'une autre nature. Il ne s'agit pas de nier la reconnaissance des enjeux économiques, qui font même l'objet d'une focalisation dans la tendance à un discours économiciste. Dans la pratique des prises de position et des décisions aussi bien micro- que macro-économique, le poids de l'appareil d'Etat est néanmoins d'un tout autre ordre qu'en Allemagne. Si la France et l'Allemagne n'ont pas exprimé publiquement de fortes divergences sur la question du Brexit, il est à noter que les dirigeants français suivent une ligne davantage dictée par la défense du projet politique de l'Union européenne, qui a déterminé les choix les plus importants de politique économique au cours des quatre dernières décennies.

S'il existe une concertation relativement poussée entre pays européens, il n'en demeure pas moins que les débats sur le Brexit illustrent les différences d'approche entre Etats membres. L'approche française a tendance à se retrouver au sein des institutions européennes, au-delà de la nationalité des responsables, du fait de la focalisation commune sur la primauté du projet européen dans une perspective institutionnelle. On voit ainsi un décalage entre, d'une part, le drame qui entoure les négociations menées entre le gouvernement britannique et la Commission européenne et, d'autre part, la logique d'Etat à Etat qui, en dehors du cas de la France et de quelques autres pays qui n'incluent pas l'Allemagne, est davantage ancrée dans la préservation des intérêts économiques communs. La question des chaînes de valeur à l'intérieur d'un même secteur est ainsi l'objet d'inquiétudes

(1) « Mme May et les fables du Brexit », *Le Monde*, 5 mai 2017.

(2) La primauté de la défense des intérêts économiques allemands, en contradiction avec une ligne politique, a notamment été illustrée par la défense, par la Chancelière allemande, du diesel face aux réglementations environnementales mises en place notamment en Californie. Cf. « VW emission scandal not German government's fault, says Merkel », *Financial Times*, 8 mars 2017.

particulières, puisqu'il s'agit du fond des échanges commerciaux entre le Royaume-Uni et l'Union européenne (3).

Michel Barnier, négociateur en chef côté européen, a indiqué à plusieurs reprises que le Royaume-Uni ne pouvait espérer qu'un accord commercial comparable à l'Accord économique et commercial global (AECG ou CETA) qui lie l'UE et le Canada, un accord qui n'accorde aucun statut particulier à l'acquis communautaire et qui instaure par ailleurs le recours à des cours arbitrales pour juger les différends entre entreprises et Etats. C'est peu dire que cette formule, qui signifierait que l'UE aurait un partenariat moins approfondi avec le Royaume-Uni qu'avec l'Ukraine, a peu de sens pour un grand pays qui quitte l'Union européenne avec l'intégralité des réglementations européennes. Si cette option est peu indiquée, son évocation illustre l'idée politique d'une séparation entre un Royaume-Uni isolé et un bloc qui serait uni.

Les exigences irlandaises contre la réinstauration d'une frontière physique avec l'Irlande du Nord ont alimenté la vision de pays de l'Union européenne qui uniraient leurs forces pour imposer leurs conditions au Royaume-Uni. En réalité, une fois les exigences tout à fait légitimes de la République d'Irlande satisfaites – ou dans tous les cas reconnues – sur la question de la frontière, il s'avère que le pays a davantage tendance à s'opposer à l'idée d'une relation distante entre le Royaume-Uni et l'UE, du fait des liens économiques très étroits entre les deux pays, au-delà même de la question de l'Irlande du Nord. Par-delà même le cas irlandais, la plupart des pays d'Europe du Nord, s'ils veulent faire preuve de fermeté sur la question des services financiers, jugent pour autant inenvisageable de ne pas développer un accord approfondi avec le Royaume-Uni qui permettrait de préserver les chaînes de valeurs industrielles.

La situation est, dans son ensemble, évidemment asymétrique, puisque le Royaume-Uni souffrirait plus d'un mauvais accord que l'Union européenne dans son ensemble. Toutefois, pour un certain nombre de pays qui entretiennent des liens commerciaux très étroits avec les Britanniques, les conséquences seraient d'un autre ordre. C'est notamment le cas de la Belgique, des Pays-Bas, de l'Irlande et, dans une certaine mesure, du Danemark et de la Suède. En Allemagne, les conséquences seraient plus limitées, mais on y est tout de même loin d'avoir développé une vision qui ne prendrait pas en compte les intérêts de l'industrie allemande. De toute évidence, il existe une volonté de rapatrier sur le continent une partie des activités financières britanniques qui visent le marché européen. Il n'existe pas de consensus en Europe, cependant, pour mettre en place une stratégie de nature strictement politique qui nuirait aux chaînes de valeur

(3) Cf. par exemple l'étude effectuée par les chercheurs du Centre for European Policy Studies (CEPS), *An Assessment of the Economic Impact of Brexit on the EU27*, Bruxelles, mars 2017, disponible sur le site Internet [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595374/IPOL\\_STU\(2017\)595374\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595374/IPOL_STU(2017)595374_EN.pdf).

industrielles, encore moins pour faire un exemple politique en nouant un partenariat *a minima* avec le Royaume-Uni.

Les développements politiques de 2017 ont invalidé l'hypothèse selon laquelle la vague populiste se serait évanouie sur les côtes européennes après le Brexit et l'élection de Donald Trump. Les derniers épisodes en date, avec les élections allemande, autrichienne et tchèque, contredisent la vision d'un bloc continental stable face aux errances du Royaume-Uni et des Etats-Unis. Ces développements sont d'autant plus marquants qu'ils touchent des pays qui peuvent être vus comme gagnants des développements de la construction européenne au cours des deux dernières décennies. Les trois pays cités plus haut jouissent tous de taux de chômage très bas et, si la République tchèque est moins riche, elle a connu un développement économique spectaculaire au cours des deux dernières décennies. Si les pays les moins touchés par la crise économique sont en proie à ce type de crise politique, c'est bel et bien le signe d'un ébranlement politique de fond et non d'une simple réaction temporaire à la crise économique dont l'Europe émerge progressivement.

La crise politique britannique a pris la forme du vote du Brexit pour des raisons propres au Royaume-Uni et n'est que dans une certaine mesure liée à la réalité des relations entre le pays et l'Union européenne. Il s'est agi autant de l'expression d'un rejet de l'approche suivie par l'élite politique britannique, notamment des politiques budgétaires de David Cameron. Le vote du Brexit offre, au-delà de la spécificité de son sujet même, à savoir l'appartenance à l'Union européenne, d'importantes similitudes avec les crises politiques qu'on retrouve désormais dans la plupart des pays européens, sous des formes différentes et dont la sévérité dépend par ailleurs des modes de scrutin. Au regard de la crise politique générale qui touche l'Europe, notamment la France, sous la forme d'une poussée généralisée du populisme, la marginalisation du Royaume-Uni ne va pas de soi comme réponse au Brexit, d'autant plus que l'hypothèse de l'instauration de barrières douanières généralisées est à écarter pour préserver les chaînes de valeur dans un certain nombre d'industries et les modèles économiques de plusieurs pays d'Europe du Nord.

Alors que la menace de barrières douanières a fait l'objet de sous-entendus récurrents, la question du type de partenariat a surtout trait aux questions réglementaires et administratives. L'évocation de modèles de partenariat inadaptés comme le CETA illustre la nature politique des négociations et l'enjeu pour la cohésion européenne. Theresa May ayant affirmé comme ligne rouge la fin de la libre circulation entre l'UE et son pays, le Royaume-Uni ne pourra effectivement pas avoir un plein accès au marché unique. Les Britanniques excluent par ailleurs la participation à l'union douanière de façon à pouvoir nouer des accords commerciaux avec des pays tiers sans être contraints par la politique commerciale de l'Union européenne.

Si cela créé naturellement des difficultés, cela ne préfigure pas d'un partenariat faible entre l'UE et le Royaume-Uni. Un accord profond peut être développé malgré ces deux contraintes, de façon à préserver les intérêts des entreprises des deux côtés de la Manche. La crise politique que traverse l'Europe invite les divers acteurs à écarter l'idée qui consisterait à isoler coûte que coûte la partie britannique ou à imaginer un front commun en Europe qui ne prendrait pas en compte le caractère désormais généralisé de la poussée du populisme sous différentes formes. L'élaboration d'un nouveau modèle de coopération est néanmoins rendue particulièrement difficile et confuse par les différences qui séparent les notions politiques des divers pays membres, en particulier en ce qui concerne la référence au libéralisme.

#### L'INEXTRICABLE DÉBAT SUR LES MODALITÉS D'UN LIBÉRALISME EUROPÉEN

La campagne du Brexit n'a pas seulement illustré l'ampleur du ressentiment britannique envers l'UE ; la panoplie d'arguments utilisés au Royaume-Uni et dans le reste de l'Europe a aussi révélé le manque de véritable débat économique entre pays européens. Bien que les institutions européennes et la plupart des gouvernements nationaux se réfèrent au libéralisme dans la poursuite de leurs approches économiques respectives, ils ne semblent pas s'accorder sur le sens à donner à cette notion et semblent même de plus en plus avoir renoncé à trouver un terrain d'entente. En France, le libéralisme a eu tendance, dans les débats politiques, à reposer sur une vision du marché qui était certes similaire à celle développée par les institutions européennes, avec les différentes phases de libéralisation du commerce de biens et des services et des flux financiers. Toutefois, cette vision a surtout reposé sur l'idée d'une impulsion étatique et d'un lien entre cercles étatiques et milieux économiques qui a peu d'équivalents. Les libéralismes anglais et allemand sont peu compatibles avec l'idée d'aller et retour entre la haute administration et les grandes entreprises privées ou même publiques. Dans la plupart des pays d'Europe du Nord, le libéralisme, bien que très divers, repose sur l'idée d'une indépendance des milieux économiques vis-à-vis de l'Etat, mais aussi des milieux qui en émanent, alors que cette notion est précisément étrangère à l'acceptation du libéralisme dans les débats français, qui tournent plutôt autour de la notion de « libéralisme d'Etat ».

Ces divergences créent une confusion importante dans la définition même de la construction européenne dans les divers pays. On évoque souvent, à juste titre, les intérêts divergents ou, tout du moins, différents entre pays européens, en fonction de leur taille et de leur spécialisation économique, mais les divergences culturelles dans l'approche économique du libéralisme sont tout aussi importantes. Alors que le modèle d'intégration fédérale fait l'objet de doutes croissants à travers l'Europe, aucune autre forme de

coopération ne parvient pour l'heure à émerger, en raison du manque de compréhension de la diversité de nos économies nationales et de leur niveau d'interdépendance. Les économies européennes se trouvent dépendantes d'un *statu quo* institutionnel à l'avenir incertain, aussi bien au sein de la zone euro que de l'UE en général. Face à cette situation d'incertitude politique, le Royaume-Uni peut sembler élaborer, au-delà de la ligne de fracture qui le traverse – entre libéraux purs d'un côté et conservateurs sociaux et travaillistes de la tendance Corbyn de l'autre –, un modèle de coopération à sa façon, minimal et centré sur le libre-échange.

Tout au long des débats précédant le vote du Brexit, les responsables européens, surtout français, se sont montrés étonnés de l'animosité anglaise envers un système qu'ils estiment pourtant fondé sur les principes libéraux anglo-saxons (4). Cette idée paraît réciproquement décalée aux yeux de nombreux Britanniques, qui voient plutôt dans la construction européenne l'incarnation des tendances centralisatrices les plus fortes. Le libéralisme anglo-américain, en particulier sous la forme financière qu'il a prise au cours des trois dernières décennies, est focalisé, tout comme la variante française contemporaine, sur les questions de libéralisation des marchés réels et financiers à l'échelle continentale et mondiale. Néanmoins, la référence y est beaucoup plus fréquente qu'en France à la notion plus fondamentale de décision décentralisée des acteurs économiques. Alors qu'une tension évidente est apparue entre marchés financiers, d'un côté, de plus en plus grégaires et orientés par les banques centrales, et l'initiative individuelle, de l'autre, le retour à une définition plus primordiale du libéralisme, comme l'avait d'ailleurs esquissé Ludwig Van Mises, permet d'éviter un certain nombre d'écueils aussi bien lexicaux que politiques.

Sur les questions commerciales, de nombreux militants des deux camps ont, durant la campagne référendaire, exprimé des idées qui pourraient sembler, à première vue, satisfaire l'approche européenne officielle. Par exemple, nombreux sont ceux au sein de la classe politique britannique, qui soutiennent le marché unique sans réserve et voudraient non seulement en rester membres, mais aussi l'approfondir en levant les barrières « non tarifaires », en particulier dans les services. Leur vision commerciale dépasse en fait le cadre de l'UE et s'étend de plus en plus à l'échelle du monde, suivant l'idée que l'Europe, bien que toujours importante, a perdu de sa pertinence face à la mondialisation. Cette vision commerciale bute naturellement aussi bien sur la question du rééquilibrage de l'économie britannique que sur la volonté politique de contrôler l'immigration européenne, exigence incompatible avec le plein accès au marché unique. Quitte même à exclure une participation aussi bien au marché unique qu'à l'union douanière, cela n'exclut pas des liens commerciaux qui devraient

(4) Fabrice SERODES, « Brexit : le Royaume-Uni sort, ses idées restent », *The Conversation*, 17 janv. 2017, disponible sur le site Internet [theconversation.com/brexit-le-royaume-uni-sort-ses-idees-restent-71361](http://theconversation.com/brexit-le-royaume-uni-sort-ses-idees-restent-71361).

encore largement reposer sur l'absence de barrières douanières dans la quasi-totalité des secteurs.

A cet égard, le Royaume-Uni n'est pas en proie au même type de populisme que les Etats-Unis ou la France. Nombreux sont ceux, parmi les militants de base du Brexit, à avoir développé une ligne anti-*establishment* qui repose sur un profond rejet de l'élite dans son ensemble. De ce point de vue, cette tendance est similaire à celle qui balaie l'Europe continentale et les Etats-Unis, mais les implications de ce bouleversement diffèrent grandement d'un pays à l'autre. En Angleterre, la campagne du Brexit a été menée en bonne partie par une élite d'euroscéptiques qui soutiennent le libre-échange sans réserve et sont bien moins hostiles à l'immigration que leur base politique. Malgré la focalisation sur cette dernière question, de nombreux partisans de la sortie de l'UE au sein de la classe politique militent pour la possibilité théorique de maîtriser l'immigration davantage que pour la mise en place de limites substantielles.

Sur le front économique, les connotations parfois protectionnistes et la rhétorique anti-immigration du UKIP (United Kingdom Independence Party), qui peuvent faire écho à la ligne plus brutale du Front national, tendent à être dépassées par l'approche libérale du Parti conservateur, lequel, dans son ensemble, est plus mondialiste que toute autre grande formation politique européenne. La perception du débat du Brexit en France et en Allemagne illustre une nouvelle fois la divergence intellectuelle qui se développe aussi au sein de la zone euro, malgré les déclarations quant à un front uni des pays restant dans l'Union européenne. Durant les débats du référendum et au lendemain du vote, la plupart des responsables politiques allemands ont exprimé leur vive inquiétude face à la perspective de perdre un « *allié* » dans leur quête d'un modèle « *libéral* » (5) et « *fiscalement responsable* » pour l'Europe qui irait à l'encontre de l'étatisme français. De son côté, la classe politique française a surtout exprimé son inquiétude quant à la préservation du projet européen, dans une acception de type fédérale. Dans le même temps, certains commentateurs français, dans un mouvement de défiance vis-à-vis de l'Angleterre, ont eu tendance à prétendre que le Brexit permettrait de ressouder la zone euro et l'Union européenne, en libérant les forces du fédéralisme européen (6).

Etant donné le poids croissant de l'Allemagne en Europe, on aurait pu s'attendre à ce que les partisans du Brexit ciblent Berlin dans leur argumentaire de campagne anti-UE. Cela aurait été pour le moins cohérent avec leur vision souvent très critique de la façon dont l'Allemagne gère la crise de la zone euro, de son excédent commercial – avec un excédent de la balance courante à environ 9% du produit intérieur brut (PIB) – et ce

(5) Thomas SCHNEE, « L'Allemagne redoute un face-à-face avec la France », 24 juin 2016, disponible sur le site Internet [www.mediapart.fr/journal/international/240616/lallemagne-redoute-un-face-face-avec-la-france?onglet=full](http://www.mediapart.fr/journal/international/240616/lallemagne-redoute-un-face-face-avec-la-france?onglet=full).

(6) Cf. par exemple l'éditorial de Christophe BARBIER, « Le Royaume-Uni dit oui au Brexit : une chance pour l'Europe », *L'Express*, 24 juin 2016.



qui est régulièrement pointé du doigt comme un comportement relevant davantage du mercantilisme que du libre-échange. La question du rôle de l'Allemagne au sein de l'Union européenne n'a pourtant en rien été au centre des débats du référendum.

La plupart des arguments économiques clefs ont eu tendance à rester abstraits. La question du considérable déficit de la balance courante britannique (5,8% du PIB l'année précédant le référendum) a été à peine abordée (7). La combinaison d'un large déficit commercial et d'une bulle immobilière indique pourtant un niveau de déséquilibre économique bien plus important qu'un simple déficit budgétaire, même élevé. Le débat, particulièrement acerbe, sur le Brexit ne s'est presque pas penché sur cette question alors que cette situation résulte, dans une certaine mesure, des déséquilibres européens. Les difficultés de la zone euro ont nourri la vague de surévaluation de la livre sterling au cours des dernières années, avant sa correction de 2016.

Malgré les débats sur la « guerre des devises » qui verraient les pays du monde entier tenter de déprécier leur monnaie à des fins compétitives, la plupart des gouvernants tendent plutôt dans un premier temps à accepter avec enthousiasme une monnaie surévaluée, dans la mesure où cela accroît le pouvoir d'achat à court terme. Ce n'est en général qu'à travers une hausse du chômage, une vague d'instabilité financière ou une chute importante des salaires réels que la question du déficit commercial éclot dans le débat public et que des tensions finissent par naître avec le principal partenaire commercial du pays. Il n'est donc guère surprenant à ce stade qu'aucun débat politique de ce genre n'ait véritablement pris au Royaume-Uni.

Durant la campagne, Boris Johnson avait bien accusé l'Allemagne de « *prendre possession de l'économie italienne* » et d'avoir « *détruit la Grèce* », à l'occasion d'une déclaration controversée dans laquelle il avait également mentionné Hitler... et Napoléon (8). Néanmoins, de nombreux eurosceptiques britanniques nourrissent une certaine admiration pour l'Allemagne et une véritable fascination pour son modèle industriel (9). Cela ne signifie guère qu'ils voient nécessairement en l'Allemagne un « allié libéral », mais ils n'associent pas le pays à ce qu'ils reprochent le plus à la construction européenne. L'essentiel des attaques anti-UE s'étaient concentrées sur l'immigration, sur les aides sociales et, plus traditionnellement, sur la question de la souveraineté du Royaume-Uni face à la bureaucratie bruxelloise et aux forces fédéralistes.

La synthèse entre populisme, discours conservateur social et libéralisme qui entoure le Brexit relève des spécificités de la culture politique britannique. La synthèse entre libéralisme et populisme, en tant que

(7) Source : Fonds monétaire international (FMI), *World Economic Outlook*.

(8) « Tories divided by Boris Johnson's EU Hitler comparison », *The Guardian*, 16 mai 2016.

(9) « Britain becomes Germany's biggest trade partner as Berlin-London pact deepens », *The Telegraph*, 21 janv. 2013.

telle, n'est pas propre à la culture britannique. On voit en particulier en Allemagne un parti d'extrême droite, l'Alternative für Deutschland, développer une approche à la fois libérale sur le plan économique et anti-immigration, avec des relents révisionnistes et antisémites (10). La situation britannique est cependant de nature différente en ce que la dynamique populiste eurosceptique développée par les populistes du UKIP a trouvé un écho dans la sensibilité politique d'une frange, en général économiquement libérale, du Parti conservateur. Et Theresa May, qui porte une ligne conservatrice sociale et qui a voté contre la sortie de l'Union européenne, propose *in fine* un autre type de synthèse, qui aspire à répondre, tant bien que mal, au sentiment populaire de relégation et aux déséquilibres économiques du pays sous la forme d'un conservatisme social. La résilience historique des partis britanniques tranche avec la situation française, où la crise politique a pris la forme d'un éclatement des partis et de l'apparition plus générale de forces centrifuges insurmontables qui amènent les divers courants d'un même parti à estimer qu'ils n'ont plus suffisamment en commun pour travailler au succès d'une structure commune. L'intégration de la remise en cause du modèle économique britannique par Theresa May, sous la forme d'un conservatisme social inspiré de Benjamin Disraeli, relève d'un phénomène plus difficile à amorcer en France, où il suscite une certaine incompréhension. La préservation du cadre des partis historiques, malgré des tensions extrêmement fortes, qu'il s'agisse du Labour ou des Tories, permet d'aborder un certain nombre de sujets concrets, comme la productivité et les infrastructures, qui nécessitent un certain pragmatisme après l'approche idéologiquement très tranchée des quatre dernières décennies.

La tension qui agite la France sur la question du rapport au peuple reste enfermée dans la confrontation entre, d'un côté, une ligne libérale à la française qui se reconstitue au centre de l'échiquier sur les décombres de l'échiquier politique et, de l'autre, des mouvements populistes qui ne sont pas aptes à l'exercice du pouvoir. S'il convient de ne pas idéaliser la situation britannique, il convient également d'observer l'écart entre la France et le Royaume-Uni sur ce plan, où les tensions, qui dépassent en réalité largement la seule question du Brexit, pourraient conduire à un certain rééquilibrage. La situation française relève d'un antagonisme plus fort et irrémédiable, exacerbée également par la question européenne, sans qu'une issue ne s'annonce par une réorientation de la construction européenne. L'approche française du Brexit dépasse la simple question du lien entre le Royaume-Uni et l'UE pour se concentrer, sur la base de non-dits, sur la question de l'évolution du modèle politique. L'Allemagne, malgré la crise gouvernementale qu'elle affronte, ne connaît pas la dynamique française d'éclatement des partis. Le pays connaît par ailleurs une tendance de plus en plus forte à la remise en cause de son engagement

(10) « Allemagne : les quatre visages de l'AfD », *Libération*, 25 sept. 2017.

européen, sous la pression de l'extrême droite. Il n'existe pas véritablement en Allemagne de tension entre deux camps, pro- et anti-européens. Le parti social-démocrate allemand (SPD), qui s'inscrit dans le fédéralisme européen, se fait très discret sur la question européenne dans les débats nationaux, tout en affichant un engagement sans faille sur ces questions à l'attention d'un auditoire plus international. On observe en Allemagne une forme de basculement vers une relation de plus en plus distante à l'intégration européenne, en particulier sur les questions relatives à la zone euro.

L'éclatement et les tensions irrémédiables entre eurosceptiques et fédéralistes relèvent, en réalité, d'une spécificité française appelée à durer. Ces mêmes tensions s'expriment, dans un certain nombre d'autres pays, mais elles parviennent à s'exprimer au sein même des partis de gouvernement et, malgré les échanges tendus, se dégage une volonté de compromis à terme. Le rapport de la France au Brexit touche à une réalité plus sensible, qui voit l'échiquier politique entièrement rebattu.

De façon plus générale, les divergences dans la façon dont le libéralisme est interprété et défendu au sein de l'Union européenne empêchent l'émergence d'un véritable débat économique entre pays membres et bloque précisément la voie d'un véritable modèle libéral de coopération. Cela s'applique aussi bien aux relations au sein de la zone euro qu'à celles entre le Royaume-Uni et le reste de l'Union. Dans la plupart des pays méditerranéens, en particulier en France, une version paradoxale du libéralisme s'est concentrée sur les milieux issus de l'appareil d'Etat. Bien que l'Allemagne jouisse d'un rôle prédominant au sein de l'UE et qu'elle soit régulièrement critiquée pour son manque de bienveillance vis-à-vis de ses partenaires du sud de l'Europe, le raisonnement politique qui sous-tend l'idéal actuel d'intégration européenne repose davantage sur les idées de la classe politique française. Et le rejet, dans divers pays, de ces conceptions touche en France des questions fondamentales d'identité politique dans un contexte de remise en cause des partis. L'euro est un exemple du caractère fondamental, pour la France, d'une certaine vision de l'intégration européenne. La monnaie unique a été imposée par le gouvernement français au début des années 1990. Presque à la même époque, il ne faisait plus aucun doute pour les pays scandinaves et pour le Royaume-Uni, après avoir été expulsés du Système monétaire européen par les marchés de capitaux en 1992-1993, qu'une forme même plus souple d'intégration monétaire serait instable dans le contexte politique de l'UE.

Face aux problèmes de l'UE et à l'absence de synthèse entre cultures économiques nationales, les Etats membres ont tendance à nouer dans la précipitation des partenariats dans le reste du monde. Au cours de la crise de l'euro, de nombreuses entreprises allemandes ont réorienté leurs exportations vers la Chine et d'autres marchés émergents, dont les déséquilibres économiques étaient systématiquement niés sous prétexte que ces pays étaient en marche accélérée vers la prospérité. Sous David

Cameron, le Royaume-Uni semblait prêt à sacrifier une partie importante de son industrie, au-delà du seul secteur de l'acier, pour développer un partenariat privilégié avec la Chine. Ce partenariat lui devait, avant la remise en cause de la participation britannique au marché unique, assurer son statut de principal centre européen pour le *trading* en yuans et attirer les investissements étrangers nécessaires au financement de son déficit courant.

La crise politique que traverse l'Union européenne appelle un cadre réaliste de coopération économique entre les pays européens. L'idée d'une union sans cesse plus étroite a eu tendance à agir comme un épouvantail pour un certain nombre de pays, les détournant d'un engagement réaliste et concret en faveur de la coopération européenne. Donald Tusk, président du Conseil européen, a parfaitement illustré la prise de conscience en cours, en déclarant que « *la tâche nous revient aujourd'hui d'opposer la réalité à toutes sortes d'utopies : l'utopie d'une Europe sans Etats-nations, l'utopie d'une Europe sans intérêts et ambitions contradictoires* » (11).

La question de la réorientation de la coopération européenne achoppe néanmoins sur celle des modèles économiques et de leur propre réorientation. Le débat entre un modèle strictement libéral et un modèle plus social, reposant notamment sur la réindustrialisation, est bloqué par la question de l'adhésion ou non au projet européen. La question de la réorientation économique, étant données l'ampleur des déséquilibres européens et l'omniprésence du modèle « *low cost* » à faible contenu technologique, dépasse pourtant la question européenne. A divers égards, au-delà de la focalisation britannique sur les services financiers, les économies britannique et française ont connu un certain nombre d'évolutions similaires, notamment sur le plan de la désindustrialisation et des déficits aussi bien commerciaux que budgétaires, dans le contexte plus large des déséquilibres intra-européens, à cela près que le Royaume-Uni a conservé un taux de chômage bas.

La difficulté à mener un débat sur le modèle économique européen et sur le modèle de coopération a produit un contexte d'opposition farouche sur les conséquences du Brexit et, plus généralement, une instrumentalisation du débat économique, sur des bases conjoncturelles de court terme, à des fins de démonstration politique. Les débats sur le Brexit, au lieu de donner lieu à une véritable réflexion sur le modèle de coopération européen et l'orientation économique du continent, ont ainsi tendance à se perdre dans un jeu d'interprétation de très court terme sur les conséquences immédiates du processus de sortie de l'Union européenne, alors même que les périls de plus long terme ne manquent pas et pourraient conduire à une réflexion plus approfondie.

(11) « EU chief Tusk slams utopian 'illusions' of united Europe », Reuters, 31 mai 2016, disponible sur le site Internet [uk.reuters.com/news/picture/eu-chief-tusk-slams-utopian-illusions-of?articleId=UKKCN0YLIUL](http://uk.reuters.com/news/picture/eu-chief-tusk-slams-utopian-illusions-of?articleId=UKKCN0YLIUL)

## PERCEPTIONS CROISÉES DE « L'ÉCONOMIE DU BREXIT »

Le Brexit crée naturellement de l'incertitude économique et la situation économique britannique connaît une certaine dégradation (ralentissement de la croissance et bond de l'inflation), liée en bonne partie à ses déséquilibres macro-économiques généraux et antérieurs au référendum. L'opposition à la sortie de l'UE semble nourrir des interprétations assez partiales et emphatiques de la conjoncture. Les économistes britanniques ont tout de même, depuis le référendum, abandonné les scénarios liés à ce que les « Brexiters » ont nommé « *project fear* », l'annonce d'une déflagration économique dès le lendemain du vote. La conjoncture britannique a été préservée par la résilience de la consommation des ménages, mais le phénomène connaît des limites liées au niveau déjà très bas de l'épargne. Par ailleurs, la dépréciation de la livre, bien qu'elle accroisse l'inflation et comprime le pouvoir d'achat à court terme, peut aussi permettre un certain rééquilibrage pour cette économie, qui connaît de larges déséquilibres sur le plan commercial et financier. Notons tout de même que, bien que les salaires stagnent et que la croissance fléchisse, le pays n'est pas loin du plein emploi.

Les incertitudes du Brexit ajoutent une dimension à l'affaiblissement de la conjoncture britannique. La baisse continue du taux d'épargne vient nourrir la demande pendant les périodes d'expansion économique. Le cycle des années 2000 s'est fracassé sur la crise financière de 2008, avec une remontée brutale du taux d'épargne à environ 12% des revenus, qui est ensuite repartie à la baisse tout au long de la période de reprise (12). Nous sommes aujourd'hui à un niveau particulièrement bas, de l'ordre de 2%. Alors que l'économie britannique a pu résister à l'incertitude du Brexit par la stabilité de la consommation, on voit qu'il n'y a plus beaucoup de marge de manœuvre sur ce plan, dans un contexte de stagnation des salaires. Le Royaume-Uni connaît des déséquilibres importants, en particulier avec son déficit courant à de plus de 4% du PIB ces dernières années, plus important que la France, mais sans que cela ne pèse sur le volume d'activité économique et sur l'emploi. Le modèle britannique est assez clair : consommation forte, faible épargne et larges déficits. Notons que, comme souvent, les politiques d'austérité mises en place par David Cameron n'ont guère permis de rééquilibrer cette situation, en se focalisant sur la seule question budgétaire plutôt que sur les déficits de l'économie de manière plus générale. Le consensus économique a minimisé, au cours des quatre dernière décennies, l'importance des déséquilibres commerciaux – et leur pendant financier de ce fait. Où qu'on porte son regard dans l'économie mondiale, on ne peut que constater la gravité de cette erreur, sur le plan économique mais aussi politique.

(12) Source : Institut Fathom, note du 20 juillet 2017 sur le risque de récession au Royaume-Uni.

D'un côté, la dépréciation de la livre permet un certain rééquilibrage commercial au bout d'un certain temps. De l'autre, à court terme, elle sonne la fin du mélange instable de surconsommation, d'afflux massif d'investissements étrangers et de délitement productif. Ces périodes de sevrage sont toujours compliquées à gérer. Le débat sur les conséquences de la dépréciation de la livre entre en résonance avec ceux sur la monnaie unique. Les conséquences négatives de cette dépréciation, en particulier la hausse de l'inflation, alimentent le discours négatif sur les dépréciations en général ; ce qui conduit de nombreux commentateurs économiques à établir un lien avec l'euro, qui interdit précisément, par définition, les mouvements de taux de change en son sein. Cette appréciation de court terme illustre le décalage et la confusion entre les enjeux économiques de long terme et les débats relevant davantage de la conjoncture.

La question de la réindustrialisation est liée, dans une certaine mesure, à celle du taux de change et vise la question des inégalités et du redéveloppement du territoire, mais aussi l'équilibre financier du pays. Malgré la réapparition de personnalités politiques partisans d'un modèle économique centré sur la finance et minimisant l'importance des questions industrielles, comme Tony Blair lui-même, dans les médias depuis le référendum, les idées économiques semblent néanmoins avoir évolué de façon résolue dans ce pays chez les « Brexiters » comme chez la majorité des « Remainers ».

Le rééquilibrage de l'économie britannique peut être rendu particulièrement difficile dans un contexte d'incertitude politique, comme celui des négociations du Brexit. On parle énormément de la hausse de l'inflation à court terme, qui a atteint 3% environ. La dépréciation de la livre a certes alimenté l'inflation ; mais, sauf à parier sur un effondrement continu du taux de change, le pays ne se trouve pas dans une spirale inflationniste, d'autant que les salaires stagnent, comme les mêmes analystes ne cessent de le rappeler. L'économie britannique sur le long terme est davantage menacée par le spectre d'une incertitude juridique et commerciale dans ses relations avec l'Europe. La City risque de devoir évoluer vers un modèle encore plus résolument *offshore*, en perdant une partie de ses revenus entre-temps (13). Cette évolution risquerait de déclencher en Europe une spirale de politiques économiques non coopératives par l'outil de l'impôt sur les sociétés et du type d'accords qu'on trouve typiquement en Irlande et au Luxembourg entre Etats et multinationales.

Le Brexit représente donc une menace pour l'Union européenne non seulement sur les plans politique et symbolique, mais aussi sur le plan économique, au-delà même de l'impact potentiel sur la conjoncture,

(13) « Implications of Brexit on EU financial services », Parlement européen, juin 2017, disponible sur le site Internet [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602058/IPOL\\_STU\(2017\)602058\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602058/IPOL_STU(2017)602058_EN.pdf).

impact limité et dont on fait trop de cas. La principale menace réside à l'opposé dans les blocages quant à une réorientation et un rééquilibrage économique, en particulier au sein de la zone euro, dans un contexte de compression généralisée et de concurrence par le bas. La préservation d'une relation approfondie et étroite avec le Royaume-Uni apparaît comme un moyen d'éviter l'aggravation d'une concurrence fiscale et réglementaire qui entraîne les Etats vers un modèle qui fait l'impasse sur les questions économiques réelles.

#### LA TENTATION DU BLOCAGE

L'enjeu du rééquilibrage économique européen bute néanmoins sur celui des enjeux politiques et symboliques. Le Brexit est loin de poser les bases d'un nouveau modèle économique plus équilibré pour le Royaume-Uni et risque précisément de produire l'effet inverse, avec une focalisation sur les activités financières *offshore*. On voit néanmoins réémerger au Royaume-Uni, en réalité depuis la crise financière, une réflexion sur les modalités d'une économie plus stable et laissant plus de place aux activités productives, en passant par une remise à niveau des infrastructures du pays. Alors que ce débat de fond pourrait faire l'objet d'une convergence européenne, l'enjeu de la légitimité des lignes nationales en rapport avec les idéaux d'intégration européenne bloque ce processus de coordination accrue.

Alors que les Etats membres ont eu tendance, au cours des dernières décennies, à réduire leur positionnement sur une série de sujets à la notion de projet européen, une confusion s'est installée entre l'idée fédérale et le *leadership* croissant de l'Allemagne sur les questions économiques et fiscales. Dans ce contexte, la crise que traverse l'Union européenne peut être perçue avec anxiété comme un potentiel facteur de remise en cause sur leur scène nationale respective. Le Brexit, comme point central de la crise européenne et de la remise en cause du cadre communautaire, semble ainsi plus sensible pour les pays qui connaissent une plus grande remise en cause économique que pour ceux qui, comme l'Allemagne, ont davantage eu tendance à bénéficier de la monnaie unique en particulier.

La situation de la France illustre cette tendance de façon intéressante, le pays étant confronté simultanément aux tensions qui affectent la pérennité de son système économique, dans le cadre de la mondialisation et de la révolution industrielle en cours, et à l'érosion de son influence politique dans le contexte d'une UE élargie et du *leadership* allemand. L'interprétation des négociations du Brexit comme un jeu mécanique de concessions logiques ne représente pas la réalité politique du processus dans toutes ses dimensions. Sur la question de l'immigration et du marché unique notamment, même si le gouvernement britannique était prêt à abandonner sa ligne rouge sur l'immigration européenne, par exemple, pour faciliter l'acceptation du Parlement sur l'accord dans son ensemble,

les Etats membres les plus anxieux ne se rallieraient pas nécessairement à l'idée d'une association étroite avant la phase finale des négociations. Un apaisement sur la question de l'immigration encouragerait certainement un déplacement de l'équilibre en Europe en faveur d'un « *soft Brexit* » qui irait vers une association beaucoup plus étroite qu'avec le Canada. Toutefois, aux yeux de certains cercles gouvernementaux européens, un Brexit qui créerait des conditions différentes de l'appartenance à l'UE risquerait de compromettre l'intégrité de l'Union dans son ensemble et également de porter atteinte à leur propre approche politique de la coopération européenne.

Les débats qui ont suivi le vote du Brexit ont offert une logique quelque peu différente de celle des débats acrimonieux au sujet du renflouement grec. Le gouvernement allemand prit, cette fois, une position plus favorable au Royaume-Uni à la suite du référendum que celle de la plupart des autres gouvernements européens, notamment du gouvernement français, davantage focalisé sur la question politique. Wolfgang Schäuble, alors ministre fédéral des Finances, s'était efforcé d'adopter un ton relativement modéré dans les mois qui ont suivi le référendum et, encore récemment, à l'opposé de son approche sur le cas grec (14). Les gouvernements qui avaient adopté les positions les plus conciliantes dans le cadre des débats sur les plans de sauvetage au sein de la zone euro ont, au contraire, eu tendance à développer une approche plus dure sur le dossier du Brexit. Ce fut notamment le cas en France.

Ayant à l'esprit l'excédent commercial de l'Allemagne vis-à-vis du Royaume-Uni, qui s'était élevé à 51 milliards d'euros en 2015 (pour 90 milliards d'euros d'exportations) (15), Angela Merkel avait été jusqu'à adopter un ton plutôt conciliant au lendemain du référendum. Après s'être envolé pour Berlin aux côtés de Matteo Renzi afin d'harmoniser la réponse des pays fondateurs de l'UE, François Hollande avait opté pour une position plus favorable que celle qu'il avait affichée au cours de la campagne référendaire. La désescalade s'était cependant révélée de courte durée vers la fin de l'été 2016 et il était alors devenu clair que le Brexit était perçu avec moins d'anxiété par l'Allemagne – ou même, dans une certaine mesure, au sein des institutions européennes – que par les autres Etats membres.

Les cercles gouvernementaux de pays comme la France et l'Italie ont souvent vu dans le projet européen une alternative à leurs responsabilités traditionnelles en matière économique, sans pour autant altérer leur interférence dans la vie économique. Le départ du Royaume-Uni est un problème indubitablement complexe. Les réactions de déni peuvent néanmoins être un facteur d'aggravation de la situation. Le débat

(14) « Schäuble says post-Brexit trade deal with UK can be done quickly », *Financial Times*, 20 janv.2017.

(15) Source : Destatis, à l'adresse Internet [www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Aussenhandel/Handelspartner/Tabellen/RangfolgeHandelspartner.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Aussenhandel/Handelspartner/Tabellen/RangfolgeHandelspartner.pdf?__blob=publicationFile).



continental sur les termes du Brexit a pris un départ particulièrement difficile, autant du fait de la complexité technique du dossier que parce qu'il repose implicitement sur l'idée que le Royaume-Uni cherche à quitter un havre de stabilité politique et économique. La réaction de déni quant à la crise politique plus générale que traverse l'Union européenne relève d'un réflexe politique relativement récurrent, mais la tentation de nier les dommages économiques d'un mauvais accord révèle un nouveau type de tensions et d'anxiété. Le glissement rhétorique vers le répertoire des repréailles peut ainsi révéler une conscience plus profonde des risques politiques liés à la série d'accidents électoraux que connaît l'Union européenne.

Depuis le référendum, de nombreux dirigeants européens, en particulier en France, ont appelé à un bond en avant dans la construction européenne, afin d'affirmer la poursuite du projet européen. Il s'avère néanmoins particulièrement difficile d'élaborer des projets concrets à cette fin et surtout de trouver des domaines de coopération qui s'y prêtent véritablement. L'Union monétaire reste un sujet difficile. L'opinion allemande reste fondamentalement opposée aux mécanismes de mutualisation (des dettes publiques ou du risque bancaire) et aux constructions institutionnelles que les adeptes de la théorie des « zones monétaires optimales » estiment à même de pérenniser la zone euro. De façon plus importante, la coordination macro-économique entre gouvernements est, huit ans après l'éclatement de la crise, toujours très peu développée, au-delà d'une vision fiscale des enjeux économiques, au sein de la zone euro et, plus largement, de l'Union européenne plus largement.

Le vote britannique résulte d'un entremêlement de causes diverses. Il serait certes exagéré de le réduire à une manifestation de xénophobie généralisée, mais il serait naïf en revanche de le célébrer comme le triomphe de la raison populaire. Dans tous les cas, le Brexit met à nu, de façon inédite, les lignes de fractures qui traversent l'Union européenne. Il existe en réalité une contradiction entre l'idéal d'intégration fédéral qui domine la vie politique européenne depuis plusieurs décennies et la vision parfois positive de l'exemple que pourrait constituer un choc majeur afin de décourager les électeurs européens de suivre le « précédent » britannique.

\* \*  
\*

Les difficultés que rencontrent les négociations et la dureté des débats autour du Brexit ne sont guère surprenantes au regard des tensions politiques qui traversent l'Europe dans son ensemble. Les débats actuels renvoient au fondement de la crise des modèles économique et politiques, qui dépasse la simple question du Brexit et de ses modalités techniques. La condamnation du vote britannique a eu tendance, en Europe en général et en France en particulier, à reléguer davantage le débat sur la possibilité d'un rééquilibrage européen, alors que les divergences se sont creusées

au cours des trois dernières décennies, pourtant marquées par l'ambition de l'unification monétaire et de la convergence des modèles nationaux. Le départ du Royaume-Uni pose non seulement la question du modèle de coopération entre pays européens, mais pointe également le risque d'une aggravation de la concurrence, déjà exacerbée, sur le plan salarial et fiscal, au détriment d'un modèle reposant sur le progrès technologique. Alors qu'il s'avère particulièrement difficile d'établir un schéma de coopération qui dépasse les blocages du modèle d'intégration européenne, les tensions politiques nationales et européennes illustrent l'absence de débat sur les conceptions économiques et politiques fondamentales, en particulier dans la référence pourtant commune au libéralisme. La France a développé une ligne sur le Brexit qui repose sur l'idée d'un front commun des pays européens et a tendance à minimiser les déséquilibres politiques et économiques au sein de l'Union européenne autant que les divergences de vue quant aux développements de la construction européenne. L'idée de grandes avancées fédérales pour faire face au Brexit se retrouve confrontée à la réalité des tabous, en particulier en Allemagne, sur une solidarité accrue sous forme de transferts financiers systématiques. S'il existe une volonté commune à travers l'UE de bénéficier du rapatriement d'une partie des services financiers européens, il ne semble pas exister de véritable convergence quant à la possibilité d'une forme de rupture économique. Alors que les négociations économiques se concentrent en réalité sur la question de modalités administratives dans les échanges commerciaux, l'évocation d'un accord inadapté de type CETA ajoute à la complexité des débats. La crise politique européenne, qui dépasse le cadre de simples accidents électoraux, tend à invalider l'idée d'une focalisation sur la question britannique, alors qu'un nouveau modèle de coopération doit émerger en Europe, en tenant compte de conceptions nationales souvent différentes.