

BREXIT : LES OPPORTUNITES D'UNE EUROPE SANS ROYAUME-UNI

Par Pénélope Debreu*

Le 12 juillet 2016

Le référendum britannique est un choc : comment ce pays a-t-il pu voter contre ses intérêts ? Au-delà de la stupeur et de l'incompréhension, il nous faut identifier les défis qui, après le vote, émergent pour le Royaume-Uni et l'Union européenne.

Le premier enjeu est la crise profonde, sociale, politique et constitutionnelle, que traverse le Royaume-Uni, comme bon nombre de pays européens. Comme d'autres avant lui, ce vote exprime un choix du repli et de la fermeture. Partout en Europe, la crainte de l'ouverture est à l'œuvre, y compris en France. S'il est une leçon à retenir de ce vote britannique, c'est que l'Union européenne devient la victime expiatoire de cette profonde crise du politique. Or adhérer à l'idée européenne, c'est plus que jamais partager les valeurs d'une société ouverte et universaliste, respectueuse des histoires et identités différentes.

Synthèse

Le deuxième enjeu est l'avenir de la relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Ici, il s'agira d'une négociation entre des intérêts britanniques et européens plus ou moins convergents. Mais une chose est sûre : les options pour le Royaume-Uni sont très limitées. Quel que soit le modèle choisi, le retour à une certaine souveraineté est incompatible avec des concessions européennes. Inversement, toute tentative de préserver certains éléments de l'acquis passera par un renoncement douloureux aux mensonges colportés pendant la campagne du référendum.

Le troisième enjeu est celui de l'avenir de l'Union européenne à 27. A l'approche du sixantième anniversaire du Traité de Rome en mars 2017, l'heure est venue, enfin et même dans des circonstances dramatiques, de porter le regard sur les soixante prochaines années. S'atteler aux défis du XXIème siècle, c'est donner à l'Union européenne le projet de réguler la mondialisation car seul le poids d'une Europe unie et renforcée dans ses moyens d'action peut réussir à en faire changer le cours.

* Pénélope Debreu est un pseudonyme.

Pour cela, l'Union Européenne doit répondre à quatre crises : la crise de gouvernance économique européenne et l'absence de contrôle du capitalisme financier mondial ; la crise des ressources naturelles et l'urgence de la transition énergétique ; la crise de la protection et de la gestion des frontières, qui met en exergue l'absence de politique migratoire commune ; et enfin, les menaces pour la sécurité intérieure, comme la menace terroriste mondiale, contre lesquelles les moyens nationaux sont structurellement insuffisants.

Si ce débat stratégique n'est pas mené au plus vite, ou s'il échoue, alors devront être envisagées de nouvelles formes d'intégration différenciée. Pour sauver l'essentiel, l'Europe aurait alors à réduire son périmètre, au moins temporairement, ceux qui le souhaitent participant à des coopérations renforcées pour gérer ensemble leur énergie, leurs frontières et donc l'immigration, et leur sécurité intérieure.

C'est à ces arbitrages existentiels que doivent désormais procéder les dirigeants européens. Et c'est à y prendre part activement, courageusement, que devra s'atteler le prochain président de la République française. C'est donc de candidats profondément ambitieux et réformateurs pour la France et pour l'Europe dont la campagne présidentielle de 2017 aura besoin. Se présenter au suffrage des électeurs en laissant croire que les enjeux d'avenir pour la France et l'Europe sont différents relèverait de la même supercherie dramatique que celle qui a mené au Brexit.

LA SORTIE DU ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPEENNE : UN VOTE DE CRISE

Le référendum britannique est un choc : comment un pays qui a tant façonné l'histoire de l'Union européenne depuis des décennies – celle du grand marché et de l'élargissement à l'Est – a-t-il pu voter autant contre ses intérêts ? Aussi extraordinaire que ce vote paraisse, aussi alimenté par des campagnes maniant mensonges et contre-vérités qu'il ait été, il est pourtant révélateur d'une crise interne à la politique britannique et, au-delà, à l'idée européenne. Ce serait pourtant une grave erreur de penser que ses conséquences signent la fin de l'histoire européenne.

Le Brexit pose en effet trois enjeux majeurs pour le Royaume-Uni et l'Union européenne que les responsables politiques ont trop longtemps laissés de côté : celui de la crise profonde que traverse le Royaume-Uni, et dont les causes sont largement répandues à travers l'Europe ; celui de la relation, jamais clarifiée, entre ce pays et la construction européenne, et les perspectives du post-Brexit ; enfin, la question du devenir de l'intégration européenne. C'est à ces trois défis que Britanniques et Européens doivent maintenant s'atteler

1 - LE ROYAUME-UNI EN CRISE PROFONDE : UN AVERTISSEMENT POUR NOUS AUSSI

Qu'un pays aussi important pour l'économie et la géopolitique européennes soit dans la tourmente doit nous inquiéter. Car jamais la société britannique n'a été traversée par tant de tensions, révélées avec éclat par la campagne électorale et les résultats du référendum.

Une crise sociale d'abord. Plus que partout ailleurs, la société héritée du thatchérisme est une société fracturée où les plus faibles ne peuvent compter que sur un nombre limité de mécanismes de redistribution et de filets sociaux.

Fracture, d'abord, entre anciennes zones industrielles du Nord, très partiellement reconverties dans les services, et zones créatives, insérées dans la mondialisation autour de la mégalopole londonienne. Entre les deux, peu de maillage de PME manufacturières ou de services de filières ni d'activités agricoles et rurales permettant de pourvoir en emplois la plus grande partie de la population à faible ou moyenne qualification.

Alors même que ces zones les moins favorisées sont celles qui dépendent le plus des aides structurelles européennes ou des politiques communes de l'agriculture et de la pêche, ce sont elles qui, en Angleterre, ont le plus voté pour le Brexit. Car l'Europe n'a jamais pu – ni eu vocation – compenser ce qui a caractérisé le Royaume-Uni depuis l'ère Thatcher, à savoir l'absence délibérée de politiques d'aménagement du territoire mixant soutien à l'investissement privé, forts investissements dans les services publics et régulation des activités. L'Ecosse fait exception, et ses électeurs ont massivement voté « remain ».

Fracture, ensuite, entre les générations, dans laquelle les générations au-dessus de 45 ans ont massivement voté pour la sortie de l'Union européenne, alors que les plus jeunes, familiers de la liberté de circulation, des programmes Erasmus et de la culture globalisée d'internet, souhaitaient rester.

Cette rupture générationnelle est le reflet de la fracture précédente : partout où la reconversion industrielle a généré des cohortes de travailleurs déclassés, de jeunes sans qualification ni emploi (le Royaume-Uni en a un des plus forts taux en Europe) et de familles déstructurées, ces générations de jeunes sacrifiés au cours des années 1980 et 1990 sont les électeurs les plus âgés d'aujourd'hui qui émettent un vote sanction contre l'ensemble de la classe politique britannique et accueille à bras ouverts la désignation d'un bouc émissaire, l'immigré "sponsorisé" par l'Union européenne. A l'inverse, les générations les plus récentes, que le système universitaire britannique et l'ouverture sur l'Europe ont fini par intégrer dans l'économie nationale et européenne ont, eux, vu leur intérêt à rester dans l'Union.

Las ! Cette rupture générationnelle est entrée en collision avec une autre, la crise du système politique britannique, cause de l'abstention des jeunes. L'effondrement du parti travailliste est tout d'abord à relever. C'est lui qui traditionnellement représentait les laissés-pour-compte du

libéralisme post-thatchérien. Mais comme le reste de la social-démocratie européenne, il a été en peine, après Tony Blair, de porter un discours cohérent sur les transformations économiques en cours, dans le cadre de la mondialisation. Face aux échecs électoraux répétés, il a fini par se tourner vers un discours protestataire en élisant Jeremy Corbyn à sa tête, qui apportait avec lui une tradition très réticente, voire hostile, à l'Union européenne. N'oublions pas que les syndicats britanniques et le Labour étaient initialement hostiles à l'entrée dans la Communauté européenne. Dès lors, cet héritage, combiné à la conscience de la rupture avec les classes populaires, ne pouvait que mener à une attitude ambiguë du Labour lors du référendum sur l'Union européenne.

Quant au parti conservateur, tout a été dit sur sa division, depuis l'origine, entre anti- et pro-européens. Ou plutôt, entre une frange ultra-libérale, voyant l'Union européenne comme monstre de réglementations bridant la libre entreprise et l'insertion dans la mondialisation, et pragmatiques, acceptant la régulation contre les bénéfices de l'accès harmonisé au Marché unique. Cette dernière tendance a dominé, jusqu'à il y a peu, les milieux économiques et politiques conservateurs, en faisant ainsi de fervents supporters du Marché unique et de l'élargissement à l'Est. Jusqu'à ce que le conservatisme traditionnel rencontre la réaction identitaire, mélange de xénophobie obsédée par l'immigration et de nostalgie nationaliste n'ayant jamais digéré la fin de l'empire britannique. C'est cette rencontre explosive qui est à l'origine du parti UKIP et a fait son succès.

Les signes avant-coureurs de la transformation du système politique britannique étaient présents depuis plusieurs années¹. Qu'une question aussi existentielle pour le pays que l'appartenance à l'Union européenne entraîne, une fois le verdict connu, une crise tout aussi existentielle pour ses deux principaux partis et les turbulences en cours pour leur leadership n'est pas étonnant.

La **crise nationale, constitutionnelle** devrait inquiéter encore davantage. L'éclatement du Royaume-Uni n'est plus inenvisageable désormais. L'Ecosse semble prête à déclencher un nouveau référendum d'indépendance lorsque le gouvernement britannique aura officialisé auprès de l'Union européenne la notification de décision de sortie. Si le référendum écossais de 2014 avait abouti au maintien dans le Royaume-Uni, c'est parce qu'une grande partie des Écossais redoutait l'inconnue que représentait le départ concomitant du nouvel Etat écossais de l'Union européenne. Par attachement européen, ils avaient renoncé à l'indépendance. En 2016, plus rien ne pourrait les retenir au sein du Royaume-Uni dès lors qu'est certaine la décision du Royaume-Uni de sortir de l'Union européenne.

Un problème pour les Anglais uniquement ? Dualisation sociale et territoriale, inefficacité des politiques économiques nationales pour lutter contre le chômage de masse des jeunes,

¹ Rappelons-nous: les élections de 2010 où les conservateurs sont pour la première fois obligés de former un gouvernement de coalition avec les Libéraux-démocrates et où le Labour est massivement diminué, notamment en Ecosse ; les élections européennes de 2014 où le UKIP fait une percée spectaculaire à la faveur du vote proportionnel ; et enfin, les élections de 2015 où David Cameron ne doit qu'au système majoritaire à un tour d'éviter une entrée massive de députés UKIP au Parlement.

effondrement et éclatement des systèmes partisans traditionnels, tendances régionalistes séparatistes, réaction identitaire versant dans la xénophobie, désignation de l'Union européenne comme étant la cause de tous les problèmes: ces maux ne sont pas proprement britanniques. Dans tous les pays européens, même si c'est à des degrés divers, on retrouve ces fractures. On ferait une erreur historique de penser que les sociétés continentales, à commencer par la France, pourraient être épargnées de conséquences semblables.

Par ailleurs, le traditionnel clivage politique gauche-droite hérité de la révolution française est en train d'éclater partout en Europe et est désormais doublé, voire remplacé, par le rapport à l'identique et à l'altérité. De quoi parlons-nous ? Du rapport à l'autre culture, au pays voisin, aux pays lointains et au monde. Plus un individu ou une société recherche l'identique ou redoute l'altérité, plus ils se ferment, avec les dérives que l'on a connues dans l'histoire et que nous voyons resurgir aujourd'hui. Que ce soit dans le champs sociétal (droit des minorités), économique (protectionnisme versus libéralisme), politique (universalité des droits versus ethnicité), des relations internationales (aides aux réfugiés, Europe, engagement dans les résolutions de crises et conflits), la priorité au semblable plutôt qu'au différent, la valorisation du particulier vis-à-vis du collectif, le retour de la nation-ethnie par rapport à la nation-contrat, bref la crainte, voire le rejet, de l'altérité est partout à l'œuvre, y compris en France.

Et partout, le rapport à l'identique et à l'altérité tend à recouper les clivages économiques et sociaux, bien réels. Car il y a bien des gagnants et des perdants des évolutions économiques de ces dernières décennies, et les perceptions autant que la réalité des exclusions se reflètent pour beaucoup dans le rapport à l'identique et à l'altérité.

L'urgence, aujourd'hui, est de comprendre que cette évolution vers la prédominance de ce rapport à l'identique et à l'altérité a peut-être déjà pris le pas dans les esprits et comportements politiques des populations. Et que s'agissant de l'Union européenne, elle semble être la victime expiatoire de cette crise profonde du politique². Or adhérer à l'idée européenne, c'est plus que jamais partager les valeurs d'une société ouverte et universaliste, respectueuse des histoires et identités différentes. Ne pas y adhérer, c'est rejeter ces valeurs.

2 - LA RELATION ENTRE ROYAUME-UNI ET UNION EUROPEENNE : UNE QUESTION D'INTERETS DESORMAIS

Le deuxième enjeu principal de l'après-référendum britannique est le devenir de la relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Les commentateurs ont beaucoup glosé sur la question de savoir si, par qui et quand sera notifiée officiellement la décision de sortie auprès les instances de l'Union européenne. Ignorer les résultats du vote serait un désastre, tellement serait

² Voir en ce sens Jean-Louis Bourlanges, « La fable du Brexit », *Telos*, 6 juillet 2016 (<http://www.telos-eu.com/fr/europe/la-fable-du-brexit.html>)

grand l'affront à la démocratie britannique. Dès lors, il convient de prendre pour acquis que la notification³ aura lieu – le plus tôt possible, souhaitons-le – et de regarder au-delà.

Le référendum n'a pas fait sortir l'économie britannique de l'orbite de l'Union européenne, et il ne l'en fera pas sortir, quoi qu'en pensent les "Brexiters". De même, on ne défait pas quarante-trois ans de corpus législatif et réglementaire, dont une majorité est directement applicable sans traduction législative nationale, en quelques mois ni probablement en deux ans comme l'indique le Traité⁴. Enfin, les éléments posés par les partisans de la sortie sont tellement contradictoires entre eux et avec les principes et intérêts de l'Union européenne que la nouvelle relation exigera une clarification douloureuse pour les Britanniques.

Car l'Union européenne n'a, quant à elle, qu'une chose à offrir au Royaume-Uni : une relation plus ou moins privilégiée, mais qui ne peut en aucun cas s'apparenter aux mêmes droits et obligations que l'appartenance à l'Union. Et c'est d'abord à cela qu'il faudra tenir : si le choix des Britanniques est la sortie de l'Union, le Royaume-Uni sort de l'Union. Les choix politiques ont et doivent avoir des conséquences, en matière européenne comme dans d'autres !

Dans ce contexte, il s'agira alors, pour le Royaume-Uni, d'explorer l'éventail des solutions qui s'offrent à lui, et non pas à l'Union européenne de le faire pour lui.

L'une des options est le chaos. Dans ce scénario, les durs l'emportent, et refusent d'envisager autre chose que l'absence complète d'accord spécial entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Même si ce scénario est hautement improbable, il convient d'examiner les deux conséquences qui s'ensuivraient, car elles éclairent aussi tout autre scénario envisageable.

D'une part, le Royaume-Uni deviendrait un pays tiers comme un autre pour l'Union européenne. Ceci passerait d'abord par la révision de la situation du Royaume-Uni à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et donc une négociation ardue et forcément longue avec l'ensemble des pays de la planète⁵. Quant à l'Union européenne, tant que le Royaume-Uni n'aurait pas actualisé

³ L'Article 50 paragraphe 2 du Traité sur l'Union européenne prévoit que « L'Etat membre qui décide de se retirer notifie son intention au Conseil européen. A la lumière des intentions du Conseil européen, l'Union négocie et conclut avec cet Etat un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union ».

⁴ L'Article 50 paragraphe 3 du Traité sur l'Union européenne prévoit que « Les Traités cessent d'être applicables à l'Etat concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification visée au paragraphe 2, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'Etat membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai ».

⁵ Ceci explique pourquoi dès le 24 Juin, le Directeur Général de l'OMC a déclaré être « prêt à prêter assistance » au Royaume-Uni et à l'Union européenne. Le Royaume-Uni est membre de l'OMC, mais il est douteux qu'il demeure membre de l'Union douanière européenne. Dès lors, un processus de renégociation semblable à une adhésion pourrait avoir à s'engager. L'article XII de l'Accord sur l'OMC dispose que l'accèsion à l'OMC se fera "à des conditions à convenir" entre le gouvernement candidat et l'OMC. Le processus d'accèsion à l'OMC prend essentiellement la forme de négociations car il doit y avoir accord entre tous les Membres de l'OMC intéressés quant au fait qu'il a été répondu à leurs préoccupations individuelles. Tous les pays tiers perdant les bénéfices de l'accès

son statut à l'OMC, elle lui appliquerait les tarifs non préférentiels qu'elle applique par exemple à l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie et ne lui permettrait aucun accès préférentiel en matière de services.

D'autre part, le droit de l'Union européenne cesserait de s'appliquer au Royaume-Uni. Il s'agit de milliers de réglementations gérant quotidiennement les activités des entreprises qui cesseraient d'exister du jour au lendemain. Pour éviter le vide juridique, le Parlement britannique aurait sans doute deux options : adopter de nouvelles lois dans tous les domaines, ce qui prendrait des années ; ou adopter une résolution unique intégrant dans le droit britannique tous les règlements européens directement applicables et tous les principes de lois européennes transposés auparavant. Cette dernière option est bien sûr aux antipodes de la volonté des tenants de l'hypothèse de la sortie « pure et parfaite ». Rien d'étonnant, alors, que certains se soient rapidement détachés de cette idée, et que les moins dogmatiques aient immédiatement souhaité rassurer et prendre du temps !⁶

Tout autre scénario prendra de longues années avant d'aboutir. Prétendre le contraire serait ajouter l'irresponsabilité à l'inconséquence, tant vis à vis des électeurs britanniques que vis à vis des citoyens européens éventuellement tentés par la même aventure.

Ceci prendra de temps parce que **toute alternative sera nécessairement une affaire de négociation** entre des intérêts britanniques et européens plus ou moins divergents. Pour l'Union, il y aura nécessairement des coûts à la moindre ouverture du marché britannique, et il ne sera pas dans son intérêt de voir se développer un méga centre financier off shore ou paradis fiscal à la puissance 100 à ses portes.

L'annonce par le Chancelier de l'Echiquier, George Osborne, de la baisse de l'impôt sur les sociétés pour contrer les effets dépressifs du référendum est une bonne indication de la stratégie à venir du Royaume-Uni: jouer la stratégie de nuisance avant même que les négociations soient ouvertes, puis durant toute leur durée, apparaître comme se donnant tous les moyens d'affronter seul le « grand large », y compris au détriment du Continent. L'unité des 27 sera alors constamment mise à l'épreuve, et c'est en étant très claire sur ses intérêts propres que l'Union européenne préservera cette unité.

Mais ce sera avant tout au Royaume-Uni de décider s'il renonce ou non à sa priorité de trente ans, à savoir le bénéfice d'un marché unique intégré lui permettant de faire valoir son avantage comparatif en matière de services, financiers principalement, et de recevoir en retour les investissements manufacturiers, pourvoyeurs d'emplois notamment dans l'automobile, de la part de ses partenaires européens et des investisseurs internationaux. Quelle que soit la

au Royaume-Uni via son départ de l'Union européenne chercheront donc à conserver ces bénéfices ou à demander des concessions commerciales en échange de cette perte.

⁶ De façon similaire, il s'agira de déterminer dans quelle mesure le budget britannique reprendra à sa charge les transferts financiers provenant de l'Union européenne (agriculture, développement économique régionale, recherche, etc). Apparaîtra alors au grand jour la supercherie des arguments de campagne sur le poids financier de l'Union européenne !

sophistication des solutions juridiques envisageables⁷, c'est bien en ces termes que se pose l'alternative.

Renoncer au marché unique, c'est **tomber dans la catégorie des pays tiers non européens avec lesquels l'Union européenne conclut des accords commerciaux bilatéraux plus ou moins ambitieux**, tels ceux négociés ou en cours de négociation avec le Canada et les Etats-Unis. C'est donc d'abord clarifier la situation à l'OMC telle que décrite ci-dessus. C'est ensuite peser les avantages économiques des différents types d'accords alors même que le Royaume-Uni ne peut que perdre à une telle hypothèse d'accord bilatéral : d'une part, l'Union européenne aura naturellement des demandes à faire valoir en termes de maintien de certains accès au marché britannique⁸ ou de concurrence fiscale déloyale ; d'autre part, en aucun cas les accords commerciaux bilatéraux n'offrent les mêmes droits d'accès au marché des services et marchés publics que le niveau garanti (celui de la non discrimination) par le Marché unique. Bref, vouloir, comme Mr Farage, redevenir un pays autonome en matière commerciale, c'est d'abord et avant tout renoncer à l'essentiel des accès au marché européen.

Si par contre, l'option choisie par le Royaume-Uni était de **préserver l'essentiel des droits du Marché unique**, alors l'Union devrait se montrer intransigeante, comme l'ont déjà déclaré ses dirigeants : le Marché unique est un ensemble de quatre libertés – établissement des entreprises, libre circulation des marchandises, libre circulation des capitaux, libre circulation des travailleurs – dont les principes de fonctionnement sont l'absence de contrôle préalable, la non-discrimination et la reconnaissance mutuelle. Toute entorse à ces fondamentaux serait un retour en arrière historique⁹. L'Union européenne devrait être d'autant plus intransigeante que les arrangements accordés en février à Mr Cameron comme prix d'une promesse d'efforts pour garder le Royaume-Uni dans l'Union sont nuls et nonavenus avec la perte du référendum ; les dirigeants européens ne devraient pas être enclins à concéder plus d'avantages à un partenaire qui quitte le navire européen qu'à un partenaire qui se bat pour y rester.

Dès lors, le Royaume-Uni n'aura comme option que d'accepter la libre circulation des travailleurs pour sauver la présence d'investisseurs européens (et internationaux) au Royaume-Uni et l'accès pour ses services financiers à l'ensemble du marché européen. S'il le souhaite, il pourrait aussi demander à bénéficier des programmes européens de coopération, tels que le programme cadre de recherche, les échanges d'étudiants et d'universitaires ou les programmes de soutien aux projets innovants de PME ou dans le domaine de l'environnement. Tous programmes

⁷ Voir Jean-Claude Pirié, « Si le Royaume-Uni quittait l'Union européenne: Aspects juridiques et conséquences des différentes options possibles » (<http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-355-fr.pdf>)

⁸ Pensons par exemple au maintien de la zone économique exclusive en matière de pêche et de préservation des droits d'accès pour les pêcheurs européens aux zones poissonneuses britanniques.

⁹ Il convient de distinguer la libre circulation des travailleurs, qui implique droit de résidence et établissement dans un emploi sans discrimination fondée sur la nationalité, principe inscrit dans l'Acte unique créant le Marché intérieur, et libre circulation des personnes une fois entrées sur le territoire de l'UE, qui implique le droit d'entrée et de circuler dans tous les pays de l'UE, mais non le droit de séjour et encore moins d'emploi, et qui relève de la Convention de Schengen. Le Royaume-Uni applique la première, qui est à l'origine de la réaction xénophobe contre les travailleurs d'Europe de l'Est, mais pas la seconde.

d'ailleurs essentiels pour les acteurs concernés car quasi-unique sources de soutiens publics au Royaume de l'Etat libéral. Plus question par contre, pour les agriculteurs appauvris et les régions en retard de développement, de continuer à bénéficier des aides de la politique agricole commune et des fonds structurels, qui constituent près des deux tiers du budget de l'Union.

Ces bénéficiaires sont ce à quoi ont droit les membres de l'Espace Economique Européen (EEE)¹⁰, qui réunit l'Union européenne et les membres de l'Association européenne de libre échange (AELE), laquelle avait d'ailleurs été fondée originellement par le Royaume-Uni comme alternative à la Communauté européenne naissante. Mais la condition impérative est de participer au financement de ces programmes par une quote-part à verser au budget européen. Et bien sûr de devoir appliquer les lois du Marché unique sans participer à leur délibération. Toutes choses que les tenants du Brexit refusent.

Au total, les options pour le Royaume-Uni sont très limitées¹¹. Quel que soit le modèle choisi, le retour à une certaine souveraineté est incompatible avec les intérêts à long terme du pays et ceux à court terme des franges importantes de son économie qui bénéficient de l'intégration dans les structures européennes. Inversement, toute tentative de préserver certains éléments de l'acquis passera par un renoncement douloureux aux mensonges colportés pendant la campagne du référendum.

Les Britanniques seront alors en droit de recevoir enfin la réponse non posée au cours de la campagne : où est l'intérêt national britannique ? Sacrifier des pans entiers de l'économie pour limiter la présence de quelques centaines de milliers de travailleurs européens payant leurs impôts au Royaume-Uni ? Ou renoncer à ériger des barrières à l'égard de ces travailleurs souvent pauvres et exploités, agir plutôt contre les causes qui font des catégories les plus faibles des victimes du modèle économique post-thatchérien et lutter contre la dualisation socio-économique dont sont victimes tous les salariés au Royaume-Uni, qu'ils soient ou non britanniques ?

3 - QUELLE UNION A 27 ? SAUVER ET RENFORCER L'ESSENTIEL

¹⁰ L'accord sur l'Espace économique européen, signé le 2 mai 1992, a permis d'élargir le marché intérieur de l'Union européenne aux Etats membres de l'Association européenne de libre-échange, à l'exception de la Suisse qui n'a pas ratifié cet accord. Il réunit donc les Etats membres de l'Union ainsi que la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein. Tout en n'appartenant pas à l'Union, ces Etats bénéficient de la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. En contrepartie, ils doivent appliquer les règles correspondantes (l'acquis communautaire) à l'exception de celles qui touchent à la politique fiscale, à la politique agricole et de la pêche ainsi qu'à la politique commerciale à l'égard des pays tiers. Ils peuvent en outre participer à certains programmes de l'Union (comme c'est déjà le cas dans le domaine de la recherche, de l'éducation, de l'environnement et de la cohésion) dès lors qu'ils contribuent à leur financement proportionnellement à leur PIB.

¹¹ Même si l'on évoque déjà des nuances possibles entre les deux scénarios évoqués dans cette note. Voir par exemple la thèse de la réforme de l'Espace Economique Européen développée par Thierry Chopin and Jean-François Jamet, "Après le référendum britannique: redéfinir les relations entre les "deux Europe" (<http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0399-apres-le-referendum-britannique-redefinir-les-relations-entre-les-deux-europe>)

Les Européens ont également droit à la même clarté sur l'avenir de leur Union. A l'approche du sixtième anniversaire du Traité de Rome en mars 2017, l'heure est venue, enfin et même dans des circonstances dramatiques, de porter le regard sur les soixante prochaines années.

Le XXème siècle européen s'était affairé, à l'ombre du rideau de fer et sous le parapluie de l'OTAN, à réconcilier la famille européenne de l'ouest en créant des solidarités de fait (la Communauté Européenne), puis à renforcer sa place économique mondiale en créant un marché intérieur intégré s'appuyant sur le démantèlement des barrières nationales et la concurrence (Marché intérieur), sur des éléments redistributifs (budget finançant des programmes de développement structurel), et sur l'abolition de la concurrence monétaire déloyale, les dévaluations compétitives (Union monétaire). Un accident de l'histoire, la chute de l'Union soviétique, avait permis d'étendre ce projet à la famille européenne de l'Est sans changer fondamentalement le logiciel.

Ce logiciel est remis en cause aujourd'hui¹². Or que voyons-nous à l'horizon ? Une population européenne déclinante, des concurrents de taille continentale en Amérique et en Asie, une économie ne pouvant concurrencer ces géants que dans les segments de haute technologie, un socle de connaissances et de savoir-faire solide mais sous pression, une planète appauvrie en ressources et au climat dérégulé remettant en cause tous les modèles de production connus jusqu'à présent, et enfin un environnement géopolitique pour longtemps encore en crise et générateur de pressions migratoires majeures.

C'est à ces enjeux que l'Union européenne du XXIème siècle doit s'atteler. C'est l'enjeu de la **régulation de la mondialisation**, dont seul le poids d'une Europe unie et renforcée dans ses moyens d'action peut réussir à faire changer le cours.

Les enjeux pour l'Union Européenne s'articulent autour de sa capacité à répondre à quatre crises : la crise de gouvernance économique européenne et l'absence de contrôle du capitalisme financier mondial ; la crise des ressources naturelles et l'urgence de la transition énergétique ; la crise de la protection et de la gestion des frontières, qui met en exergue l'absence de politique migratoire commune ; et enfin, les menaces contre la sécurité intérieure, comme la menace terroriste mondiale, contre lesquelles les moyens nationaux sont structurellement insuffisants.

Face à tous ces défis, les pays européens ne peuvent agir efficacement de manière individuelle. Or, n'en déplaise aux tenants du repli, ce n'est qu'en dotant l'Union des moyens d'action nécessaires que les Européens parviendront à agir sur ces défis d'ampleur historique. En somme, grâce à la mise en œuvre d'une souveraineté collective réelle, c'est-à-dire efficace. A l'inverse, continuer à défendre des pouvoirs nationaux devenus inefficaces discrédite à la fois les Nations et l'Union, rend celle-ci inefficace, et de fait, creusent son tombeau.

¹² Voir l'analyse de la crise que traverse l'Union européenne dans Pénélope Debreu, « 2015: *Annus horribilis* pour l'Union européenne ? », Terra Nova, janvier 2016, <http://tnova.fr/notes/2015-annus-horribilis-pour-l-union-europeenne>

C'est ce **débat sur le sens de l'Union européenne au XXI^{ème} siècle et sur quelques priorités claires, sur lesquelles recentrer l'UE**, que doivent ouvrir sans tarder les dirigeants européens. En effet, c'est d'abord par sa capacité à agir efficacement pour répondre à ces attentes prioritaires des citoyens que l'Union européenne regagnera en légitimité¹³, même si des progrès doivent aussi être faits pour re-légitimer ses institutions et processus décisionnels¹⁴.

On aurait tort, avant cela, de s'engager dans des discussions stériles sur la réforme de tel ou tel traité – travers français classique - ou de conclure avant même d'avoir ouvert la discussion à l'inutilité de toute réforme – comme le font déjà de manière contestable les dirigeants allemands et néerlandais. Et ce, même si le constat qui précède implique selon nous l'inadéquation de l'arsenal juridique actuel et donc sa modification pour trouver de nouveaux moyens d'action.

Le débat sera semé d'embûches. Toutefois, contrairement au Royaume-Uni, nulle part en Europe continentale les populations ne souhaitent renoncer à l'appartenance à l'Union européenne. Même si la satisfaction à son égard est généralement en baisse, voire très basse, aucune lame de fond contre l'appartenance à cet ensemble inédit de coopération entre Etats et peuples ne se dessine¹⁵. Sachons bâtir sur ce socle avant qu'il ne soit trop tard.

Il n'y a cependant aucun doute que la discussion mettra au grand jour des divisions profondes entre pays européens. Pourtant, elles pourraient être dépassées par une forte volonté réformatrice des leaders européens.

Une première division sera celle entre **zone Euro et non membres de la zone Euro**. Ici, le départ du Royaume-Uni pourrait paradoxalement faciliter la discussion sur les actions nécessaires pour progresser dans la régulation financière et bancaire et l'harmonisation fiscale. La défense de la place financière de Londres ne sera plus là pour bloquer les avancées au sein de la zone Euro au motif de ses répercussions sur un centre financier non membre de la zone mais faisant partie du même marché intérieur des capitaux.

Une deuxième division apparaîtra, sur ces mêmes questions, au sein de la zone Euro, entre pays du Nord et pays du Sud. La France et l'Allemagne ont une responsabilité historique pour concilier application rigoureuse du Pacte de stabilité et solidarité dans la gestion de la dette et la relance de l'investissement. C'est ce qu'attendent en premier lieu les populations du Sud de l'Europe, qui

¹³ Une multitude d'analyses universitaires a bien mis en évidence les particularités de l'Union européenne s'agissant de sa légitimité en tant qu'entité politique. Elles distinguent couramment la légitimité démocratique (« *input legitimacy* »), la légitimité processuelle (« *throughput legitimacy* »), la légitimité des résultats (« *output legitimacy* »), le tout n'ayant réussi que grâce au « messianisme » du projet européen. Voir par exemple Vivien Schmidt, « *Democracy and Legitimacy in the European Union revisited* », 2010, Freie Universität Berlin, KFG The Transformative Power of Europe, Working Paper N°10, et J.H.H. Weiler, « *In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration* », *European Integration*, Vol.34, N°7, November 2012.

¹⁴ Terra Nova a publié en 2015 et 2016 plusieurs notes à ce sujet.

¹⁵ Voir l'étude très complète de Daniel Debomy, « *L'UE malgré tout ? Les opinions publiques européennes face aux crises (2005-2015)* » (<http://www.institutdelors.eu/media/opinionspubliquesueetcrisis-debomy-ijd-juin16.pdf?pdf=ok>)

ne voient d'elle, depuis la crise de 2008, que l'expression de demandes de rigueur budgétaire, réductions de salaires et coupes dans les systèmes sociaux.

Il faudra notamment remédier aux trois déficits qui, par une conjonction malheureuse, ont transformé la crise financière de 2008 en dépression économique: des règles de gouvernance de la zone euro mal conçues, inflexibles, asymétriques et focalisées sur l'endettement public ; une règle de chacun pour soi budgétaire imposée en son temps par l'Allemagne, qu'on s'est empressé de remiser lorsque les intérêts des banques (allemandes mais aussi françaises) l'ont exigé; des mécanismes de résolution de crise adoptés systématiquement trop tard et marqués par l'écrasante domination politique et idéologique de l'Allemagne, « le créancier ayant toujours raison ».

Ces deux types de divisions sont surmontables, d'une part, si le pacte commun de la monnaie unique, la réalité de la crise du capitalisme financier et la réalité des soubresauts à la périphérie sont reconnus comme un ciment indéfectible nouant le sort des États européens les uns aux autres, et d'autre part, si le couple franco-allemand prend ses responsabilités pour nouer des compromis capables d'identifier des solutions acceptables par tous. Pour cela, cependant, il faudra que la France regagne la confiance de l'Allemagne en menant à bien le redressement de ses finances publiques et les réformes de structures nécessaires. Faute de quoi, il n'y aura pas d'approfondissement de la zone euro possible ni de paquet de relance de l'investissement au niveau européen.

Une troisième division sera difficile à traiter sans mettre en cause les faux semblants qui ont régné depuis la chute du mur de Berlin. Il s'agit de la division Est-Ouest, occultée pendant les « bonnes années » du rattrapage économique.

Face à trois des priorités que nous avons citées – transition climatique, gestion des frontières et sécurité intérieure, il faudra bien prendre acte du fait que les États de l'Est n'ont pas la même volonté (en matière de migrations) ou les mêmes moyens (en matière de transition énergétique) pour suivre les occidentaux sur la voie d'une intégration plus poussée. D'autre part, il n'est pas sûr que les occidentaux aient une confiance suffisante dans leurs voisins de l'Est pour partager avec eux une part supplémentaire de responsabilité, particulièrement en matière de gestion des frontières et de sécurité intérieure.

Dès lors, soit l'Union en restera aux schémas actuels, et elle continuera d'alimenter la colère des populations contre son inefficacité. Soit les États membres sauront anticiper ces différences d'ambition. Il faut militer pour que ce scénario l'emporte. Car dès si ce débat stratégique a lieu de manière ouverte, responsable et respectueuse entre partenaires dont la légitimité des préoccupations est reconnue par tous, il est possible d'envisager un "new deal" entre Est et Ouest. Celui-ci pourrait être fondé sur la préservation des avantages existants (notamment libre circulation et financements structurels), une assistance renforcée en matière d'énergie et de transition écologique pour accélérer la dé-carbonisation de ces économies, et en contrepartie, la

participation (qui peut être modulable) à la politique renforcée de gestion des frontières et d'accueil des migrants.

Si ce débat stratégique n'est pas mené au plus vite, ou s'il échoue, alors devront être envisagées de nouvelles formes d'intégration différenciée. Pour sauver l'essentiel, l'Europe aurait alors à réduire son périmètre, au moins temporairement, ceux qui le souhaitent participant à des coopérations renforcées pour gérer ensemble leur énergie, leurs frontières et donc l'immigration, et la lutte contre le terrorisme.

C'est à ces arbitrages existentiels que doivent désormais procéder les dirigeants européens. Et c'est à y prendre part activement, courageusement, que devra s'atteler le prochain président de la République française.

C'est donc de candidats profondément ambitieux et réformateurs pour la France et pour l'Europe dont la campagne présidentielle de 2017 aura besoin. Se présenter au suffrage des électeurs en laissant croire que les enjeux d'avenir pour la France et l'Europe sont différents relèverait de la même supercherie dramatique que celle qui a présidé au Brexit.