

# Brexit : au bord de la falaise

par [Catherine Mathieu](#) et [Henri Sterdyniak](#)

Le 23 juin 2016, les Britanniques avaient choisi de quitter l'Union européenne (UE). Le vote pour sortir avait recueilli 51,9% des voix contre 48,1% pour rester dans l'UE. Près de trois ans après le référendum, la sortie ne s'est toujours pas faite ; ses modalités restent controversées au Royaume-Uni ; les *remainers* militent encore pour un second referendum, qui annulerait le premier.

Le Royaume-Uni a choisi de respecter l'article 50 du Traité sur l'Union européenne, qui prévoit une sortie négociée de l'UE dans un délai de deux ans après l'activation de l'article, faite par le gouvernement britannique à la fin mars 2017. La négociation s'annonçait forcément difficile car les instances européennes voulaient éviter un accord avantageux pour le Royaume-Uni. Ainsi, le Conseil européen à 27 (article 50) du 27 avril 2017 [\[1\]](#) écrivait : « Un pays non membre de l'Union, qui n'a pas à respecter les mêmes obligations qu'un État membre, ne peut avoir les mêmes droits et bénéficier des mêmes avantages qu'un État membre ». Pour l'UE27, il s'agissait avant tout de préserver la construction européenne et les intérêts des États membres [\[2\]](#) afin que d'autres pays de l'UE ne soient tentés de suivre le chemin des Britanniques.

La négociation avait abouti en novembre 2018 à un accord de retrait et à une déclaration politique commune sur les relations futures entre le Royaume-Uni et l'UE 27 (voir « [Brexit : l'accord du 25 novembre](#) »). La déclaration politique prévoit que de nouvelles négociations s'engageront immédiatement après la sortie pour préciser ces relations futures et que celles-ci mettront en place un « partenariat étroit, spécifique et équilibré ». Par ailleurs, compte-tenu

de la nécessité reconnue par les deux parties de ne pas mettre en place de frontière physique entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande, il a été acté qu'un filet de sécurité (le *backstop*) sera mis en place : le Royaume-Uni restera dans l'Union douanière et le Marché unique tant que n'aura pas été imaginé un dispositif permettant de concilier l'intégrité du Marché unique et l'absence de frontière. Cet accord n'a pas, jusqu'à présent, été ratifié par le Parlement britannique.

Depuis cet accord, les Britanniques sont partagés entre quatre grandes positions, dont la première peut elle-même se diviser en deux sous-groupes : les *remainers*, qui veulent rester dans l'UE, certains dans une UE libérale, d'autres dans une UE plus sociale ; les *hard brexiteurs*, partisans d'une sortie sans accord ; les partisans d'un Brexit négocié, qui acceptent l'accord de novembre 2018 et enfin ceux qui veulent renégocier l'accord. Aucune de ces positions n'a la majorité au Parlement britannique et chacune a une majorité contre elle. La situation est bloquée. Theresa May, qui avait appelé à voter pour rester dans l'UE en juin 2016, essaie de respecter la démocratie, à la fois le résultat du référendum de juin 2016, mais aussi le programme sur lequel le parti conservateur s'est présenté aux élections législatives de juin 2017 : « *Brexit means Brexit* », la sortie du Royaume-Uni du Marché unique et de l'Union douanière ; le « *Take back control* », c'est-à-dire la reprise du contrôle des frontières et des lois, que le Royaume-Uni n'ait plus à obéir à des règles définies par les instances européennes et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qu'il puisse en particulier contrôler son immigration. Mais que peut faire Theresa May entre sa volonté de respecter le vote des Britanniques, la position ferme de l'UE (ainsi Michel Barnier écrivait en décembre 2016 [\[3\]](#) : « Le Marché unique, les quatre libertés forment un tout, le « cherry picking » n'est pas une option », ce qui impliquait que la mise en cause de la liberté d'installation des travailleurs impliquait la sortie du Marché unique) et un parlement britannique divisé ?

Les *remainers* veulent rester dans l'UE ; ils réclament un second referendum, persuadés que les difficultés des négociations du Brexit feront que cette fois, le « remain » l'emportera. Le problème est qu'il serait peu démocratique que de ne pas respecter le vote pour la sortie du 26 juin 2016, de faire revoter les Britanniques jusqu'à ce qu'ils votent pour rester dans l'UE. Par ailleurs, le libellé de la question posée lors de ce referendum pose problème. Serait-ce « Voulez-vous que le Royaume-Uni reste dans l'UE ou en sorte ? » (ce qui ne permettrait pas de trancher sur les modalités de sortie) ? Serait-ce « Approuvez-vous l'accord de novembre 2018 ? » (ce qui ne permettrait pas de trancher entre rester et partir sans accord).

Pour certains *remainers*, le Royaume-Uni devrait reprendre sa place spécifique dans l'UE, en luttant pour que celle-ci se limite à un grand marché, en refusant toute harmonisation fiscale et sociale. Mais ce départ manqué laissera des traces ; l'influence britannique serait sans doute affaiblie. Il n'est pas certain que le Royaume-Uni pourra continuer à bénéficier du rabais sur sa contribution à l'UE et que puisse demeurer valable l'accord négocié par David Cameron en février 2016, pour un nouveau statut du Royaume-Uni dans une UE réformée, qui accordait aux Britanniques des garanties en matière de souveraineté nationale, de gouvernance européenne, de réformes libérales pour une compétitivité accrue de l'UE et de restriction temporaire de l'immigration des travailleurs en provenance de l'UE. Très vite, de nouveau, les Britanniques se sentiraient mal dans l'UE.

Pour les travaillistes *remainers*, rester dans l'UE est une garantie contre les libéraux britanniques. Les travaillistes estiment que l'UE assure que le Royaume-Uni maintienne un certain niveau de droits sociaux, insuffisant mais en tout cas plus élevé que si les partisans libéraux d'un Brexit dur l'emportaient. La gauche britannique pourrait participer au combat des forces progressistes pour changer l'Europe. Il y a

pourtant une forte contradiction actuellement entre l'orientation de l'UE et le programme des travaillistes britanniques (relance économique, nationalisations dans les secteurs du rail, de l'eau, de l'énergie et des services postaux, développement de l'actionnariat salarié, hausse des salaires, hausse des dépenses de santé, de la construction de logement sociaux et de l'investissement public, reconstitution des droits sociaux, hausse des impôts sur les firmes multinationales et les plus riches, remontée du taux de l'impôt sur les sociétés). En fait, les partisans du *remain* sont eux aussi dans l'ambiguïté.

Les *hard Brexiters* sont prêts à sortir sans accord ; le Royaume-Uni pourra alors négocier ses futures relations avec l'UE sur une base égalitaire, comme l'ont fait la Canada ou le Japon. À court terme, ce ne serait pas le chaos annoncé ; des accords d'urgence (explicites ou implicites) permettront de maintenir la circulation des personnes, des trains, des avions, des marchandises, la reconnaissance mutuelle des diplômes et qualifications, les droits des britanniques résidant dans l'UE et des citoyens de l'UE résidant au Royaume-Uni. Mais le risque est que cette sortie sans accord n'annonce un Brexit dur, une stratégie de dumping salarial, fiscal, social et réglementaire. Le Royaume-Uni pourrait chercher à « s'ouvrir vers le grand large », à négocier des accords commerciaux avec les pays tiers (les membres du Commonwealth), mais ceux-ci ne pourront compenser les pertes sur le Marché unique. Les entreprises étrangères hésiteront à investir au Royaume-Uni si elles ne sont pas certaines de pouvoir y exporter librement dans l'UE27. Le Royaume-Uni étant déjà l'un des pays où les marchés des biens et du travail sont le moins réglementés, un nouveau choc libéral n'aurait sans doute que peu d'impact. Enfin, cette stratégie ne correspondrait pas aux attentes des classes populaires qui ont voté pour le Brexit. L'impact économique de cette stratégie est difficile à prévoir (voir : [Brexit : le jeu de la poule mouillée](#)) : d'une part, la livre pourrait baisser, ce qui

réduirait les pertes de compétitivité induites par les barrières tarifaires et non-tarifaires ; d'autre part, le Royaume-Uni choisirait sans doute de réduire les droits de douane pour les pays tiers de façon à ne pas avoir à les augmenter fortement sur les produits en provenance de l'UE, de ne pas introduire de barrières non-tarifaires, de ne pas installer de postes douaniers à la frontière avec la République d'Irlande, de sorte que c'est à l'UE27 qui reviendraient ces décisions. La dévaluation de la livre et la baisse des droits de douane sur les produits des pays tiers pourraient faire que les produits européens deviennent moins compétitifs au Royaume-Uni tandis que les produits britanniques exportés vers l'UE souffriraient certes de droits de douane plus élevés et de barrières non tarifaires, mais bénéficieraient de la dévaluation, de sorte que les coûts de l'absence d'accord, *No deal* seraient partagés entre l'UE27 et le Royaume-Uni.

Enfin, certains, parmi les travaillistes, souhaitent que le Royaume-Uni sorte de l'UE, mais que l'accord soit renégocié : le Royaume-Uni resterait définitivement dans le Marché unique ; il devrait continuer d'accepter la liberté de circulation des travailleurs et l'autorité de la CJUE ; il devrait appliquer les réglementations européennes et contribuer au budget européen, alors qu'il aurait perdu tout pouvoir à Bruxelles. D'autres proposent que le Royaume-Uni reste dans l'Union douanière, ce serait renoncer à l'ambition de s'ouvrir « vers le grand large ».

L'Accord de novembre 2018 reste ouvert ; à court terme, le Royaume-Uni demeure dans le Marché unique. À moyen terme, il devra choisir entre deux stratégies : soit s'abstraire des réglementations européennes, conclure des accords commerciaux avec des pays tiers et perdre l'accès automatique au Marché unique, soit appliquer les réglementations européennes pour garder cet accès. Cela sera tranché par des négociations ultérieures. On comprend mal dans ces conditions la position

des travaillistes, en particulier de Jeremy Corbyn, qui votent contre l'accord, alors même que l'accord laisse la porte ouverte au Royaume-Uni pour rester dans le Marché unique ou l'Union douanière. Les travaillistes prétendent être capables de renégocier avec l'UE un meilleur accord que celui obtenu par Theresa May. Ils prétendent que le Royaume-Uni pourrait rester dans le Marché Unique et retrouver sa souveraineté dans les domaines qu'il souhaite, ce que l'UE a depuis le début des négociations explicitement refusé. Alors que l'UE refuse de rouvrir les négociations, les travaillistes votent contre le plan de *soft brexit* négocié par Theresa May, pour des motifs de politique intérieure : provoquer et remporter des élections générales. Cela n'est pas à la hauteur des enjeux posés par le Brexit. Au parlement britannique, il y a eu une majorité contre l'accord négocié par Theresa May, mais aussi une majorité contre une sortie sans accord, une majorité contre le *Remain* et une majorité contre tout autre projet compatible avec la position de l'UE. La sortie de l'UE met la démocratie britannique à rude épreuve.

L'UE est très vigilante contre la concurrence déloyale que pourrait faire le Royaume-Uni. Il est dommage qu'elle ne le soit pas contre le dumping fiscal de l'Irlande ou contre le dumping salarial de l'Allemagne. L'UE-27 a soutenu la République d'Irlande, sans rien lui demander en échange, en particulier en matière de lutte contre l'optimisation et la concurrence fiscales. Aucun pays, aucune force politique et sociale n'ont proposé de favoriser une sortie en douceur, pour ouvrir un autre cercle en Europe, de pays qui veulent bénéficier du marché unique, sans perdre leur souveraineté nationale, sans devoir aller vers « toujours plus d'Europe ».

Le Conseil européen du 21 mars 2019 a placé les Britanniques devant une alternative. Soit, accepter, avant le 29 mars l'accord de novembre 2018. Dans ce cas, le Brexit aurait lieu le 22 mai et s'ouvrirait alors une période de transition jusqu'à fin décembre 2020. C'est la solution de la sagesse

puisque s'ouvriraient alors des négociations entre le Royaume-Uni et l'UE27 et que le Royaume-Uni pourrait définir sa position entre rester dans l'Union douanière et le Marché unique, s'engager dans un partenariat étroit avec l'UE27 ou conserver plus de liberté en matière d'accords commerciaux et de réglementation, mais ne plus avoir un plein accès au Marché unique. Soit, faire une autre proposition d'ici le 12 avril, sachant que l'UE27 refuse de rouvrir les négociations sur l'accord de retrait et que le RU devrait alors organiser les élections au Parlement européen des 23-26 mai prochains.

Le 27 mars, les parlementaires britanniques ont pris le contrôle de l'agenda parlementaire et voté sur huit propositions qu'ils avaient eux-mêmes élaborées.[\[4\]](#) Toutes ont été rejetées, très nettement pour la sortie sans accord ou pour rester dans l'UE (mais le total des partisans de ces deux solutions suffit à bloquer la sortie avec accord). Les propositions d'adhérer à l'AELE l'Association européenne de libre-échange (AELE) avec Union douanière (le modèle norvégien, présenté comme 'common market 2.0') ou sans Union douanière, ont recueilli peu de voix. La proposition d'une union douanière entière et permanente[\[5\]](#) proche de l'accord de novembre 2018, est celle sur lesquels les votes ont été les plus partagés (265 contre 271, tableau). Une proposition des travaillistes y ajoutait la participation du Royaume-Uni aux négociations commerciales de l'UE et l'alignement réglementaire ; elle n'est pas incompatible avec l'accord de novembre 2018, qui ne fait qu'annoncer l'ouverture de négociations pour un partenariat approfondi. Enfin, 268 parlementaires (contre 295) ont voté pour que tout accord de sortie soit soumis à referendum (avec le risque que l'union des partisans du *Remain* et du *No Deal* entraîne le refus).

Le 1<sup>er</sup> avril, quatre de ces propositions ont été de nouveau soumises au vote (tableau). Elles ont de nouveau été rejetées, bien que de justesse (3 voix d'écart) pour la proposition d'union douanière entière et permanente. C'est la proposition

qui recueille le plus de suffrages chez les parlementaires, mais elle n'est pas majoritaire face aux *remainers* et aux partisans d'un Brexit plus tranchés

**Tableau. Résultats des votes indicatifs des parlementaires britanniques les 27 mars et 1<sup>er</sup> avril 2019**

	Pour	Contre
<b>27 mars</b>		
Sortie sans accord	160	400
Sortie sans accord ; puis accords commerciaux	139	422
Referendum sur tout accord de sortie	268	295
Association européenne de libre-échange (AELE) + Union douanière 'common market 2.0'	189	283
AELE sans Union douanière	65	377
Union douanière entière et permanente	265	271
Union douanière approfondie, participation aux négociations des accords commerciaux, alignement réglementaire	237	307
Révocation de la sortie	184	293
<b>1<sup>er</sup> avril</b>		
Union douanière entière et permanente	273	276
Association européenne de libre-échange (AELE) + Union douanière 'common market 2.0'	261	282
Referendum sur tout accord de sortie	280	292
Révocation de la sortie	191	292

Source : Parlement britannique.

Le 29 mars, Theresa May avait annoncé qu'elle démissionnerait si l'accord de novembre était adopté au Parlement, afin d'obtenir le vote à la fois de ceux qui, parmi les conservateurs, souhaite qu'elle démissionne pour la remplacer dans la prochaine phase des négociations, par un *hard brexiter* et ceux qui peuvent espérer la remplacer par un *brexiter* plus conciliant. Le vote du 29 mars ne portait que sur l'accord de sortie et non sur la déclaration politique, ce qui aurait pu permettre de rallier aussi des travaillistes favorables à une sortie avec accord mais qui considèrent que la déclaration politique engage trop le Royaume-Uni sur ses relations futures avec l'UE et doit être renégociée. Mais l'accord de retrait a, de nouveau, été rejeté, par 286 voix contre 344. Il n'y a eu que 5 travaillistes pour soutenir l'accord, tandis que 37 conservateurs et les 10 députés du parti unioniste irlandais (DUP) ont voté contre.

Le 2 avril, Theresa May a déclaré qu'un report de la date de sortie au-delà du 12 avril serait nécessaire, mais qu'elle souhaitait que ce report soit de courte durée (avant les élections européennes de mai). Elle a appelé Jeremy Corbyn à discuter pour trouver une solution de compromis d'ici la fin de la semaine et proposer de nouveaux votes au parlement, dont le gouvernement respecterait le résultat. Le Royaume-Uni s'engagerait alors sans doute vers un Brexit doux, le maintien dans l'Union douanière, afin d'éviter une sortie sans accord le 12 avril. Reste à savoir si une majorité se dégagera au Parlement, qui permettrait à Theresa May de faire une proposition lors du Conseil européen exceptionnel du 10 avril. Dans le cas d'une sortie sans accord, tel que prévu dans l'article 50, il faudra organiser les relations entre le Royaume-Uni et l'UE27 par des dispositions unilatérales (pour le statut des résidents, la reconnaissance des normes et qualifications), des accords ponctuels (sur les conséquences financières de la sortie, les transports aériens et ferroviaires), et négocier un accord de libre-échange. L'alternative serait que le Royaume-Uni organise dans l'urgence des élections au Parlement européen et demande un délai pour organiser un referendum (dont nous avons vu les difficultés) ou des élections législatives (dont il n'est pas certain qu'elles dégagent une majorité pour un des projets en présence). Le risque est grand alors que cette situation pénible se prolonge...

[\[1\]](https://www.consilium.europa.eu/media/21749/29-euco-art50-guidelines-fr.pdf) Voir : <https://www.consilium.europa.eu/media/21749/29-euco-art50-guidelines-fr.pdf>

[\[2\]](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1922_fr.htm?lo) « L'avenir de l'Europe est bien plus important que le Brexit », propos de la chancelière allemande Angela Merkel, repris par Michel Barnier dans son discours au Comité économique et social européen le 6 juillet 2017 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-1922\\_fr.htm?lo](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1922_fr.htm?lo)

cale=EN).

[\[3\]](#) Voir : [https://ec.europa.eu/info/news/introductory-comments-michel-barnier-2016-dec-06\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/introductory-comments-michel-barnier-2016-dec-06_en)

[\[4\]](#) Précisons il s'agit de votes indicatifs, que le gouvernement n'est pas légalement tenu de suivre.

[\[5\]](#) Dans le texte soumis au vote : "A permanent and comprehensive UK-wide customs union with the EU".

---

# Brexit : le jeu de la poule mouillée

par [Catherine Mathieu](#) et [Henri Sterdyniak](#)

Le 29 mars 2019, le Royaume-Uni devrait quitter l'UE. Mais plus de 2 ans et demi après le vote des Britanniques pour une sortie de l'UE, rien n'est réglé. L'accord de retrait et la déclaration politique négociés par l'UE-27 et le gouvernement britannique et approuvés lors du Conseil européen du 25 novembre 2018[\[1\]](#) ont été massivement rejetés par le parlement britannique le 15 janvier 2019 (432 voix contre, 202 voix pour). Le 29 janvier, le parlement britannique a voté deux amendements : l'un refusant une sortie sans accord, l'autre demandant à Theresa May de rouvrir les négociations avec l'UE sur la question de la frontière irlandaise. L'UE-27 a immédiatement répliqué que cela n'était pas envisageable. Face à la menace d'une sortie sans accord, un *No Deal*, que ni l'UE-27, ni le gouvernement et le Parlement britannique ne souhaitent, qui calera le premier ? L'UE-27, qui accepterait de renoncer à un filet de sécurité irlandais sans date limite

de sortie ? Le Royaume-Uni, qui resterait dans l'Union douanière ?

La négociation sur la sortie du Royaume-Uni de l'UE était obligatoirement difficile puisque l'objectif de l'UE-27 ne pouvait être de trouver un accord avantageux pour le Royaume-Uni, mais, au contraire, de faire un exemple, de montrer que sortir de l'UE a un coût important et ne permet pas de définir une autre stratégie économique. Le Royaume-Uni voulait à la fois pouvoir s'abstraire des réglementations européennes, pouvoir signer des accords commerciaux avec les pays tiers tout en conservant l'accès au Marché unique. Pour l'UE-27, le risque était qu'une fois sorti, le Royaume-Uni devienne un paradis fiscal et réglementaire, qui aurait pu être un cheval de Troie pour les entreprises américaines ou asiatiques.

Mais c'est la question de la frontière irlandaise qui a cristallisé les difficultés du Brexit. L'accord du 25 novembre prévoit en effet que pour éviter le rétablissement d'une frontière physique entre l'Irlande du nord et la République d'Irlande, un filet de sécurité s'appliquera (le *backstop*) : le Royaume-Uni restera membre de l'Union douanière, si aucun autre accord n'a été conclu avant la fin de la période de transition, et ce, tant qu'un accord n'aura pas été conclu, c'est-à-dire de façon possible pendant une période indéfinie. Le Royaume-Uni n'aura pas le droit d'appliquer une politique commerciale différente de celle de l'Union. Les produits britanniques entreront librement dans le marché unique, mais le Royaume-Uni s'alignera sur les dispositions européennes en matière d'aides publiques, de concurrence, de droit du travail, de protection sociale, d'environnement, de changement climatique et de fiscalité. De plus l'Irlande du Nord continuera de s'aligner sur les règles du marché unique en matière de TVA, droits d'accise, règles sanitaires.

Une majorité de parlementaires britanniques sont opposés à ce *backstop*, pour deux raisons principales. Tout d'abord, il serait susceptible d'aboutir à un traitement de l'Irlande du

Nord différent de celui du reste du Royaume-Uni, ce à quoi s'oppose particulièrement le parti unioniste irlandais (DUP), qui permet au gouvernement conservateur de Theresa May d'avoir la majorité absolue au parlement. De plus, pour les Brexiteurs, le caractère illimité dans le temps du *backstop*, qui empêcherait le Royaume-Uni de quitter l'union douanière sans accord de l'UE, pose aussi problème. Car en vertu de l'accord, le Royaume-Uni pourrait rester dans l'union douanière de façon permanente, ce qui interdirait des négociations commerciales avec des pays tiers, de s'éloigner des réglementations européennes, de se lancer dans une politique de dérégulation qui pourrait faire du Royaume-Uni un paradis fiscal et réglementaire. Certains Brexiteurs, dont Dominic Raab, étaient en faveur de limiter le *backstop* dans le temps (par exemple jusqu'à la fin de la période de transition). L'intransigeance de l'UE-27 sur le *backstop* dans le temps avait d'ailleurs conduit Dominic Raab à démissionner de son poste de ministre en charge du Brexit à la mi-novembre.

Le 15 janvier 2019, les parlementaires travaillistes ont voté contre le projet d'accord, même les partisans d'un *soft brexit*, tel que le Traité l'organise. Les travaillistes espèrent depuis de nombreux mois mettre le gouvernement en minorité et provoquer des élections anticipées qui leur permettraient de revenir au pouvoir. Ils prétendent qu'ils reprendraient ensuite les négociations, se faisant fort de parvenir à un accord meilleur pour le Royaume-Uni, qui lui permette à la fois de bénéficier « des mêmes avantages qu'actuellement en tant que membres de l'union douanière et du marché unique » et de contrôler les flux migratoires, mais l'UE-27 refuse nettement toute reprise des négociations. Rester membre du Marché unique impliquerait d'accepter la souveraineté de la CJUE de renoncer au contrôle des flux migratoires, à la possibilité de conclure des accords commerciaux avec les pays tiers. Le Royaume-Uni devrait se plier aux règles européennes sans avoir la moindre influence à Bruxelles.

Theresa May présentera au parlement britannique les résultats de ses demandes de renégociation du *backstop* avec l'UE-27 le 13 février prochain. Quatre issues semblent également envisageables aujourd'hui, mais aucune n'est jugée acceptable à la fois par le Royaume-Uni et l'UE-27 :

- L'UE-27 accepterait de discuter rapidement de nouveaux arrangements pour remplacer le *backstop*. Il n'y aurait pas de frontière physique, mais des enregistrements des marchandises dans des bureaux de douane en Irlande et Irlande du Nord, des patrouilles de douaniers, des contrôles phytosanitaires à l'arrivée des bateaux dans les ports et aéroports de l'île d'Irlande. Mais le Royaume-Uni n'échappera pas au choix entre libre entrée de ses produits dans le marché unique et libertés douanière et réglementaire.
- Le Royaume-Uni demanderait un report de la date de sortie de l'UE. L'UE-27 n'y serait pas opposée en principe, mais à condition que les Britanniques envisagent des propositions susceptibles d'être acceptées par l'UE-27, ce qui n'est pas le cas actuellement.
- Un nouveau référendum pourrait être organisé, susceptible de défaire le premier et de laisser le Royaume-Uni dans l'UE. Jusqu'à présent, le gouvernement britannique reste ferme sur le point qu'un nouveau référendum serait un affaiblissement de la démocratie et ne ferait qu'accroître les divisions entre Britanniques. Il faudrait aussi s'entendre sur la question qui serait soumise aux électeurs entre rester dans l'UE, sortir sans accord, sortir avec l'accord du 25 novembre, renégocier. Par ailleurs, il ne serait guère porteur pour l'UE que le RU y reste finalement de mauvaise grâce.
- Le *No Deal* n'est souhaité par personne, mais c'est la solution par défaut. Dans cette situation, les préparations dans la perspective d'une sortie sans

accord s'intensifient au Royaume-Uni comme dans l'UE.

### **No deal : quels impacts macroéconomiques à court terme ?**

La non-ratification entraînerait une sortie sans accord. Nous écartons les scénarios catastrophes où les échanges seraient immédiatement paralysés ; où les accords en matière de transports aériens, maritimes ou ferroviaires seraient rompus ; où des visas seraient établis ; où les diplômes et autres permis de conduire ne seraient plus reconnus. Selon le scénario le plus noir envisagé par la Banque d'Angleterre fin novembre (Banque d'Angleterre, 2018), la chute du PIB britannique pourrait atteindre 10,5 % en un an dans le cas d'une sortie sans accord ni période de transition. Mais l'intérêt des deux parties serait un accord minimal de sorte que des dispositifs provisoires évitent ces ruptures brutales. Et depuis plusieurs mois le Royaume-Uni comme les pays de l'UE-27 mettent en place des plans d'action d'urgence qui éviteront une sortie chaotique.

En cas de sortie sans accord, les deux pays devront respecter les principes de l'OMC. L'UE devra appliquer des droits de douane aux produits britanniques et les britanniques aux produits européens, du moins tant qu'un accord de libre-échange n'est pas signé (sinon, tous les pays tiers pourraient demander le même régime). Ces droits de douane seraient faibles en moyenne, de l'ordre de 3 à 4 %, compte tenu de la structure des échanges, mais importants dans certains secteurs (céréales, viande, ...).

Jusqu'à présent, les marchés financiers n'envisagent pas non plus de sortie chaotique : l'indice FTSE-All Share a évolué comme les autres grandes bourses européennes (baisse au second semestre 2018 et légère reprise en janvier 2019) ; le taux de change livre-euro fluctue entre 1,10 et 1,15 depuis la fin novembre ; le taux des obligations publiques à 10 ans britanniques a légèrement baissé, passant de 1,4 % fin novembre à 1,3%, soit un écart restant de l'ordre 1,1 point

avec le taux allemand.

Dans sa prévision publiée le 6 février, le NIESR (Hantzsche et al., 2019) retient comme scénario central celui d'un *soft Brexit*, qui conduirait à une croissance de 1,5 % du PIB britannique en 2019, ce qui est similaire à la [prévision de l'OFCE](#) d'octobre 2018, et de 1,7 % en 2020 (soit un peu plus que la prévision de l'OFCE, à 1,5 %). En cas de *No deal*, le NIESR présente deux simulations réalisées à l'aide du modèle NiGEM : dans la première, en l'absence de réaction de politique économique, la croissance du PIB serait de 0 % en 2019 et en 2020 ; dans la deuxième, la politique monétaire et la politique budgétaire interviendraient pour soutenir l'activité, ce qui porterait la croissance du PIB à 0,3% en 2019 et la ramènerait à 1,7% en 2020, soit un coût à court terme du *No deal* de l'ordre de 1,2%.

### **Brexit : quels impacts macroéconomiques à long terme ?**

De nombreuses études ont cherché à évaluer l'impact à long terme du Brexit (pour une revue de littérature récente, voir par exemple : Tetlow et Stojanovic, 2018, Mathieu, 2018). La plupart des études estiment que l'impact sera négatif pour l'économie britannique, à l'exception notable de celles des économistes libéraux (*Leave Means Leave et al.*, 2017). Le tableau présente les impacts à long terme sur le PIB selon les études les plus souvent citées, l'impact à long terme allant de quasiment 0, dans le cadre d'un accord de libre-échange (Felbermayr et al., 2017) à -13,3% dans le cas d'un accord de type OMC (Dhingra et al., 2017). Les études considèrent généralement que même un accord de libre-échange, sans droits de douane, mettrait des barrières non tarifaires aux échanges, en particulier aux chaînes de production internationales. Leur analyse se déroule généralement en trois étapes. Dans une première phase, elles utilisent un modèle de gravité pour évaluer la réduction des échanges qu'induirait la sortie du Royaume-Uni du marché unique, en tenant compte des barrières tarifaires, des barrières non tarifaires et des gains

potentiels d'accords de libre-échange avec des pays tiers. Dans une deuxième phase, elles utilisent un modèle d'équilibre général calculable (MEGC) pour évaluer les pertes d'efficacité, induites par ces barrières, par la réduction des échanges, par la diminution de la taille de la production (pertes de gain d'économies d'échelle), par la moindre intensité de la concurrence. Ces pertes d'efficacité se traduiraient par des pertes de PIB. Dans une troisième phase, certaines études y ajoutent des effets dynamiques : la moindre ouverture économique (en termes d'échanges commerciaux et d'investissements directs étrangers) réduirait l'incitation à innover, la capacité à importer les innovations technologiques, donc la croissance de la productivité du travail, et par conséquent pas seulement le niveau, mais aussi le taux de croissance du PIB.

En règle générale, les effets statiques obtenus avec un MEGC sont relativement faibles puisque ces modèles font les hypothèses de maintien du plein emploi et d'une forte flexibilité entre les secteurs économiques. Par ailleurs, on peut penser que les études surestiment en général l'impact du Brexit dans la mesure où elles supposent une totale symétrie (les pertes à la sortie du marché unique sont évaluées à partir des gains à l'entrée) en oubliant les effets d'hystérèse ; elles prennent mal en compte la volonté des Britanniques de s'ouvrir sur le « grand large », en particulier vers les États-Unis, la Chine et les pays du Commonwealth. Les effets dynamiques inscrits dans les modèles sont toujours très forts mais ils n'ont guère de base empirique : le ralentissement constaté des gains de productivité dans les pays développés affaiblit la vision d'un fort impact de l'ouverture économique sur les gains de productivité.

Tableau 1. Impacts du Brexit sur le PIB britannique, selon différentes études, en 2030

	Accords de libre échange	Régime OMC
Felbermayr <i>et al.</i> (2017)	-0,4	-1,4
Felbermayr <i>et al.</i> (2018)	-1,6	-2,9
FMI (2018 a)	-2,5	-4,0
Hantzsche <i>et al.</i> NIESR (2018)	-2,8*/-3,9	-5,5
FMI (2018 b)	-3,1	-6,2
HM Treasury (2016)	-6,2	-7,5
Kierzenkowski <i>et al.</i> (2016), OCDE-dynamique	-2,7	-7,7
Rojas-Romagosa- CPB **	-3,4/-5,9	-4,1/-8,7
Dhingra <i>et al.</i> (2017)**		-2,7/-13,3

\*Si le filet de sécurité était maintenu.

\*\* Effets statiques/Effets dynamiques ajoutés.

Durant les négociations, Theresa May a poursuivi un double objectif : celui de faire sortir le Royaume-Uni de l'UE pour respecter le résultat du référendum de juin 2016, tout en maintenant un partenariat étroit avec l'UE. Mais elle n'est pas parvenue à rassembler une majorité autour d'une stratégie forte et crédible. L'UE27 a pour sa part montré son unité et son intransigeance : sortir de l'UE était pénible et coûteux ; ce n'était pas en fait pas un choix possible. Deux ans et demi après le référendum, la question que pose le Brexit demeure : que faut-il laisser à la souveraineté nationale face à la mondialisation et à la construction européenne ? La réponse n'est pas évidente si l'on considère des questions telles que la concurrence fiscale, la lutte contre le changement climatique, l'immigration, le système social...

## Bibliographie

Banque d'Angleterre, 2018, *EU withdrawal scenarios and monetary and financial stability – A response to the House of Commons Treasury Committee*, novembre.

Dhingra S., H. Huang, G. Ottaviano, J. P. Pessoa, T. Sampson et J. Van Reenen, 2017, « The Costs and Benefits of Leaving the EU: Trade Effects », *CEP Discussion Paper*, 1478, avril.

Felbermayr G., C. Fuest, J. Gröschl et D. Stöhlker, 2017, « Economic effects of Brexit on the European Economy », *Econ*

*Pol Policy Report, 04-2017, novembre.*

Felbermayr G., J. Gröschl et M. Steininger, 2018, « Brexit through the Lens of New Quantitative Trade Theory », *mimeo.*

FMI, 2018a, *Long Term Impact of Brexit on the EU*, Euro Area Policies Selected Issues, IMF Country Report 18/224, juillet.

FMI, 2018b, *Brexit : Sectoral Impact and policies*, United Kingdom Selected Issues, IMF Country Report 18/317, novembre.

Hantzsche A., Kara A. et G. Young, 2019, « Prospects for the UK economy », *National Institute Economic Review*, février.

Hantzsche A., Kara A. et G. Young, 2018, *The economic effects of the government's proposed deal*, NIESR Report, 26 novembre.

HM Treasury, 2016, *The long-term economic impact of EU membership and the alternatives*, avril.

Kierzenkowski, R., N. Pain, E. Rusticelli, et S. Zwart, 2016, « The Economic Consequences of Brexit: A Taxing Decision » *OECD Economic Policy Paper* 16.

Leave Means Leave, Labour Leave and Economists for Free Trade, 2017, *New Model Economy For A Post-Brexit Britain*.

Mathieu C., 2018, *Brexit : Le prix de la liberté*, Mimeo.

Rojas-Romagosa H., 2016, « Trade effects of Brexit for the Netherlands », *CPB Background Paper*, juin.

Tetlow G. et A. Stojanovic, 2018, *Understanding the economic impact of Brexit*, Institute for Government, octobre.

Note

[1] Pour une présentation de l'accord, voir : Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak « Brexit : l'accord du 25 novembre », *OFCE Le Blog*, 30 novembre 2018 – <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/10652-2/>

---

# Brexit : l'accord du 25 novembre

par [Catherine Mathieu](#) et [Henri Sterdyniak](#)

Le Royaume-Uni quittera l'UE le 29 mars 2019 à minuit, deux ans après la notification officielle du gouvernement britannique de son souhait de quitter l'UE. Les négociations avec l'UE-27 ont officiellement commencé en avril 2017.

Le 8 décembre 2017, les négociateurs de la Commission européenne et le gouvernement britannique avaient signé un rapport conjoint sur les trois points de l'accord de retrait que la Commission considérait comme prioritaire<sup>[1]</sup> : les droits des citoyens, le règlement financier de la séparation et l'absence de frontière entre l'Irlande et l'Irlande du Nord. Le Conseil européen des 14-15 décembre avait accepté la demande britannique d'une période de transition, en fixant sa fin au 31 décembre 2020 (de façon à coïncider avec la fin de la programmation du budget européen actuel). Ainsi, de mars 2019 à fin 2020, le Royaume-Uni devra respecter toutes les obligations du marché unique (dont les quatre libertés et la compétence de la CJUE), sans plus avoir voix au chapitre à Bruxelles. Cet accord a permis l'ouverture de la deuxième phase des négociations.

Ces négociations ont abouti le 14 novembre 2018 à un accord de retrait<sup>[2]</sup> (de près de 600 pages) et à une déclaration politique sur les relations futures entre l'UE27 et le Royaume-Uni, finalisée le 22 novembre<sup>[3]</sup> (36 pages). Ces deux textes ont été approuvés le 25 novembre lors d'une réunion exceptionnelle du Conseil européen<sup>[4]</sup> (réuni à 27), lequel a, à cette occasion, adopté trois déclarations<sup>[5]</sup>. L'accord de

retrait et la déclaration politique doivent être maintenant soumis à l'accord du Parlement européen, ce qui ne devrait pas poser problème et, ce qui s'avère nettement plus difficile, du Parlement britannique.

**L'accord de retrait correspond à l'article 50 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).** C'est un accord international précis, qui a une valeur juridique ; il doit être appliqué par les tribunaux britanniques sous l'autorité de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour ce qui concerne les lois de l'UE. Il reprend les points déjà réglés par les négociations en décembre 2017 : les droits des citoyens britanniques dans les pays de l'UE et les droits des citoyens de l'UE au Royaume-Uni ; le règlement financier. Il comprend trois protocoles concernant l'Irlande, Chypre et Gibraltar. Les désaccords sur l'interprétation de l'accord seront gérés par un comité mixte, puis, si nécessaire, par un tribunal arbitral. Celui-ci devra consulter la CJUE s'il s'agit d'une question que l'une des parties juge concerner le droit de l'Union. En juillet 2020, il pourra être décidé de prolonger la période de transition au-delà du 31 décembre 2020 : cela demanderait une contribution financière du RU.

Pour éviter le rétablissement d'une frontière physique entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande, une clause de sauvegarde s'appliquera (le *backstop*) : le Royaume-Uni restera membre de l'Union douanière, si aucun autre accord n'était conclu avant la fin de la période de transition, et pendant une période indéfinie, tant qu'un accord n'aura pas été conclu. Cet accord devra être agréé par le comité mixte. L'Union douanière couvrira tous les biens, sauf les produits de la pêche (et de l'aquaculture). Le Royaume-Uni n'aura pas le droit d'appliquer une politique commerciale différente de celle de l'Union. Les produits britanniques entreront librement dans le marché unique, mais le Royaume-Uni s'alignera sur les dispositions européennes en matière d'aides publiques, de concurrence, de droit du travail, de protection

sociale, d'environnement, de changement climatique et de fiscalité. De plus l'Irlande du Nord continuerait de s'aligner sur les règles du marché unique en matière de TVA, de droits d'accise, de règles sanitaires... Des contrôles pourront être mis en place sur les produits entrant en Irlande du Nord en provenance du reste du Royaume-Uni (en particulier pour les produits agricoles), mais ces contrôles seront réalisés par les autorités britanniques.

Ainsi, pris au piège de la frontière irlandaise, le Royaume-Uni doit renoncer pour un temps indéfini à toute politique commerciale autonome. Il devra s'aligner sur les réglementations européennes dans beaucoup de domaines, ceci sous la menace d'un recours à la CJUE.

**La déclaration politique commune du 22 novembre** donne les grandes lignes de ce que pourraient être les relations futures entre le Royaume-Uni et l'UE27. D'un côté, elle correspond bien à l'objectif d'une relation étroite, spécifique et équilibrée, que demandaient les Britanniques. De l'autre, le Royaume-Uni prend un certain nombre d'engagements qui écartent la possibilité d'une stratégie de « paradis fiscal et réglementaire ».

Ainsi, l'article 2 indique que les deux parties entendent maintenir des normes de haut niveau pour la protection des droits des travailleurs et des consommateurs et de l'environnement. L'article 4 indique que seront respectés l'intégrité du marché unique et les quatre libertés pour l'UE27, le droit à mener une politique commerciale autonome et à mettre fin à la libre circulation des personnes pour le Royaume-Uni.

De façon générale, la déclaration stipule que les deux parties chercheront à coopérer, à échanger, à agir de concert ; que le Royaume-Uni pourra participer à des programmes de l'Union en matière de culture, éducation, science, innovation, espace, défense, etc. sous des conditions à négocier.

L'article 17 annonce la mise en place d'un accord de libre-échange ambitieux, étendu, approfondi, équilibré. Les articles 20 à 28 proclament la volonté de créer une zone de libre échange pour les biens, grâce à une coopération approfondie en matière douanière et réglementaire et des dispositions qui mettront tous les participants sur un pied d'égalité pour une concurrence ouverte et loyale. Les droits de douane (ainsi que les vérifications aux frontières des règles d'origine) seront évités. Le Royaume-Uni s'efforcera de s'aligner sur les règles européennes dans les domaines pertinents [\[6\]](#). Ces coopérations en matière de normes techniques et sanitaires permettront aux produits britanniques d'entrer librement dans le marché unique. Dans ce cadre, la déclaration rappelle l'intention de l'UE 27 et du Royaume-Uni de remplacer le « filet de sécurité » irlandais par un autre dispositif assurant l'intégrité du marché unique et l'absence de frontière physique en Irlande.

En matière de services et d'investissements, les deux parties envisagent des accords de libéralisation des échanges, larges et ambitieux. L'autonomie des réglementations sera préservée, mais celles-ci devront être « transparentes, efficaces, compatibles, dans la mesure du possible ». Des accords de coopération et de reconnaissances mutuelles seront signés en matière de services, en particulier de télécommunications, de transports, de services aux entreprises, de commerce par internet. La liberté de circulation des capitaux et des paiements sera garantie. En matière financière, des accords d'équivalence seront négociés ; une coopération sera instituée en matière de régulation et de supervision. Les droits intellectuels seront protégés, en particulier en matière d'indications géographiques protégées. Des accords seront signés en matière de transports aériens, maritimes, terrestres, en matière d'énergie, de marchés publics. Les pays s'engagent à coopérer en matière de lutte contre le changement climatique, de développement durable, de stabilité financière, de lutte contre le protectionnisme. Les possibilités de

voyages pour des raisons touristiques, scientifiques, d'enseignement, d'affaires, ne seront pas affectées. Un accord sur la pêche devra être signé avant le 1<sup>er</sup> juillet 2020.

Des dispositions devront couvrir les aides publiques, les normes en matière de concurrence, de droit du travail, de protection sociale, d'environnement, de changement climatique et de fiscalité, pour assurer une compétition ouverte et loyale entre des acteurs placés sur un pied d'égalité (*level playing field*).

Le texte prévoit des instances de coordination aux niveaux techniques, ministériels, parlementaires. Tous les six mois, une conférence de haut niveau dressera un bilan de l'accord.

Les négociations continueront en matière commerciale pour assurer la compatibilité entre l'intégrité du marché unique et de l'Union douanière et le développement d'une politique commerciale autonome du Royaume-Uni.

D'un côté, le texte prévoit bien un partenariat étroit et spécial, comme le demandait le Royaume-Uni ; de l'autre, le Royaume-Uni le paye par l'engagement de respecter les règles européennes ; enfin, les points problématiques restent encore à négocier, que ce soient les droits de pêche ou l'autonomie de la politique commerciale britannique ou la sortie du filet de sécurité irlandais. Le 25 novembre, le Conseil européen a souhaité adopter deux déclarations. La première insiste sur l'importance de trouver un accord sur la pêche, avant la fin de la période de transition et permettant de maintenir l'accès des pêcheurs de l'UE-27 aux eaux maritimes britanniques. Elle lie aussi l'extension de la période de transition au respect par le Royaume-Uni de ses obligations sur le protocole irlandais. Elle rappelle les conditions que l'UE27 avait fixées le 20 mars 2018 pour un accord : « La divergence au niveau des tarifs extérieurs et des règles internes, ainsi que l'absence d'institutions et d'un système juridique communs nécessitent des vérifications et des contrôles pour préserver

l'intégrité du marché unique de l'UE et celle du marché du Royaume-Uni. Cela aura malheureusement des conséquences économiques négatives, en particulier au Royaume-Uni... Un accord de libre-échange ne saurait offrir les mêmes avantages que le Statut d'État membre ». La deuxième déclaration précise que Gibraltar ne sera pas inclus dans le futur accord commercial négocié entre le Royaume-Uni et l'UE27 ; un accord séparé sera nécessaire et soumis à l'agrément préalable de l'Espagne. Ces déclarations ne faciliteront pas la tâche de Theresa May pour faire voter l'accord par le Parlement britannique.

Signalons deux points qui n'ont guère été évoqués dans la négociation. Ce partenariat privilégié pourrait servir de modèle pour les relations avec d'autres pays. L'UE a signé de nombreux accords d'union douanière avec ses voisins, les pays de l'espace économique européen (Norvège, Islande, Lichtenstein), la Suisse, l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie. Cinq pays sont candidats à l'entrée (Albanie, Monténégro, Serbie, Kosovo et Macédoine du Nord). Ne pourrait-on formaliser ces partenariats dans un troisième cercle autour de l'UE ?

L'engagement de pratiquer une concurrence loyale n'impose-t-il pas une certaine harmonisation fiscale dans l'UE27, en particulier quant aux taux et aux modalités de l'impôt sur les sociétés ? L'UE27 a-t-elle eu raison de soutenir la République irlandaise sans contrepartie ? On voit mal comment l'UE27 pourrait reprocher au Royaume-Uni de pratiquer de la concurrence déloyale quand elle tolère les pratiques de l'Irlande, des Pays-Bas ou du Luxembourg. De même, l'insistance sur les dispositifs pour empêcher le RU de pratiquer une concurrence fiscale et sociale déloyale contraste avec le laxisme de l'UE tant dans ses relations avec des pays tiers que dans le contrôle des politiques de dévaluation interne de certains pays membres (Allemagne, par exemple).

Au bilan, le Royaume-Uni obtient de retrouver sa souveraineté nationale, de ne plus être soumis à la CJUE, de ne plus avoir à respecter la liberté d'installation des travailleurs des pays de l'UE. En contrepartie, il n'aura plus de voix au chapitre à Bruxelles.

Les milieux d'affaires ont accueilli favorablement le projet dans la mesure où il écarte les risques de *No Deal* et annonce un accord de libre-échange entre le Royaume-Uni et l'UE, qui n'imposerait que peu de restrictions aux échanges commerciaux.

A ce jour, il n'y a aucune certitude que le parlement britannique validera l'accord proposé par Theresa May et les négociateurs de l'UE-27. Theresa May doit trouver une majorité pour un accord de compromis. Elle rencontrera l'opposition des conservateurs *hard brexiters* qui sont prêts à une sortie sans accord pour que le Royaume-Uni puisse « reprendre le contrôle », s'engager dans des négociations commerciales avec des pays tiers, sortir des réglementations européennes, se lancer dans une politique de dérégulation qui ferait du Royaume-Uni un paradis fiscal et réglementaire. Mais le Royaume-Uni est déjà l'un des pays où les réglementations des marchés des biens et du travail sont les plus souples. Une forte baisse des impôts supposerait de nouvelles baisses des dépenses sociales, contraire aux promesses du parti conservateur. Et le *No deal* mettrait des barrières à l'accès au marché unique des produits et services du RU. Theresa May se heurtera au parti unioniste irlandais (DUP), opposé à tout traitement différent de l'Irlande du Nord, comme aux nationalistes écossais, qui souhaitent que l'Ecosse reste dans l'UE. Elle se heurtera aussi aux *remainers* (conservateurs, travaillistes ou libéraux-démocrates) qui, forts de certains sondages récents, réclament un nouveau referendum. Jeremy Corbyn ne remet pas en cause le résultat du referendum, mais beaucoup de parlementaires travaillistes pourraient voter contre le texte, même s'ils sont partisans d'un *soft Brexit*, tel que le Traité l'organise. Ils espèrent provoquer des

élections anticipées qui pourraient leur permettre de revenir au pouvoir. Ils prétendent reprendre ensuite les négociations, se faisant fort de parvenir à un accord meilleur pour le Royaume-Uni, qui lui permette à la fois de bénéficier « des mêmes avantages qu'actuellement en tant que membres de l'Union douanière et du marché unique » et de contrôler les flux migratoires. Mais l'UE-27 a refusé nettement toute reprise des négociations et certains travaillistes souhaitent un nouveau referendum... L'espoir de Theresa May est que la crainte d'un *No deal* sera suffisamment forte pour que son compromis soit voté.

Si, au départ, le Brexit semblait fragiliser l'UE, en montrant qu'un départ était possible, l'UE a montré son unité dans les négociations. Il est vite apparu que sortir de l'UE était pénible et coûteux. L'UE est une cage, plus ou moins dorée, dont il est difficile, sinon impossible, de sortir.

[\[1\]](#) Voir : *Joint report from the negotiators of the EU and the UK government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 on the UK's orderly withdrawal from the EU*, 8 décembre 2017. Voir Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak, « Brexit réussir sa sortie », *blog de l'OFCE*, 6 décembre 2017.

[\[2\]](#)

[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft\\_withdrawal\\_agreement\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement_0.pdf)

[\[3\]](#)

<https://www.consilium.europa.eu/media/37059/20181121-cover-political-declaration.pdf>

[\[4\]](#)

<https://www.consilium.europa.eu/media/37114/25-special-euco-final-conclusions-fr.pdf> et

[\[5\]](#)

<https://www.consilium.europa.eu/media/37137/25-special-euco-st>

[6] Le flou est dans le texte : “The United Kingdom will consider aligning with Union rules in relevant areas”.

---

## **Brexit : voies sans issue ?**

par [Catherine Mathieu](#) et [Henri Sterdyniak](#)

Le résultat du référendum du 23 juin 2016 en faveur d'une sortie de l'Union européenne a ouvert une période de forte incertitude économique et politique au Royaume-Uni. Il pose aussi des problèmes délicats à l'UE : pour la première fois, un pays choisit de quitter l'UE. Alors que les partis populistes montent en puissance dans plusieurs pays européens, que l'euroscepticisme est de mise dans d'autres (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie), que la crise des migrants divise les États membres, l'UE-27 doit négocier la sortie britannique avec l'objectif d'éviter d'offrir une alternative séduisante aux adversaires de l'intégration européenne. Une négociation satisfaisante pour le RU et l'UE est impossible puisque le but de l'UE ne peut être de trouver un accord avantageux pour le RU, mais, au contraire, de faire un exemple, de montrer que la sortie de l'UE a un coût économique important sans gain financier notable, qu'elle ne permet pas de définir une autre stratégie économique.

Selon le calendrier actuel, le Royaume-Uni quittera l'UE le 29 mars 2019, deux ans après la notification officielle du gouvernement britannique de quitter l'UE, le 29 mars 2017. Les négociations avec l'UE ont officiellement commencé avril 2017.

Jusqu'à présent, sous l'égide de la Commission européenne et de son négociateur en chef, Michel Barnier, l'UE-27 a maintenu une position ferme et unie. Cette position n'a guère donné lieu à des débats démocratiques, ni au niveau national, ni au niveau européen. Ni au Conseil européen, ni au Parlement, les partisans de lignes plus conciliantes ne se sont exprimés, de peur d'être accusés de rompre l'unité européenne.

L'UE-27 refuse de remettre en cause, en quoi que ce soit, le fonctionnement de l'UE pour aboutir à un accord avec le RU ; elle considère que les quatre libertés de circulation (des biens, des services, des capitaux et des personnes) sont indissociables ; elle refuse que le rôle de juge suprême du CJUE puisse être remis en cause ; elle refuse que le RU puisse pratiquer le « cherry picking », choisir les programmes européens auxquels il participe. En même temps, les pays de l'UE-27 saisissent la situation pour mettre en cause le statut de la City, de l'Irlande du Nord (pour la République d'Irlande), de Gibraltar (pour l'Espagne).

### **Des négociations difficiles**

Le 29 avril 2017, le Conseil européen avait adopté ses positions de négociations et nommé Michel Barnier comme négociateur en chef. Les Britanniques souhaitaient négocier en priorité le futur partenariat entre l'UE et le RU, mais l'UE-27 a imposé que les négociations ne portent, en premier lieu, que sur trois points : les droits des citoyens, le règlement financier de la séparation et la frontière entre l'Irlande et l'Irlande du Nord. L'UE-27 a adopté une position dure sur chacun de ses trois points, refusant de discuter du partenariat futur avant que ceux-ci ne soient réglés, interdisant toute discussion bilatérale (entre le RU et un pays membre) et toute pré-négociation entre le RU et un pays tiers sur leurs futures relations commerciales.

Le 8 décembre 2017, un accord a enfin été obtenu entre le

Royaume-Uni et la Commission sur les trois points initiaux <sup>[1]</sup>; cet accord a été ratifié au Conseil européen des 14-15 décembre [2]. Cependant, de fortes ambiguïtés persistent, tout particulièrement sur la question de l'Irlande.

Le Conseil européen a accepté la demande britannique d'une période de transition, en fixant sa fin au 31 décembre 2020 (de façon à coïncider avec la fin de la programmation du budget européen actuel). Ainsi, de mars 2019 à fin 2020, le RU devra respecter toutes les obligations du marché unique (dont les quatre libertés et la compétence de la CJUE), sans plus avoir voix au chapitre à Bruxelles.

L'UE-27 a accepté l'ouverture de négociations sur la période de transition et sur le partenariat futur. Ces négociations devaient aboutir lors du sommet européen d'octobre 2018 à un accord fixant les conditions du retrait, les règles de la période de transition et esquissant, par une déclaration politique, le futur traité fixant les relations entre le Royaume-Uni et l'UE-27, de sorte que les instances européennes et britanniques aient le temps de les examiner et de les voter avant le 30 mars 2019.

Cependant, aussi bien l'UE-27 que le RU ont proclamé qu'« il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout », de sorte que les accords sur les trois points comme sur la période de transition sont conditionnés à l'accord sur le partenariat futur.

### **Les négociations du côté britannique**

Les membres du gouvernement formé par Theresa May en juillet 2016 ont dès le départ été divisés sur les modalités du Brexit : d'un côté, les partisans d'un Brexit dur, dont, Boris Johnson, alors chargé des affaires étrangères et David Davis, alors chargé de négocier la sortie du Royaume-Uni de l'UE ; de l'autre, les membres favorables à un compromis pour limiter l'impact du Brexit sur l'économie britannique, dont Philip

Hammond, chancelier de l'Échiquier. Les partisans d'un Brexit dur avaient fait campagne en soutenant que quitter l'UE permettrait d'arrêter de verser une contribution financière à l'UE et de « mieux utiliser » cet argent pour financer le système de santé britannique ; que le Royaume-Uni pourrait signer librement des accords commerciaux avec les pays hors UE et se tourner vers le monde extérieur, ce qui serait porteur pour l'économie britannique ; que sortir du carcan des réglementations européennes permettrait d'impulser l'économie. Pour eux, il ne faut pas céder aux demandes de l'UE-27, quitte à prendre le risque d'une sortie sans accord. L'objectif doit être de s'extraire des contraintes européennes, de « reprendre le contrôle ». Pour les partisans d'un compromis avec l'UE, il faut absolument éviter une sortie sans accord, une « chute de la falaise », qui serait nuisible aux entreprises britanniques et à l'emploi. Au cours des derniers mois, c'est ce camp qui a progressivement fait avancer ses positions au sein du gouvernement, amenant Theresa May à demander à l'UE-27 une période de transition, lors du discours de Florence de septembre 2017, ce qui répondait aussi à la demande des représentants des entreprises britanniques (dont la Confédération des industriels britanniques, CBI). Le 6 juillet 2018, Theresa May a tenu une réunion du gouvernement dans la résidence de Chequers afin de s'accorder sur les propositions britanniques sur la future relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Les concessions faites au fil des mois par le gouvernement britannique et ces propositions ont conduit David Davis puis Boris Johnson à démissionner le 8 juillet 2018.

Le 12 juillet 2018, le gouvernement britannique a publié un livre blanc sur le futur partenariat [\[3\]](#). Celui-ci propose un « Brexit basé sur des principes et pratique » [\[4\]](#). Celui-ci doit « respecter le résultat du référendum de 2016 et la décision du Royaume-Uni de reprendre les commandes de ses lois, de ses frontières et de ses finances ». Il s'agit de construire une nouvelle relation entre le RU et l'UE, « plus profonde que la

relation actuelle entre l'UE et aucun pays tiers, tenant compte de l'histoire et des liens étroits actuels ».

Le livre blanc comporte quatre chapitres : partenariat économique, partenariat de sécurité, coopérations intersectorielles et relations institutionnelles. En ce qui concerne le partenariat économique, l'accord doit permettre une « relation vaste et approfondie avec le reste de l'UE ». Le Royaume-Uni propose d'établir une zone de libre échange des biens. Cela permettrait aux entreprises britanniques et européennes de maintenir les chaînes de production et éviterait les contrôles douaniers et réglementaires aux frontières. Cette zone de libre-échange permettrait de « tenir la promesse » de maintien de l'absence de frontière entre l'Irlande du Nord et de la république d'Irlande. Le RU s'alignerait sur les règles pertinentes de l'UE pour permettre un commerce sans friction à la frontière ; il participerait aux agences européennes pour les produits chimiques, la sécurité aérienne et les médicaments. Le livre blanc propose d'appliquer les règles douanières de l'UE aux importations de marchandises qui arriveront au RU en étant à destination de l'UE et de percevoir la TVA sur ces marchandises pour le compte de l'UE.

Pour les services, le RU reprendrait sa liberté réglementaire, acceptant de renoncer au passeport européen en matière de services financiers, tout en évoquant des dispositions de reconnaissance mutuelle des réglementations, qui préserveraient les avantages de marchés intégrés. Il souhaite le maintien de la coopération dans les domaines de l'énergie et des transports. En contrepartie, le RU s'engage à maintenir des dispositions coopératives en matière de réglementation de la concurrence, de droit du travail et d'environnement. La liberté de circulation serait maintenue pour les citoyens de l'UE et du RU.

Le partenariat de sécurité comporterait le maintien de la coopération en matières policière et juridique, la

participation du Royaume-Uni à Europol et Eurojust, la coordination en matière de politique étrangère, de défense, de lutte contre le terrorisme.

Le livre blanc propose une coopération étroite pour la circulation et la protection des données personnelles, des accords de coopération scientifique dans les domaines de l'innovation, de la culture, de l'éducation, du développement et de l'action internationale, de la R&D dans le secteur de la défense et de l'aérospatiale. Le RU souhaite continuer à participer à des programmes européens de coopération scientifique, en y apportant une contribution financière suffisante. Enfin, le Royaume-Uni ne participera plus à la politique commune de la pêche, mais propose des négociations sur le sujet.

En matière institutionnelle, le Royaume-Uni propose un accord d'association, avec un dialogue régulier entre les ministres de l'UE et du RU, dans un Comité mixte (*Joint Committee*). Le RU reconnaît la compétence exclusive de la CJUE pour interpréter les règles de l'UE, mais les litiges entre le RU et l'UE seraient tranchés par le *Joint Committee* ou par un arbitrage indépendant.

Jusqu'à présent, Theresa May tente de ménager les partisans d'un Brexit dur, les hard Brexiters – le Royaume-Uni quittera l'UE – et ceux d'un Brexit souple – le Royaume-Uni souhaite un partenariat profond et spécial avec l'UE. Theresa May répète régulièrement que le Royaume-Uni quitte l'UE mais non l'Europe, mais sa position de compromis ne satisfait pas les partisans d'un Brexit net. En septembre 2018, Boris Johnson accuse Theresa May d'avoir capitulé devant l'UE : « Dans cette négociation, l'UE a jusqu'à présent remporté toutes les manches importantes. *Nous avons placé une veste-suicide sur la Constitution britannique – et donné le détonateur à Michel Barnier. Nous lui avons donné un pied-de-biche avec lequel Bruxelles peut choisir – à tout moment – de séparer le Royaume-Uni et l'Irlande du Nord* »[\[5\]](#). Selon lui, le plan de

Chequers fait perdre tous les avantages du Brexit. Les *remainers*, partisans de rester dans l'UE, militent eux pour un nouveau referendum. Celui-ci est cependant peu probable. Theresa May l'écarte absolument, comme une « trahison de la démocratie ».

Le congrès annuel des conservateurs qui se tiendra du 30 septembre au 3 octobre pourrait voir la candidature de Boris Johnson ou de Jacob Rees-Mogg[6] à la tête du parti. Néanmoins, leurs positions ne sont pas majoritaires et les sondages accordent à Theresa May une popularité plus forte que celles de ses challengers. Sauf coup de théâtre, Theresa May continuera à porter les négociations sur le Brexit dans les mois à venir.

Le Parlement britannique avait décidé, le 13 décembre dernier, que l'accord conclu avec l'Union européenne devra être soumis à son vote. Aussi Theresa May doit trouver une majorité parlementaire pour un accord de retrait ordonné du Royaume-Uni, malgré l'opposition des *remainers* et des *hard Brexiters*, ce qui demande le soutien de certains députés travaillistes et sera délicat.

Les propositions du livre blanc de juillet n'ont pas été jugées acceptables par Michel Barnier. En août, Jeremy Hunt, le nouveau ministre des affaires étrangères estimait les risques de l'absence d'accord à 60%. Le 23 août 2018, le gouvernement a publié 25 notes techniques (sur 80 prévues) qui précisent les mesures prévues par le gouvernement en cas de sortie sans accord en mars 2019. Leur objectif est de rassurer les entreprises et les ménages sur les risques de pénurie de produits importés, notamment de certains produits alimentaires et de médicaments. Lors de la publication de ces notes, Dominic Raab, le nouveau ministre chargé des négociations sur la sortie de l'UE, a pris soin de rappeler que le gouvernement souhaite qu'un accord soit signé et que les négociateurs sont d'accord sur 80 % des dispositions de l'accord de retrait.

Si l'UE-27 reste inflexible, le gouvernement britannique aura le choix entre sortir sans accord, ce que les Brexiteurs « durs » sont prêts à faire, ou faire de nouvelles concessions. Philip Hammond a rappelé les risques de l'absence d'accord. Mais Theresa May reste sur sa ligne selon laquelle l'absence d'accord serait préférable à un mauvais accord. Le 28 août, elle reprenait les propos du Directeur général de l'OMC, Roberto Azevedo, selon lequel une sortie sans accord ne « serait pas la fin du monde », mais ne serait pas non plus « une promenade dans un parc ». Dans une tribune du *Sunday Telegraph* du 1<sup>er</sup> septembre 2018, elle réaffirme sa volonté de construire, en dehors de l'UE, un Royaume-Uni plus fort, plus audacieux, basé sur la méritocratie, adapté au futur.

### **Les négociations du côté de l'UE**

L'UE-27 refuse que le RU reste dans le marché unique et l'union douanière, en choisissant les règles qu'il veut bien appliquer. Elle ne veut pas que le RU bénéficie de règles plus favorables que les autres pays tiers, en particulier les membres actuels de l'Espace économique européen (EEE, Norvège, Islande, Liechtenstein) ou la Suisse. Les membres de l'EEE doivent actuellement intégrer toute la législation du marché unique (en particulier la libre circulation des personnes) et contribuer au budget européen. Le passeport européen des institutions financières leur est aujourd'hui accordé, mais la Suisse n'en bénéficie pas.

En décembre 2017, Michel Barnier avait affirmé clairement qu'il fallait tirer les leçons du refus du Royaume-Uni de respecter les quatre libertés, de retrouver sa souveraineté commerciale, de ne plus reconnaître l'autorité de la Cour de justice européenne. Ceci écarte toute possibilité de participation au marché unique et à l'union douanière. L'accord avec le Royaume-Uni sera un accord de libre-échange, sur le modèle des accords signés avec le Canada le CETA, la Corée du Sud et plus récemment le Japon. Il ne concernera pas

les services financiers.

Durant les négociations de 2018, l'UE-27 a été particulièrement peu conciliante sur l'obligation du RU d'appliquer toutes les règles de l'UE et la garantie de la liberté d'installation des personnes jusqu'à la fin de la période de transition, sur la frontière irlandaise (soutenant que l'absence de frontières physiques n'était pas compatible avec le retrait du RU de l'union douanière, demandant que l'Irlande du Nord reste dans le marché unique tant que le RU ne trouve pas une solution garantissant l'intégrité du marché intérieur sans frontière physique en Irlande), sur le rôle de la CJUE (qui devrait être compétente pour interpréter l'accord de retrait), sur l'autonomie de décision de l'UE (refusant la mise en place d'organes permanents de décisions conjointes avec le RU), et même sur Gibraltar et les bases militaires britanniques à Chypre.

Ainsi, le 2 juillet 2018, Michel Barnier<sup>[7]</sup> accepte le principe d'un *partenariat ambitieux*, mais refuse toute frontière terrestre entre les deux parties de l'Irlande, tout en indiquant qu'une frontière terrestre est nécessaire pour protéger l'UE (ce qui voudrait dire que le seul accord acceptable impliquerait que la frontière passe entre l'Irlande du Nord et le reste du RU, solution inacceptable pour le RU). Il refuse que l'UE « perde le contrôle de ses frontières et de ses lois ». Il refuse donc que le RU soit chargé d'appliquer des règles douanières européennes et de percevoir la TVA pour l'UE. Il insiste sur le fait que la future coopération avec le RU ne pourra s'appuyer sur le même degré de confiance qu'entre les pays membres. Il réclame des engagements précis et contrôlables du Royaume-Uni, en particulier sur les normes sanitaires et la protection des indications géographique. Il souhaite que l'accord se limite à un accord de libre-échange, avec des garanties britanniques quant à la réglementation et les aides d'État, avec une coopération en matière de douane et de réglementation.

Ainsi le Royaume-Uni devra renégocier l'ensemble des traités commerciaux, tant avec l'UE qu'avec les pays tiers. Ces accords seront probablement longs à mettre en place, en tout cas nécessiteront plus de deux ans. Le manque de préparation et la désorganisation avec lesquels le Royaume-Uni a abordé les négociations du Brexit augure mal de sa capacité à négocier rapidement de tels accords. La question du rétablissement de contrôles douaniers est cruciale et délicate, que ce soit en Irlande, à Gibraltar ou à Calais. De nombreuses entreprises multinationales relocaliseront en Europe continentale leurs usines et sièges sociaux. La perte du passeport financier est acquise. C'est sur ce point que les Britanniques risquent de plus perdre, vu le poids des activités de la City (7,5% du PIB britannique). Le Royaume-Uni devra choisir entre se plier aux règles européennes pour conserver un certain accès aux marchés européens ou jouer l'affrontement par une politique de libéralisation. L'UE-27 pourrait saisir l'occasion du départ du RU pour revenir à un modèle financier rhénan, basé sur les banques et le crédit, plutôt que sur les marchés ou, au contraire, essayer de supplanter la City pour les activités de marchés par des mesures de libéralisation. C'est la seconde branche de l'alternative qui l'emportera.

### **Choisir entre trois stratégies**

Jusqu'à présent, les pays de l'UE-27 ont adopté une position dure mais facile à tenir : puisque c'est le Royaume-Uni qui choisit de quitter l'Union, c'est à lui de faire des propositions acceptables pour l'UE-27, pour son retrait comme pour les relations ultérieures. C'est ainsi que l'on est arrivé à une situation d'enlisement. L'UE-27 doit aujourd'hui choisir entre trois stratégies :

– Ne pas faire de propositions acceptables par les Britanniques et se résigner à une sortie sans accord : les relations entre le RU et l'UE-27 seraient gérées selon les principes de l'OMC ; les conditions financières du divorce

seraient fixées de façon juridique. Le Royaume-Uni retrouverait sa pleine souveraineté. Deux raisons amènent à redouter ce scénario : le commerce serait obligatoirement perturbé par la réinstallation de barrières douanières dans les ports et en Irlande ; ce « Brexit dur » inciterait le Royaume-Uni à devenir un paradis fiscal et réglementaire, de sorte que l'UE serait devant l'alternative, soit de suivre, soit de prendre des mesures de rétorsion, deux solutions néfastes ;

– Prendre la question à bras le corps et instaurer un troisième cercle pour les pays qui veulent participer à une union douanière avec les pays de l'UE soit, à court terme, en outre le Royaume-Uni et les pays de l'EEE. C'est dans ce cadre que seraient négociés les accords concernant les réglementations techniques et les normes des biens et services. Ainsi, l'aspect « liberté des échanges » serait dissocié des questions de souveraineté politique. Cela pose cependant deux problèmes : ces accords devraient être négociés dans des comités techniques où les opinions publiques, les parlements nationaux comme le parlement européen, n'auraient guère voix au chapitre. Les champs de l'union douanière sont problématiques, en particulier, pour les questions fiscales, les réglementations financières, la liberté de circulation des personnes et des services ;

– Choisir la solution du « partenariat spécial et approfondi », qui suppose des concessions réciproques. Et qui obligatoirement pourra servir de modèle aux relations de l'UE avec d'autres pays. Il comporterait une union douanière limitée aux marchandises, des comités d'harmonisation des normes, des accords au coup par coup pour les services, le droit pour le RU à limiter la circulation des personnes, sans doute une cour d'arbitrage (qui limiterait les pouvoirs de la CJUE), un engagement à éviter la concurrence fiscale et réglementaire. On le voit, cela ne pourrait satisfaire ni les partisans d'un *brexit dur*, ni les partisans d'une Union

européenne autonome et intégrée.

[1] Voir : *Joint report from the negotiators of the EU and the UK government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 on the UK's orderly withdrawal from the EU*, 8 décembre 2017.

[2] Voir Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak : *Brexit, réussir sa sortie, Blog de l'OFCE*, 6 décembre 2017.

[3] HM Government : « the future relationship between the United Kingdom and the European Union », juillet 2018.

[4] L'expression étant dans le texte d'origine : « A principled and practical Brexit ». Des traductions de la note de synthèse dans les 25 langues de l'UE sont disponibles sur le site web du Department for Exiting the European Union. La version française utilise le terme de « Brexit vertueux et pratique ».

[5] Tribune de Boris Johnson, *Mail on Sunday*, 9 septembre 2018.

[6] Favorable à un Brexit dur, mais aussi issu d'Eton-Oxford, catholique traditionaliste, opposé à l'avortement, aux dépenses publiques et à la lutte contre le changement climatique.

[7] Voir : « [Un partenariat ambitieux avec le Royaume-Uni après le Brexit](#) », 2 juillet 2018.

---

# Après la déclaration de Meseberg...

par [Catherine Mathieu](#) et [Henri Sterdyniak](#)

Rien n'est facile en Europe. S'il y a un certain consensus sur la nécessité d'améliorer le fonctionnement de l'UE, les projets diffèrent entre la Commission européenne, les États membres et à l'intérieur même des pays de l'UE. Sur la base du rapport des Cinq présidents de juin 2015 : [Compléter l'Union économique et monétaire](#), la Commission propose de nouvelles avancées pour la zone euro, comme finaliser l'Union bancaire, développer l'Union des marchés de capitaux, créer de nouveaux instruments pour inciter les États membres à entreprendre des réformes structurelles ; créer une capacité de stabilisation budgétaire à l'échelle de la zone euro.

Si le projet de rénovation de l'Europe, basé sur l'impulsion du couple franco-allemand, présenté par Emmanuel Macron, en particulier dans son discours de la Sorbonne du 21 septembre 2017, a été reçu avec un grand intérêt, de grandes réserves sont aussi apparues. Beaucoup d'États membres réclament que les 27 soient traités sur un pied d'égalité ; ils rejettent tout projet accentuant les disparités entre les pays de la zone euro et les autres et tout projet créant un « groupe de rénovation » à l'intérieur même de la zone euro. L'approfondissement de l'Union économique et monétaire doit se limiter à ce « qui est nécessaire » et non s'étendre à « ce qui serait agréable d'avoir »[\[1\]](#). Par ailleurs, beaucoup d'économistes ou personnalités politiques allemands, refusent toute une *Europe des transferts*, qui organiserait des transferts permanents, sans un montant limité voté par le Parlement allemand et sans une stricte conditionnalité.

La [déclaration](#) faite le 19 juin dernier par Angela Merkel et Emmanuel Macron, à l'issue du sommet franco-allemand de

Meseberg, était donc très attendue pour préciser les intentions des deux plus grands pays de l'UE, avant le Conseil européen des 28-29 juin. La déclaration[\[2\]](#) est un compromis qui reste souvent vague.

Les deux dirigeants reprennent la proposition de la Commission de développer « les liens entre les fonds structurels et la coordination des politiques économiques », ce qui est contestable si, par coordination, il faut comprendre le respect des règles budgétaires actuelles, et non une véritable coordination des politiques économiques. Les traités prévoient certes des dispositifs de sanctions financières, en l'absence de respect des règles budgétaires, mais ceux-ci ne peuvent consister en des diminutions de fonds structurels.

Les deux dirigeants acceptent de soutenir le projet présenté par la Commission d'assiette commune pour l'impôt sur les sociétés (ACIS), tout en refusant certains aspects contestables (comme la déduction d'intérêts notionnels sur les fonds propres). Toutefois, la discussion devra être poursuivie sur deux points : la possibilité pour un pays d'introduire ou de maintenir des dispositifs de crédit d'impôt, le rapprochement des taux[\[3\]](#).

Les deux dirigeants envisagent de réviser le Traité sur le mécanisme européen de stabilité (MES). Celui-ci pourrait être incorporé dans le droit de l'UE, comme le demande la Commission, tout en restant un organisme inter-gouvernemental, comme le réclament les pays du Nord. Le MES pourrait changer de nom, mais le nom souvent proposé de Fonds monétaire européen semble écarté. Il n'est pas écrit clairement (contrairement aux souhaits de beaucoup d'économistes et personnalités politiques allemands) que tout pays aidé devra aussi imposer à ses créanciers privés une restructuration de sa dette, mais il est précisé que la soutenabilité de la dette d'un pays aidé devra être examinée ; que des clauses d'action collective pourraient être introduites ; que le MES facilitera le dialogue entre le pays aidé et ses créanciers privés.

Certains proposaient que le MES soit chargé de surveiller les politiques budgétaires des États membres, de façon purement technique, pour imposer le respect des traités. La déclaration stipule que le MES devra évaluer la situation économique des États membres (« sans dupliquer le rôle de la Commission et dans le plein respect des traités »). On voit mal comment éviter cette duplication (en fait sans doute une « triplification », compte-tenu du rôle des Comités budgétaires). Un pays aidé par le MES pourrait demander aussi l'aide du FMI (ce qui suppose que l'UE renonce à l'objectif de siège unique au FMI). Une ligne de crédit de précaution pourrait soutenir un pays membre, qui n'a plus accès aux marchés financiers, sans avoir besoin d'un programme complet. La feuille de route précise, bizarrement, que ce soutien serait réservé aux pays économiquement et budgétairement sains.

Les deux dirigeants acceptent le projet d'Union des marchés de capitaux. Ils acceptent le principe de renforcement de l'Union bancaire, mais, selon le souhait allemand, les risques des systèmes bancaires nationaux actuels devront être réduits avant d'être partagés. Le MES devrait établir une ligne de crédit, servant de filet de sécurité pour le Fonds de résolution unique, de taille légèrement inférieure à celle du fonds lui-même. Les éventuelles contributions de cette ligne à des banques en difficulté seront remboursées par le secteur bancaire en 3 (voire 5) ans. Son entrée en vigueur, avant 2024, dépendra donc de l'évolution des risques des secteurs bancaires nationaux. La négociation politique sur la garantie européenne des dépôts pourrait débuter dès juin 2018 ; sa mise en place dépendra elle-aussi de la réduction des risques.

La feuille de route franco-allemande rejette nettement le projet de la Commission de mettre en place un actif synthétique, déclaré comme sans risque, élaboré à partir d'un portefeuille titrisé de titres publics. Par contre, elle est silencieuse sur l'autre projet de la Commission, celui de

décourager les banques de détenir trop de titres publics émanant de leur pays, en les obligeant à les considérer comme risqués, de sorte qu'elles auraient été incitées à détenir cet actif synthétique. Ces deux propositions auraient affaibli la capacité des États membres à se financer et auraient fait augmenter les *spreads* en Europe.

L'Allemagne s'est ralliée à la proposition française de mettre en place un budget de la zone euro pour promouvoir « la compétitivité, la convergence et la stabilité ». Cependant, la taille de ce budget n'est pas précisée (plusieurs centaines de milliards d'euros ou quelques dizaines ?). Il serait financé par des contributions nationales, des contributions européennes et des ressources spécifiques : une taxe sur les transactions financières (selon le modèle français, donc uniquement sur les achats d'actions), la taxation des entreprises numériques et une partie des ressources de l'impôt sur les sociétés, une fois l'ACIS mise en place. Il est précisé que les dépenses viendront en substitution des dépenses nationales et que la réduction du ratio dette publique/PIB reste une priorité. Il n'est pas dit que ce budget pourrait être déficitaire. Il est précisé que la fonction de stabilisation n'induirait pas des transferts permanents : la déclaration envisage un simple report des contributions au budget de la zone euro du pays frappé par un choc (mais cela suppose que ces contributions soient importantes) ou un Fonds européen de stabilisation du chômage qui prêterait de l'argent au système d'indemnisation du chômage d'un pays frappé par une perte importante d'emplois. Cela ne serait qu'un prêt de taille limitée ; on en voit mal l'intérêt pour des pays qui empruntent sans problème sur les marchés financiers. Le texte précise que les décisions stratégiques concernant la zone euro seront prises par les pays de la zone euro, mais les dépenses seront effectuées par la Commission.

Selon le [Financial Times](#), Wopke Hoekstra, le ministre des

Finances néerlandais, aurait adressé le 22 juin au président de l'Eurogroupe, une lettre au nom de douze pays de l'UE (les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg, la Finlande, l'Irlande, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, l'Autriche, Malte, le Danemark et la Suède) se déclarant hostiles au projet de budget de la zone euro, refusant toute hausse des dépenses de l'UE et tout impôt commun.

Il n'est pas simple de « rénover l'Europe ». Certains pays refusent toute avancée institutionnelle, pour de bonnes ou de mauvaises raisons. Tout projet créant plus de solidarité se heurte aux pays qui refusent toute hausse des transferts. Enfin, les pays réticents refusent aussi toute Europe à plusieurs vitesses.

[1] Déclaration du 6 mars 2018 des ministres des Finances de huit pays du Nord (Pays-Bas, Irlande, Finlande, Estonie, Lettonie, Lituanie, Danemark, Suède).

[2] Elle est complétée par une [feuille de route franco-allemande](#).

[3] Voir la [Position commune de la France et de l'Allemagne sur la directive ACIS](#).

---

**Salairé minimum : du coût  
salarial au niveau de vie.**

# Une comparaison France, Allemagne et Royaume-Uni

par Odile Chagny, IRES, [Sabine Le Bayon](#), [Catherine Mathieu](#), [Henri Sterdyniak](#), OFCE

La plupart des pays développés ont aujourd'hui un salaire minimum, en particulier 22 des 28 pays de l'UE. La France a longtemps fait figure d'exception, avec un salaire minimum relativement élevé. Mais, en 1999, le Royaume-Uni a mis en place un salaire minimum, et l'objectif du gouvernement britannique est de porter ce salaire à 60 % du salaire médian d'ici 2020, ce qui le placerait au niveau de la France dans le haut du classement des pays de l'OCDE. Plus récemment, en 2015, l'Allemagne a introduit un salaire minimum.

Toutefois, le salaire brut est une notion juridique. Ce qui importe du point de vue économique est le coût du travail pour l'entreprise, et le revenu disponible (tenant compte des prestations et des impôts) des ménages de salariés payés au salaire minimum.

Nous présentons dans le [Policy Brief n° 34](#) une comparaison des salaires minima en vigueur en 2017 dans ces trois pays, à l'aide de cas-type, du point de vue du coût du travail, puis du niveau de vie des salariés.

Il apparaît que le coût du travail est un peu plus élevé en Allemagne qu'en France et nettement plus qu'au Royaume-Uni, et que les réformes annoncées en France pour 2019 (baisse des cotisations) renforceront l'avantage compétitif de la France vis-à-vis de l'Allemagne. Le coût du travail au salaire minimum n'est donc pas particulièrement élevé en France (tableau).

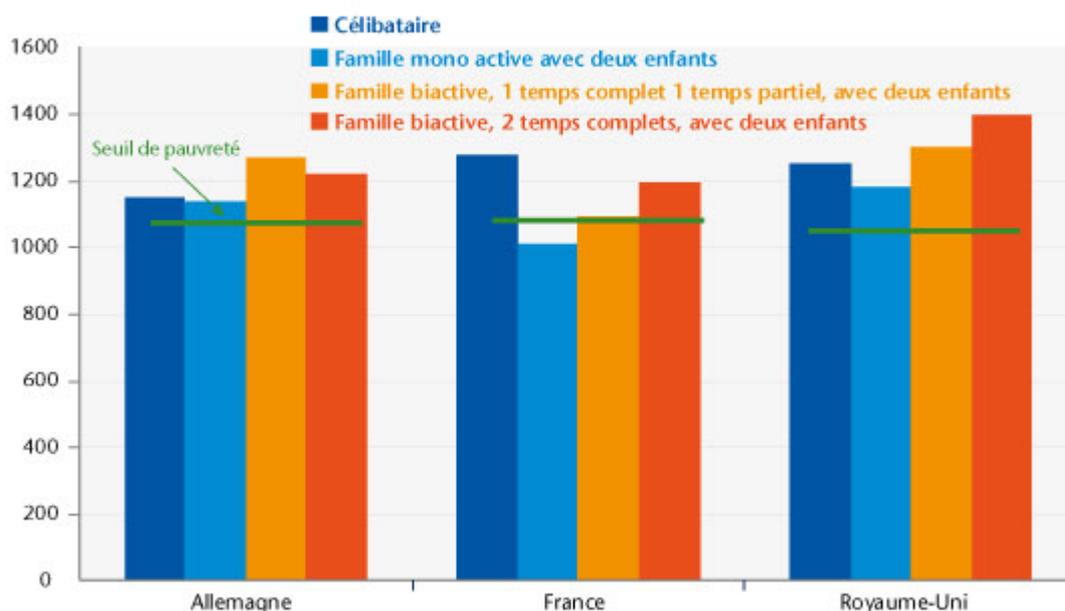
Tableau. Coût du travail, salaire brut et salaire net par heure pour un emploi rémunéré au salaire minimum légal en vigueur en avril 2017

	Allemagne	France	Royaume-Uni
Coût du travail horaire	10,84 €	10,68 €	9,26 €
Taux de CS employeur	22,7 %	9,4 %	5,54 %
Salaire brut horaire	8,84 €	9,76 €	8,77 €
Taux de CS salarié	20,8 %	23,3 %*	4,82 %
Salaire net horaire	7,01 €	7,49 €	8,35 €
Salaire net/ extra brut	64,7 %	70,1 %	90,2 %
Salaire net horaire (PPA)	7,31 €	7,49 €	7,82 €

Source : calculs des auteurs.

En ce qui concerne le revenu disponible, la comparaison de différentes configurations de temps de travail et de situations familiales met en évidence des logiques différentes dans les trois pays. En Allemagne, la logique sous-jacente est de protéger les familles de la pauvreté, quelles que soient les modalités de travail des parents. A contrario, en France, une famille avec deux enfants doit cumuler deux temps complets au SMIC pour échapper à la pauvreté, le système socialo-fiscal voulant inciter à l'insertion des femmes dans le marché du travail. La France est ainsi le seul des trois pays où une famille mono-active avec deux enfants dont l'un des parents travaille à temps complet au salaire minimum est en dessous du seuil de pauvreté monétaire (graphique).

Graphique. Niveau de vie d'un célibataire et de familles avec deux enfants de 7 et 9 ans (mono-active ou bi-active), en euros courants par mois en avril 2017



Source : calculs des auteurs.

Du point de vue de la position relative des salariés au salaire minimum par rapport à l'ensemble de la population, notre étude met en évidence la situation plutôt favorable du Royaume-Uni. Le niveau de vie y est comparativement élevé : toutes les familles considérées dans nos cas types ont un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté, de l'ordre de 30% pour une famille où les deux parents travaillent au salaire minimum à temps complet. Le gain à la reprise d'un emploi y est, comme en France, élevé, alors qu'il est bas en Allemagne dans toutes les configurations.

Enfin, notre analyse contribue au débat sur la mise en place d'un salaire minimum en Europe. Une politique d'harmonisation des salaires minima en Europe telle que celle qui est proposée par la Confédération européenne des syndicats et soutenue par la France, ne peut se concevoir uniquement en termes de revenus salariaux, mais doit aussi tenir compte des objectifs visés en termes de niveaux de vie, tout particulièrement pour les familles.

---

# Brexit : réussir sa sortie ?

par [Catherine Mathieu](#) et Henri Sterdyniak

*Le sommet européen des 14-15 décembre 2017 marquera-t-il le début d'une nouvelle phase de négociations sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE) ?*

*Theresa May souhaite faire du Brexit un succès et que soit mis en place un partenariat spécial entre le Royaume-Uni et l'UE, un partenariat sur mesure qui permettrait aux échanges commerciaux et financiers de se poursuivre avec un minimum de frictions après la sortie du Royaume-Uni de l'UE, tout en redonnant au Royaume-Uni sa souveraineté nationale, en particulier en retrouvant la possibilité de pouvoir limiter l'immigration des travailleurs en provenance de l'UE et en n'étant plus soumis à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Pour les pays de l'UE-27, il faut, au contraire, montrer que sortir de l'UE a un coût économique important, sans gain budgétaire notable, que ceux qui sortent doivent continuer à accepter une partie importante des règles européennes et qu'ils ne peuvent prétendre bénéficier des avantages du marché unique sans en supporter les coûts. Il faut éviter que d'autres États membres soient tentés de suivre l'exemple britannique.*

*Ce billet fait le point sur les positions de négociation de l'UE-27 et du gouvernement britannique, sur les divisions britanniques à l'approche du sommet européen. Les négociations, en cours depuis près de six mois sont difficiles et recouvrent de nombreux enjeux : droits des citoyens, règlement financier, frontière en Irlande et futur partenariat entre le Royaume-Uni et l'UE-27.*

Le sommet européen des 14-15 décembre 2017 marquera-t-il le début d'une nouvelle phase de négociations sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE) ? À l'approche de ce sommet, les enjeux sont importants pour les Britanniques. Une majorité de Britanniques avait voté en faveur d'une sortie de l'Union européenne le 23 juin 2016, mais ce n'est que le 29 mars 2017 que Theresa May a notifié officiellement la décision britannique de sortir de l'UE en déclenchant l'article 50 du Traité sur l'Union européenne. Cet article stipule que « L'État membre qui décide de se retirer notifie son intention au Conseil européen. À la lumière des orientations du Conseil européen, l'Union négocie et conclut avec cet État un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union ». Le déclenchement de l'article 50 ouvre une période de deux ans pour négocier la sortie du Royaume-Uni, le 29 mars 2019.

Ces négociations sont en cours depuis près de six mois. Elles sont difficiles et recouvrent de nombreux enjeux. C'est la première fois qu'un pays demande à sortir de l'UE, et ni le Royaume-Uni ni l'UE-27 ne souhaitent en sortir perdants. Pour le gouvernement britannique, le point clé est celui de la mise en place d'un futur partenariat commercial et financier avec l'UE. Theresa May souhaite faire du Brexit un succès et que soit mis en place un partenariat spécial entre le Royaume-Uni et l'UE, un partenariat sur mesure qui permettrait aux échanges commerciaux et financiers de se poursuivre avec un minimum de frictions après la sortie du Royaume-Uni de l'UE, tout en redonnant au Royaume-Uni sa souveraineté nationale, en particulier en retrouvant la possibilité de pouvoir limiter l'immigration des travailleurs en provenance de l'UE et en n'étant plus soumis à la Cour de justice de l'union européenne (CJUE). Pour les pays de l'UE-27, il faut, au contraire, montrer que sortir de l'UE a un coût économique important, sans gain budgétaire notable, que ceux qui sortent doivent continuer à accepter une partie importante des règles européennes et qu'ils ne peuvent prétendre bénéficier des

avantages du marché unique sans en supporter les coûts. Il faut éviter que d'autres États membres soient tentés de suivre l'exemple britannique.

### ***La position de l'UE-27 et les divisions britanniques***

Le 29 avril 2017, le Conseil européen a défini ses orientations (des « lignes de négociations ») et a nommé Michel Barnier, négociateur en chef des négociations pour le compte de l'UE. Pour l'UE, les négociations doivent, dans un premier temps, porter sur un « retrait ordonné », soit sur trois points seulement : les droits des citoyens européens au Royaume-Uni, le règlement financier de la séparation et la frontière entre l'Irlande et l'Irlande du Nord. L'UE-27 a adopté une position dure sur chacun de ces trois points, refuse de discuter des relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni avant que ceux-ci ne soient réglés, a interdit toute discussion bilatérale (entre le RU et un pays membre) et bloqué toute pré-négociation entre le RU et un pays tiers sur leurs futures relations commerciales. Cela place le Royaume-Uni dans une situation délicate puisque les entreprises (britanniques ou étrangères) réclament que soit levée l'incertitude sur les conditions des échanges entre le RU et l'UE après mars 2019, menaçant de réduire leurs investissements au RU, voire de délocaliser dans l'UE-27 tant que l'incertitude n'est pas levée.

L'UE est en position de force puisque le commerce avec l'UE est 5 fois plus important pour le RU que le commerce avec le RU ne l'est pour l'UE. De plus, l'UE a marqué son unité dans la sortie britannique (comme dans la crise grecque). Dans les deux cas, des positions fermes l'ont emporté. Ni au Conseil européen, ni au Parlement, les partisans de lignes plus conciliantes ne se sont exprimés, comme s'ils avaient peur d'être accusés de rompre l'unité européenne.

Au contraire, les Britanniques sont partagés en quatre positions qui traversent les rangs des conservateurs et des

travailleuses. Parmi les partisans de rester dans l'UE, les *remainers*, certains, comme Tony Blair ou Michael Heseltine, très minoritaires, espèrent encore que, devant les difficultés, le Royaume-Uni renoncera à sortir de l'UE. Lord Kerr, le rédacteur de l'article 50, rappelle que la décision d'activer cet article est réversible. Mais ce serait contraire à la tradition démocratique britannique que de ne pas respecter le vote populaire. Un nouveau référendum pourrait être organisé, mais au regard des sondages rien n'assure que le vote serait aujourd'hui différent de celui du 23 juin 2016.

Pour une majorité de *remainers*, le Brexit aura bien lieu, et il s'agit maintenant d'en minimiser les coûts économiques. Certains *remainers*, en particulier parmi les travailleuses, préconisent maintenant un *soft Brexit*, qui permettrait au RU de rester dans le marché unique. Mais, compte-tenu des conditions imposées par l'UE-27 (le respect des « 4 libertés fondamentales » – libre circulation des marchandises, des services, du capital et du travail – et le maintien de l'autorité de la CJUE), le Brexit n'aurait finalement abouti qu'à priver le Royaume-Uni de toute voix au chapitre pour des décisions qu'il devrait appliquer. Les partisans d'un *soft Brexit* sont aussi en faveur d'un délai de transition (prévu par le Traité, sous réserve d'un accord unanime des pays de l'UE), qui repousserait de deux ans la sortie du Royaume-Uni et éviterait le risque que le Royaume-Uni quitte l'UE le 29 mars 2019 sans accord négocié.

Les plus fervents partisans du Brexit sont prêts à prendre le risque d'un *hard Brexit*, sans accord avec l'UE. Le Royaume-Uni n'aurait plus à contribuer au budget de l'UE (soit environ 0,5 point de PIB par an en termes nets) ; il aurait le statut de pays tiers dans le cadre des règles de l'OMC. Le Royaume-Uni devrait alors renégocier des accords commerciaux avec tous ses partenaires, en particulier les États-Unis. Les contrôles aux frontières devraient être rétablis. Les partisans d'un *hard Brexit* ne sont pas favorables à une période de transition, qui

ne ferait que retarder le moment où le Royaume-Uni « reprendrait le contrôle », et l'empêcherait de négocier des accords avec les pays hors UE. En cas de *hard Brexit*, le risque serait que les multinationales relocalisent en Europe continentale leurs usines et sièges sociaux, que de façon générale il devienne moins attractif d'investir au Royaume-Uni et qu'une large partie des activités bancaires et financières de la zone euro quittent Londres pour Paris, Francfort, Amsterdam ou Dublin. Londres pourrait cependant jouer la carte de la concurrence fiscale (en particulier par la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés) et du paradis réglementaire, surtout en matière financière. Toutefois, le Royaume-Uni ne pourrait guère s'abstraire des contraintes internationales (les accords de la COP21, ceux de la lutte contre l'optimisation fiscale, ceux sur les échanges d'informations fiscales et bancaires, les accords de Bâle III). Les conditions financières de son départ feraient l'objet d'un règlement judiciaire. Pour les plus libéraux, le Brexit permettrait de renforcer le modèle libéral du Royaume-Uni. Il est cependant peu probable que le Royaume-Uni, dont la législation est déjà très libérale, bénéficie d'un choc important de croissance induit par des réformes encore plus libérales.

La position du gouvernement britannique est intermédiaire et évolutive. Theresa May, qui, lorsqu'elle était ministre du gouvernement Cameron en 2016, avait appelé à voter pour le maintien dans l'UE, se donne comme objectif de faire du Brexit une réussite : le Royaume-Uni doit devenir un champion de la mondialisation (« A global Britain »), un champion du libre-échange commercial, dans la tradition libérale britannique, qui doit se tourner vers le grand large. Le pays affiche d'ailleurs un excédent commercial vis-à-vis de ses partenaires hors UE, avant tout avec les États-Unis, et conserve des liens historiques avec les pays du Commonwealth, tandis qu'il affiche un important déficit commercial avec les pays de l'UE (il est cependant excédentaire en matière de services).

Theresa May a pris acte de la position de l'UE-27 selon laquelle le Royaume-Uni ne pourra pas rester dans le marché unique s'il ne respecte pas les quatre « libertés fondamentales ». Elle souhaite cependant maintenir des relations commerciales et financières privilégiées avec l'UE en signant un partenariat spécifique de libre-échange. Comme le RU souhaite pouvoir reprendre le contrôle sur ses frontières, gérer l'arrivée de travailleurs en provenance de l'UE, ne plus être soumis à la CJUE, et refuse (contrairement aux pays de l'AELE) de se plier, pour accéder librement au marché européen, à des normes sur lesquelles il n'aura pas son mot à dire, Theresa May propose que soit établi un « partenariat spécifique et approfondi » entre le RU et l'UE. Par ailleurs, depuis le discours de Florence de septembre 2017, Theresa May demande qu'une période de transition de deux ans soit mise en place, de mars 2019 à 2021.

Theresa May avait organisé des élections législatives anticipées en juin 2017, afin de renforcer sa majorité au Parlement. En fait, les attaques des travaillistes contre l'austérité et les positions des conservateurs en faveur d'une réduction des aides à la dépendance, ont fait perdre aux conservateurs leur majorité. Theresa May a dû faire un accord avec le DUP, parti Unioniste nord-Irlandais, conservateur en matière de questions de société, mais opposé à l'austérité budgétaire et au compromis avec l'Irlande. Theresa May a donc abordé les négociations sur le Brexit avec une majorité affaiblie et divisée où certains ministres (David Davis, Secrétaire d'État en charge des négociations sur le Brexit, Boris Johnson, Secrétaire d'État aux Affaires Etrangères, Liam Fox, Secrétaire d'État au Commerce International) se déclarent prêts à prendre le risque de l'absence d'un accord.

Le 15 novembre 2017, le parlement britannique a définitivement voté la loi d'abrogation du droit européen, mettant fin à son application au RU et confiant au gouvernement la tâche de transposer (ou non) dans le droit britannique les lois et

règlements européens (soit 12 000 textes). Toutefois, il a été acté que l'accord avec l'UE, s'il est signé, sera soumis au Parlement, un refus de celui-ci impliquant une sortie sans accord.

### ***L'état des négociations à la veille du sommet du 14-15 décembre***

Cinq rounds de négociation étaient initialement prévus en 2017, de juin à octobre. L'objectif était que lors du sommet européen des 19-20 octobre, les négociations aient suffisamment avancé sur les trois points fixés en avril pour que les pays de l'UE-27 acceptent d'engager la négociation sur le futur partenariat. Dès le *round* du 19 juin, David Davis avait accepté la demande de séquençages de l'UE-27. Ainsi, seuls les trois points souhaités par l'UE-27 ont été discutés, alors que pour le gouvernement britannique (et les entreprises du pays), c'est le futur partenariat qui est crucial. Lors de la clôture du cinquième *round*, le 12 octobre 2017, Michel Barnier avait déclaré que les négociations sur les aspects financiers étaient dans une impasse et qu'il ne pourrait pas proposer au sommet européen du 19 octobre d'engager les discussions sur un accord commercial, tout en espérant que des progrès soient faits d'ici le sommet européen du 14-15 décembre. Le 20 octobre, le Conseil européen a cependant ouvert la possibilité d'un accord de transition, proposant que des discussions préparatoires soient menées en vue du sommet de décembre, qui sera donc crucial.

En ce qui concerne les droits des citoyens, en particulier des 3,2 millions de citoyens de l'UE résidents au Royaume-Uni, Theresa May a proposé que tous les citoyens de l'UE, installés au Royaume-Uni avant le 29 mars 2017, puissent obtenir un statut de résident qui leur garantisse les mêmes droits que les citoyens britanniques en matière d'emploi et de droits sociaux. Ceci serait automatique pour ceux qui y résident depuis plus de 5 ans et, quand ils atteindront 5 années de résidence pour les autres. Les négociations ont échoué sur la

date de référence (mars 2017 ou 2019 ?), sur le maintien du droit au regroupement familial et surtout le contrôle de l'application de l'accord par la CJUE, que l'UE-27 réclame pour éviter que le RU ne puisse durcir sa réglementation, mais que le RU ne peut accepter (toutefois, il pourrait consentir à la mise en place d'un tribunal d'arbitrage).

Sur la question de la frontière irlandaise, les deux parties sont d'accord pour préserver l'accord de paix en Irlande du Nord et pour maintenir l'absence de frontière terrestre, afin de ne pas mettre d'obstacles aux intenses échanges entre les deux parties de l'île et à la liberté de circulation entre les deux zones (30 000 personnes par jour franchissent la frontière), ce qui est difficile si le Royaume-Uni n'est plus ni dans le marché unique ni dans l'Union douanière. La République d'Irlande refuse toute frontière *dure*, et menace d'apposer un veto à tout accord qui mettrait des barrières supplémentaires entre l'Irlande et l'Irlande du Nord. Elle demande un statut spécial pour l'Irlande du Nord, qui maintiendrait celle-ci dans l'union douanière. En sens inverse, le DUP refuse le maintien de l'Irlande du Nord dans l'union douanière après le Brexit, du moins tout accord qui ne s'appliquerait pas à l'ensemble du Royaume-Uni ; le gouvernement britannique souhaite maintenir l'intégrité du Royaume-Uni, refuse que l'Irlande du Nord reste soumise à la réglementation de l'UE et que la frontière passe entre l'Irlande du Nord et le reste du RU. Il propose de mettre en place une frontière invisible, ce qui va demander une grande créativité. Sur ce point, l'UE-27 estime que c'est au Royaume-Uni de faire des propositions acceptables. Devant les difficultés de concilier des exigences inconciliables, les deux parties pourraient s'accorder pour reporter la question à la fin des négociations sur leur partenariat futur.

Sur la question du règlement financier, les positions semblent s'être rapprochées. Du côté de l'UE, on évoquait des montants de 60 à 100 milliards d'euros comme contribution britannique

aux dépenses européennes déjà engagées, tandis que le Royaume-Uni ne souhaitait pas aborder la question du règlement financier indépendamment de la négociation du futur accord. En septembre 2017, Theresa May a cependant affirmé clairement que le Royaume-Uni honorerait ses engagements financiers envers l'UE, à savoir sa part dans les dépenses de 2017-19, ses engagements pour 2020, les dépenses d'investissements engagés au-delà, sa part des retraites des fonctionnaires européens. Le Royaume-Uni devrait devoir déboursier entre 45 et 50 milliards d'euros. Dans le cadre des négociations sur le futur partenariat, le gouvernement britannique pourrait s'engager sur une éventuelle future contribution au fonctionnement du marché unique.

Bien qu'aucun des trois points de négociation initiaux ne soit aujourd'hui vraiment réglé, il semble que l'UE-27 acceptera que des négociations sur le partenariat futur puissent s'ouvrir en 2018. Ceci nécessitera que les pays de l'UE-27 s'entendent sur une position commune, ce qui reportera à mars 2018, le début d'une nouvelle série de négociations. Il est probable, et souhaitable, que le Conseil européen des 14-15 décembre accepte la demande britannique d'une période de transition de deux ans de sorte que le risque d'une sortie sans accord en mars 2019 serait levé.

Il faudra alors trouver un accord sur le futur partenariat entre l'UE-27 et le Royaume-Uni. L'UE-27 ne doit pas céder à la tentation de punir un pays sortant, en ne lui appliquant plus que les règles de l'OMC, ce qui nuirait aussi aux exportations européennes vers le Royaume-Uni, d'autant que l'UE affiche un excédent courant de 130 milliards d'euros vis-à-vis du pays. De même, les accords de coopération industrielle (Airbus, armement, énergie, ...) pourront difficilement être remis en question. Il paraît impossible que l'UE-27 accepte que le RU reste dans le marché unique, en choisissant les règles qu'il veut bien appliquer. Mais le minimum serait un accord commercial, sur le modèle du CETA. Le

plus porteur pour les deux parties serait sans doute d'aboutir à un accord équilibré de partenariat commercial qui servirait de modèle pour créer un troisième cercle en Europe, ce qui pourrait à terme permettre d'intégrer la Norvège, l'Islande la Suisse, l'Ukraine, la Turquie, le Maroc et d'autres pays, et éviterait de placer les pays tiers dans l'alternative entre maintien de la souveraineté nationale et bienfaits de la libéralisation commerciale.

---

# Croissance et inégalités dans l'Union européenne

par [Catherine Mathieu](#) et [Henri Sterdyniak](#)

« Croissance et inégalités : défis pour les économies de l'Union européenne » : tel était le thème du 14<sup>e</sup> Colloque EUROFRAME sur les questions de politique économique dans l'Union européenne, qui s'est tenu le 9 juin 2017 à Berlin. [EUROFRAME](#) est un réseau d'instituts économiques européens qui regroupe : DIW et IFW (Allemagne), WIFO (Autriche), ETLA (Finlande), OFCE (France), ESRI (Irlande), PROMETEIA (Italie), CPB (Pays-Bas), CASE (Pologne) et NIESR (Royaume-Uni). Depuis 2004, EUROFRAME organise chaque année un colloque sur un sujet important pour les économies européennes.

Cette année, 27 contributions de chercheurs, retenues par un comité scientifique, ont été présentées au colloque dont la plupart sont disponibles sur la [page web](#) de la conférence. Ce texte fournit un résumé des travaux présentés et discutés lors

du colloque.

Ainsi que l'a souligné Marcel Fratzcher, Président du DIW, dans son allocution d'ouverture, la montée des inégalités depuis quelque 30 années, a fait que les inégalités qui étaient auparavant un sujet réservé aux chercheurs spécialisés en politique sociale sont maintenant devenus des sujets d'étude pour de nombreux économistes. Se posent plusieurs questions : pourquoi cette hausse des inégalités ? La hausse des inégalités dans chaque pays est-elle une conséquence obligée de la diminution des inégalités entre pays, que ce soit en Europe ou au niveau mondial ? Quelles sont les conséquences macroéconomiques de cette hausse ? Quelles politiques économiques pour l'éviter ?

**Inégalités de revenus : les faits.** Mark Dabrowski (CASE, Varsovie) : *"Is there a trade-off between global and national inequality ?"*, souligne que la croissance des inégalités à l'intérieur de chaque pays (en particulier aux Etats-Unis et en Chine) va de pair avec la diminution des inégalités entre pays, les deux étant favorisés par la mondialisation commerciale et financière. Toutefois, certains pays avancés ont réussi à stopper la croissance des inégalités internes, ce qui montre que les politiques nationales continuent à avoir de l'importance.

Oliver Denk (OCDE) : *"Who are the Top 1 Percent Earners in Europe ?"* analyse la structure de la couche des 1% de salariés ayant les plus hauts salaires dans les pays de l'UE. Ceux-ci représentent de 9% de la masse salariale au Royaume-Uni à 3,8% en Finlande (4,7% en France). Statistiquement, ils sont plus âgés que l'ensemble des salariés (ceci étant moins net dans les pays de l'Est), plus masculins (ceci étant moins net dans les pays nordiques), plus diplômés. Ils sont plus nombreux dans la finance, la communication, les services aux entreprises.

Tim Callan, Karina Doorley et Michael Savage (ESRI Dublin) :

*“Inequality in EU crisis countries: Identifying the impacts of automatic stabilisers and discretionary policy”*, analysent la croissance des inégalités de revenus dans les pays qui ont le plus souffert de la crise (Espagne, Grèce, Irlande, Portugal, Chypre). Dans ces cinq pays, les inégalités de revenus primaires ont augmenté en raison de la crise, mais le jeu des transferts fiscaux et sociaux automatiques a fait que les inégalités de revenu disponible sont restées stables en Irlande et au Portugal et (à un moindre degré) en Grèce.

Carlos Vacas-Soriano et Enrique Fernández-Macías (Eurofound) : *“Inequalities and employment patterns in Europe before and after the Great Recession”*, montrent que les inégalités de revenus diminuaient globalement dans l’UE avant 2008 puisque les nouveaux entrants rattrapaient les anciens membres. Depuis 2008, la Grande Récession a creusé les inégalités entre pays et à l’intérieur de nombreux pays. La croissance des inégalités internes provient surtout de la hausse du chômage ; elle frappe des pays traditionnellement égalitaristes (Allemagne, Suède, Danemark) ; elle est atténuée par la solidarité familiale et la protection sociale, dont les rôles sont cependant remis en cause.

**Modélisation de la relation croissance/inégalité.** Alberto Cardaci (Universita Cattolica del Sacro Cuore Milan) et Francesco Saraceno (OFCE, Paris) : *“Inequality and Imbalances: an open-economy agent-based model”*, présentent un modèle à deux pays. Dans l’un, la recherche d’excédents extérieurs induit une pression sur les salaires et une dépression de la demande intérieure compensée par des gains à l’exportation. Dans l’autre, la croissance des inégalités induit une tendance à la baisse de la consommation compensée par le développement du crédit. Il en résulte une crise endogène de la dette quand la dette des ménages du deuxième pays atteint une valeur limite.

Alain Desdoigts (IEDES, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne), et Fernando Jaramillo, (Universidad del Rosario, Bogota)

*“Learning by doing, inequality, and sustained growth: A middle-class perspective”*, présentent un modèle où les innovations ne peuvent être appliquées dans la production que dans les secteurs d’une taille suffisante, et donc ceux qui produisent les biens achetés par la classe moyenne (et ni dans les secteurs de biens de luxe, ni dans les secteurs de biens de bas de gamme). La croissance est donc d’autant plus forte que la classe moyenne est développée. La redistribution est favorable à la croissance si elle se fait des riches vers la classe moyenne, défavorable si elle va de la classe moyenne aux pauvres.

**Inégalité, financiarisation, politique monétaire.** L’article de Dirk Bezemer et Anna Samarina (Université de Groningen) : *“Debt shift, financial development and income inequality in Europe”*, distingue deux types de crédit bancaire, celui qui finance les activités financières et l’immobilier et celui qui finance les entreprises non-financières et la consommation. Il explique la croissance des inégalités dans les pays développés par la place croissante du crédit finançant la finance au détriment de celui qui finance la production.

L’article de Mathias Klein (DIW Berlin) et Roland Winkler (TU Dortmund University) : *“Austerity, inequality, and private debt overhang”*, soutient que les politiques budgétaires restrictives ont peu d’impact sur l’activité et l’emploi quand les dettes privées sont faibles (car l’effet Barro joue à plein) ; elles ont un effet restrictif sur l’activité et augmentent les inégalités de revenus quand les dettes privées sont fortes. De sorte qu’il faudrait ne pratiquer l’austérité budgétaire qu’une fois que l’endettement privé a été réduit.

Davide Furceri, Prakash Loungani et Aleksandra Zdzienicka (FMI) : *“The effect of monetary policy shocks on inequality,”* rappellent que l’impact de la politique monétaire sur les inégalités de revenus est ambigu. Une politique expansionniste peut faire baisser le chômage et réduire les taux d’intérêt (ce qui réduit les inégalités) ; elle peut aussi induire de

l'inflation et faire augmenter le prix des actifs (ce qui augmente les inégalités). Empiriquement, il apparaît qu'une politique restrictive augmente les inégalités de revenu, sauf si elle est provoquée par une croissance plus forte.

**Inégalités et politique sociale.** Alexei Kireyev et Jingyang Chen (FMI) « *Inclusive growth framework* », plaident pour des indicateurs de croissance incluant l'évolution de la pauvreté et des inégalités de revenu et de consommation.

Dorothee Ihle (University of Muenster) : « *Treatment effects of Riester participation along the wealth distribution: An instrumental quantile regression analysis* », analyse l'impact des plans de pensions Riester sur le patrimoine des ménages allemands. Ceux-ci augmentent significativement le patrimoine des ménages participants au bas de la distribution des revenus, mais ils sont relativement peu nombreux, tandis qu'ils ont surtout des effets de redistribution du patrimoine pour les ménages des classes moyennes.

**Inégalité, pauvreté et mobilité.** Katharina Weddige-Haaf (Utrecht University) et Clemens Kool (CPB and Utrecht University) : « *The impact of fiscal policy and internal migration on regional growth and convergence in Germany* », analysent les facteurs de convergence du revenu par habitant entre les anciens et nouveau *Länder* allemands. La convergence a été impulsée par les migrations internes, les subventions à l'investissement et les fonds structurels, mais les transferts fiscaux en général n'ont pas eu d'effet. La crise de 2008 a favorisé la convergence en affectant surtout les régions les plus riches.

Elizabeth Jane Casabianca et Elena Giarda (Prometeia, Bologne) « *From rags to riches, from riches to rags: Intra-generational mobility in Europe before and after the Great Recession* » analysent la mobilité des revenus individuels dans quatre pays européens : Espagne, France, Italie, Royaume-Uni. Avant la crise, elle était forte en Espagne et faible en Italie. Elle a

nettement diminué après la crise, en particulier en Espagne ; elle est restée stable au Royaume-Uni.

Luigi Campiglio (Università Cattolica del S. Cuore di Milano) : *"Absolute-poverty, food and housing"*, analyse la pauvreté absolue en Italie à partir d'un indicateur basé sur la consommation alimentaire. Il montre que les familles pauvres supportent des coûts de logement particulièrement importants, ce qui pèse sur leur consommation alimentaire et leurs dépenses de santé. Les familles pauvres avec enfants, locataires de leur logement, ont été particulièrement touchés par la crise. La politique sociale devrait mieux les protéger par des transferts ciblés, en espèces ou en nature (santé, éducation).

Georgia Kaplanoglou et Vassilis T. Rapanos (National and Kapodistrian University of Athens and Academy of Athens) : *"Evolutions in consumption inequality and poverty in Greece: The impact of the crisis and austerity policies"*, rappellent que la crise et les politiques d'austérité ont réduit en Grèce le PIB et la consommation des ménages d'environ 30 %. Cela s'est accompagné d'une hausse des inégalités en matière de consommation que l'article documente avec précision. Il analyse en particulier l'effet des hausses de TVA. Les familles avec enfants ont été particulièrement affectées.

**Marché du travail.** Christian Hutter (IAB, German Federal Employment Agency) et Enzo Weber, (IAB et Universität Regensburg) : *"Labour market effects of wage inequality and skill-biased technical change in Germany"*, estiment sur données allemandes un modèle structurel vectoriel pour analyser le lien entre les inégalités salariales, l'emploi, le progrès technique neutre et le progrès technique favorisant le travail qualifié. Ce dernier augmente la productivité du travail, les salaires, mais aussi les inégalités salariales et réduit l'emploi. Les inégalités salariales ont elles un effet négatif sur l'emploi et sur la productivité globale.

Eckhard Hein et Achim Truger (Berlin School of Economics and Law, Institute for International Political Economy Berlin) : *“Opportunities and limits of rebalancing the Eurozone via wage policies: Theoretical considerations and empirical illustrations for the case of Germany”*, analysent l’impact des hausses de salaires en Allemagne sur le rééquilibrage des soldes courants en Europe. Ils montrent que celles-ci ne jouent pas seulement par effet compétitivité, mais aussi par effet demande en modifiant la répartition salaire/profit et en impulsant la consommation. Aussi, doivent-ils être appuyés par une hausse des dépenses publiques.

Camille Logeay et Heike Joebges (HTW Berlin) : *“Could a wage formula prevent excessive current account imbalances in euro area countries? A study on wage costs and profit developments in peripheral countries”*, montrent que la règle « les salaires doivent croître comme la productivité du travail et l’objectif d’inflation », aurait eu des effets stabilisateurs en Europe tant sur les compétitivités des pays membres que sur leurs demandes intérieures. Toutefois, cela suppose que les entreprises n’en profitent pas pour augmenter leurs profits et qu’aucun pays ne recherche de gain de compétitivité.

Hassan Molana (University of Dundee), Catia Montagna, (University of Aberdeen) et George E. Onwordi, (University of Aberdeen) : *“Reforming the Liberal Welfare State – International Shocks, unemployment and household income shares”* construisent une maquette pour montrer qu’un pays libéral, comme le Royaume-Uni, pourrait améliorer le fonctionnement de son marché du travail en réduisant la flexibilité pour aller vers un modèle de flexi-sécurité : hausse des prestations chômage, restrictions aux licenciements, hausse des dépenses de formation, aides à l’embauche. Cette stratégie, en augmentant la productivité du travail, réduirait le taux de chômage structurel et augmenterait la part des profits.

Guillaume Claveres, (Centre d’Economie de la Sorbonne, Paris)

et Marius Clemens (DIW, Berlin) : *"Unemployment Insurance Union"* proposent une modélisation d'une assurance-chômage européenne qui prendrait en charge une partie des dépenses de prestations chômage. Celle-ci pourrait réduire les fluctuations de la consommation et du chômage à la suite de chocs spécifiques. Cela suppose cependant qu'elle ne s'applique qu'au chômage conjoncturel, qu'il est difficile de définir.

Bruno Contini, (Università di Torino et Collegio Carlo Alberto), José Ignacio Garcia Perez, (Universidad Pablo de Olavide), Toralf Pusch, (Hans-Boeckler Stiftung, Düsseldorf) et Roberto Quaranta, (Collegio Carlo Alberto) : *"New approaches to the study of long term non-employment duration via survival analysis: Italy, Germany and Spain"*, analysent la non-activité involontaire (les personnes qui souhaiteraient travailler mais ont renoncé à chercher un emploi et ont perdu leurs droits aux prestations chômage) en Allemagne, Italie et Espagne,. Celle-ci est particulièrement importante et durable en Espagne et en Italie. Ils mettent en garde contre les mesures favorisant les licenciements et la précarisation du travail ou incitant au travail au noir.

**Fiscalité.** Markku Lehmus, (ETLA, Helsinki) : *"Distributional and employment effects of labour tax changes: Finnish evidence over the period 1996-2008"* utilise un modèle d'équilibre général avec agents hétérogènes pour évaluer l'impact de la baisse de la fiscalité du travail en Finlande de 1996 à 2008. Il montre que celle-ci explique une faible part de la hausse de l'emploi (1,4 point sur 16%) et de la hausse des inégalités de revenu.

Sarah Godar (Berlin School of Economics and Law) et Achim Truger (IMK and Berlin School of Economics and Law) : *"Shifting priorities in EU tax policies: A stock-taking exercise over three decades"* analysent l'évolution de la fiscalité dans les Etats de l'UE : de 1980 à 2007, la fiscalité est devenue moins progressive avec la baisse des

taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, et un traitement privilégié des revenus du capital. La crise de 2008 et les difficultés des finances publiques ont freiné temporairement ce mouvement ; la hausse des recettes a cependant été souvent recherchée par la hausse de la TVA.

Alexander Krennek et Margit Schratzenstaller (WIFO) : "Sustainability-oriented future EU funding: A European net wealth tax" plaident pour l'instauration d'un impôt européen sur la richesse des ménages, qui pourrait contribuer à financer le budget européen.

**Les conséquences macroéconomiques des inégalités.** Bjoern O. Meyer (University of Rome – Tor Vergata) : "*Savings glut without saving: retirement saving and the interest rate decline in the United States between 1984 and 2013* », explique 60 % de la baisse du taux d'intérêt aux Etats-Unis entre 1983 et 2013, malgré la baisse du taux d'épargne global des ménages par des facteurs démographiques (la hausse différenciée de l'espérance de vie), le ralentissement des gains de productivité du travail et l'augmentation des inégalités de revenu.

Marius Clemens, Ferdinand Fichtner, Stefan Gebauer, Simon Junker et Konstantin A. Kholodilin (DIW Berlin) : "*How does income inequality influence economic growth in Germany?*" présentent un modèle macroéconométrique où, à court terme, les inégalités de revenu augmentent la productivité de chaque actif (effet d'incitation), mais réduisent la consommation globale (effet d'épargne) ; à long terme, elles ont un impact négatif sur la formation du capital humain des jeunes des classes populaires. Ainsi, une hausse exogène des inégalités de revenu a d'abord un effet négatif sur le PIB (effet demande), puis positif (effet incitation individuel), puis négatif à long terme (effet capital humain). L'effet est toujours négatif sur la consommation des ménages et positif sur la balance extérieure.

---

# Le référendum britannique du 23 juin 2016 : le saut dans l'inconnu

Par Catherine Mathieu

Le 23 juin 2016, les Britanniques ont décidé (par 52% contre 48%) de sortir de l'Union européenne. Après avoir longtemps critiqué le fonctionnement de l'UE et les contraintes qu'il faisait porter sur le Royaume-Uni, David Cameron avait obtenu, le 19 février 2016, un accord censé permettre le maintien du Royaume-Uni dans l'UE, mais cela n'a pas suffi à convaincre les électeurs. Dans le [Policy Brief de l'OFCE](#) (n°1 du 13/07), nous montrons que plus que des arguments économiques, c'est le souci des Britanniques de préserver (ou de retrouver) leur souveraineté politique qui a compté.

La sortie de l'UE est, pour reprendre l'expression de David Cameron, « un saut dans l'inconnu », et l'on ne peut qu'élaborer des scénarios sur la base d'hypothèses quant à l'issue des négociations qui vont s'engager avec l'Union européenne : scénario rose où les deux parties voudront maintenir au maximum les liens existants, scénario noir où l'UE voudrait faire un exemple et le Royaume-Uni deviendrait un paradis fiscal et réglementaire.

Début juillet, force est de constater que le Royaume-Uni n'a

pas encore décidé de sortir formellement de l'UE (en activant l'article 50), et ne le fera vraisemblablement pas avant septembre. Les démissions des leaders du camp du Brexit et l'évolution de la situation politique entretiennent un grand flou sur la mise en place de négociations : la livre a chuté de plus de 10 % par rapport à l'euro, et de 12 % par rapport au dollar et risque de ne pas se stabiliser avant la clarification de la position britannique. Il semble que l'on entre dans un scénario gris dont on ne connaît pas à ce jour les nuances.

A court terme, selon les hypothèses retenues, l'impact d'un Brexit pourrait être légèrement négatif pour l'économie britannique de l'ordre, de -0,2 point de PIB en 2016 selon le NIESR (2016a), mais pourrait atteindre plusieurs points de PIB à l'horizon de deux ans selon les scénarios, le Trésor britannique (2016a) ayant envisagé les scénarios les plus noirs (-3,6 % à -6 %).

A long terme, selon les hypothèses retenues, l'impact économique d'une sortie du Royaume-Uni serait franchement négatif, surtout là-aussi selon le Trésor britannique, mais les hypothèses de forte baisse du commerce britannique sont sans doute exagérées.

---

## **Brexit : quelles leçons pour l'Europe ?**

Par [Catherine Mathieu](#) et [Henri Sterdyniak](#)

Le vote britannique pour une sortie de l'UE accentue la crise

politique tant en Europe que dans beaucoup de pays européens. La sortie de l'Europe devient une alternative possible pour les peuples européens, ce qui peut encourager les partis souverainistes. Mécaniquement, le départ du Royaume-Uni augmente le poids du couple franco-allemand, ce qui peut déstabiliser l'Europe. Si l'Ecosse quitte le Royaume-Uni pour adhérer à l'UE, des mouvements indépendantistes d'autres régions (Catalogne, Corse, ..) pourraient demander une évolution similaire. Mais la fragilité de l'Europe provient aussi de l'échec de la stratégie « discipline budgétaire/réformes structurelles ».

Le départ du Royaume-Uni, farouche partisan du libéralisme économique, hostile à toute augmentation du budget européen comme à tout accroissement des pouvoirs des institutions européennes, comme à l'Europe sociale pourrait modifier la donne dans les débats européens, mais certains pays de l'Est, les Pays-Bas et l'Allemagne ont toujours eu la même position que le Royaume-Uni. Il ne suffira pas, à lui seul, à provoquer un tournant dans les politiques européennes. Par contre, la libéralisation des services et du secteur financier, que le Royaume-Uni impulse aujourd'hui, pourrait être ralentie. Le Commissaire britannique Jonathan Hill, responsable des services financiers et des marchés de capitaux devra être rapidement remplacé. Se posera la question délicate des fonctionnaires européens britanniques qui, en tout état de cause, ne pourront plus occuper de postes de responsabilité.

Il ouvrira aussi une période d'incertitude économique et financière. Mais il ne faut pas donner trop d'importance aux réactions des marchés financiers, qui n'aiment pas l'incertitude et sont de toute façon très volatils. La livre a certes rapidement perdu 10% par rapport à l'euro, mais elle était sans doute surévaluée, comme en témoigne le déficit courant britannique de l'ordre de 6,5% de son PIB en 2015.

Selon l'article 50 de la Constitution européenne, un pays qui décide de quitter l'Union doit négocier un accord de retrait,

qui fixe la date de sortie[1]. Sinon, au bout de deux ans, le pays est automatiquement en dehors de l'Union. La négociation sera délicate ; elle portera obligatoirement sur l'ensemble des dossiers. Durant cette période, le Royaume-Uni restera dans l'UE. Les pays européens devront choisir entre deux attitudes. L'attitude compréhensive serait de signer rapidement un Traité de libre-échange, se donnant comme objectif de maintenir les relations commerciales et financières avec le Royaume-Uni, en tant que partenaire privilégié de l'Europe. Cela minimiserait les conséquences économiques du Brexit pour l'UE comme pour le Royaume-Uni. Toutefois, il paraît difficile que le Royaume-Uni puisse à la fois jouir d'une liberté totale pour son organisation économique et d'une ouverture totale des marchés européens. Le Royaume-Uni ne devrait pas bénéficier de conditions plus favorables que celles des membres actuels de l'AELE (Norvège, Islande, Liechtenstein) ou de la Suisse ; il devrait sans doute comme eux intégrer la législation du marché unique (en particulier pour la libre circulation des personnes) et contribuer au budget européen. Se poseraient très vite la question de normes, celle du passeport européen des institutions financières (ce passeport est aujourd'hui accordé aux pays de l'AELE, mais pas à la Suisse), etc. Le Royaume-Uni pourrait avoir à choisir entre se plier à des normes européennes sur lesquelles il n'aura pas son mot à dire ou se voir imposer des barrières réglementaires. Certes, la négociation sera ouverte. Le Royaume-Uni pourra plaider pour une Europe plus ouverte aux pays hors-UE. Mais quel sera son poids une fois sorti ?

L'attitude dure, visant à punir Londres pour faire un exemple et décourager les futurs candidats à la sortie, consisterait au contraire à imposer au Royaume-Uni de renégocier l'ensemble des traités commerciaux en partant de zéro (donc des seules règles de l'OMC) à inciter les entreprises multinationales à relocaliser en Europe continentale leurs usines et sièges sociaux, à fermer l'accès du marché européen aux banques

britanniques de façon à les inciter à rapatrier à Paris ou à Francfort l'activité bancaire et financière de la zone euro. Mais, il paraît difficile que l'Europe, partisan de la libre-circulation des marchandises, des services, des personnes, des entreprises, se mette à dresser des obstacles contre le Royaume-Uni. La zone euro a un excédent courant de 130 milliards d'euros avec le Royaume-Uni : voudra-t-elle le remettre en cause ? Les entreprises européennes qui exportent au Royaume-Uni s'y opposeraient. Les accords de coopération industrielle (Airbus, Armement, Energie, ..) pourraient difficilement être remis en question. Il paraît a priori peu probable que Londres dresse des barrières tarifaires contre les produits européens, sauf en représailles. En sens inverse, Londres pourrait jouer la carte du paradis fiscal et réglementaire, en particulier en matière financière. Mais, il ne pourrait guère s'abstraire de contraintes internationales (les accords de la COP21, ceux sur la lutte contre l'optimisation fiscale, ceux sur l'échange international d'informations fiscales et bancaires). Le risque est de rentrer dans un coûteux jeu de représailles réciproques (que l'Europe, divisée entre des pays à intérêts différents, aura du mal à mener).

En cas de sortie de l'UE, le Royaume-Uni, contributeur net à l'UE, économiserait *a priori* environ 9 milliards d'euros par an, soit 0,35% de son PIB. Toutefois, les pays de l'AELE et la Suisse contribuent au budget européen dans le cadre du marché unique. Là encore, tout dépendra de la négociation. On peut penser que le gain pour le Royaume-Uni ne sera que de l'ordre de 4,5 milliards d'euros, que les autres pays membres devront prendre en charge (soit un coût de l'ordre de 0,5 milliard d'euros pour la France).

Compte tenu des incertitudes sur la négociation (et sur l'évolution du taux de change), toutes les évaluations sur l'impact du Brexit sur les autres pays de l'UE ne peuvent être que très problématiques. Par ailleurs, l'effet pour les pays

de l'UE est forcément de second ordre : si des barrières tarifaires ou non tarifaires réduisent les exportations de voitures françaises vers le Royaume-Uni et des voitures britanniques vers la France, les producteurs français pourront fournir leur marché national avec moins de concurrence et pourront aussi se tourner vers les pays tiers. Un ordre de grandeur est cependant utile : les exportations de la France (de l'UE) vers le Royaume-Uni représentaient en 2015 1,45% de son PIB (2,2%) ; les exportations du Royaume-Uni vers l'UE représentaient 7,1% de son PIB. *A priori*, un choc équivalent sur le commerce RU/UE a 3,2 fois moins d'impact sur l'UE que le Royaume-Uni.

Ainsi, selon l'OCDE [\[2\]](#), la baisse du PIB de l'UE serait à terme, en 2023, de 0,8% (contre 2,5% pour le Royaume-Uni), tandis que rester dans l'UE, participer à l'approfondissement du marché unique et signer des accords de libre-échange avec le reste du monde permettrait une hausse du PIB pour tous les pays de l'UE. Mais quelle est la crédibilité de cette dernière affirmation, compte tenu des mauvaises performances actuelles de la zone euro et du coût de l'ouverture des frontières pour la cohésion économique et sociale des pays européens ? Beaucoup des canaux évoqués par l'OCDE sont contestables : le Brexit affaiblirait la croissance en augmentant l'incertitude économique et en affaiblissant les perspectives économiques. Mais si l'Europe fonctionne mal, la quitter devrait améliorer les perspectives des marchés. Le Royaume-Uni subirait une contraction de son commerce extérieur, qui nuirait durablement à sa productivité, mais, malgré l'ouverture de son économie, la productivité de l'économie britannique est déjà faible. L'OCDE ne pose pas la question de principe : un pays doit-il abandonner sa souveraineté politique pour bénéficier des éventuels effets positifs de la libéralisation commerciale ?

Selon la fondation Bertelsmann [\[3\]](#), la baisse du PIB de l'UE (hors RU) en 2030 irait de 0,10% dans le cas d'une sortie douce (le Royaume-Uni ayant un statut similaire à celui de la

Norvège) à 0,36% dans le cas défavorable (le Royaume-Uni devant renégocier tous ses traités commerciaux), la France étant peu touchée (-0,06 % et -0,27%), l'Irlande, la Belgique et le Luxembourg beaucoup plus. Puis l'étude multiplie ces chiffres par cinq pour intégrer des effets dynamiques de moyen terme, la baisse du commerce extérieur étant censée avoir des effets défavorables sur la productivité.

Euler-Hermès aboutit aussi à des chiffres très faibles pour les pays de l'UE : une baisse de 0,4% du PIB avec un accord de libre-échange ; de 0,6 % sans accord. L'impact est plus important pour les Pays-Bas, l'Irlande et la Belgique.

### **Un rebond de l'Europe, avec ou sans le Royaume-Uni...**

L'Europe devra tirer les leçons de la crise britannique, qui vient après la crise des dettes des pays du Sud, la crise grecque, les politiques d'austérité, en même temps que celle des migrants. Ce ne sera pas une tâche aisée. Il faudra à la fois repenser le contenu des politiques et leur cadre institutionnel. L'UE en aura-t-elle la capacité ?

Les déséquilibres entre pays membres se sont accrus de 1999 à 2007. Depuis 2010, la zone euro n'a pas été capable de mettre en place une stratégie coordonnée permettant le retour vers un niveau satisfaisant d'emploi et la résorption des déséquilibres entre Etats membres. Les performances économiques sont médiocres pour de nombreux pays de la zone euro et catastrophiques pour les pays du Sud. La stratégie mise en œuvre dans la zone euro depuis 1999, renforcée depuis 2010 : « discipline budgétaire/réformes structurelles » n'a guère donné des résultats satisfaisants sur les plans économiques et sociaux. Par contre, elle donne aux peuples l'impression d'être dépossédés de tout pouvoir démocratique. C'est encore plus vrai pour les pays qui ont *bénéficié* de l'assistance de la troïka (Grèce, Portugal, Irlande) ou de la BCE (Italie, Espagne). Depuis 2015, le plan Juncker destiné à relancer l'investissement en Europe a marqué un certain

tournant, mais celui-ci demeure timide et mal assumé : il ne s'accompagne pas d'une réflexion sur la stratégie macroéconomique et structurelle. Les désaccords sont importants en Europe tant entre les nations qu'entre les forces politiques et sociales. Dans la situation actuelle, l'Europe a besoin d'une stratégie économique forte, mais celle-ci ne peut pas être aujourd'hui décidée collectivement en Europe.

Ce marasme a selon nous deux causes fondamentales. La première concerne l'ensemble des pays développés. Il apparaît de plus en plus que la mondialisation creuse un fossé profond entre ceux qui y gagnent et ceux qui y perdent<sup>[4]</sup>. Les inégalités de revenus et de statuts se creusent. Les emplois stables, correctement rémunérés disparaissent. Les classes populaires sont les victimes directes de la concurrence des pays à bas salaires (que ce soient les pays asiatiques ou les anciennes démocraties populaires). On leur demande d'accepter des baisses de salaires, de prestations sociales, de droits du travail. Dans cette situation, les élites et les classes dirigeantes peuvent être ouvertes, mondialistes et pro-européennes tandis que le peuple est protectionniste et nationaliste. C'est le même phénomène qui explique la poussée du Front National de l'AfD, de l'UKIP, et aussi aux Etats-Unis de Donald Trump chez les Républicains.

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

Par ailleurs l'Europe n'est pas un pays. Il existe entre les peuples des divergences importantes d'intérêt, de situations,

d'institutions, d'idéologies qui rendent tout progrès difficile. En raison de la disparité des situations nationales, de nombreux dispositifs (que ce soit la politique monétaire unique, la liberté de circulation des capitaux et des personnes), posent problème. Des règles sans fondement économique ont été introduites dans le Pacte de Stabilité ou le Traité Budgétaire : elles n'ont pas été remises en cause après la crise financière. Dans nombre de pays, les classes dirigeantes, les responsables politiques, les hauts-fonctionnaires ont choisi de minimiser ces problèmes, pour ne pas contrarier la construction européenne. Des questions cruciales d'harmonisation fiscale, sociale, salariale, réglementaire ont été volontairement oubliées. Comment faire converger vers une Europe sociale ou une Europe fiscale des pays dont les peuples sont attachés à des systèmes structurellement différents ? Après les difficultés de l'Europe monétaire, qui peut souhaiter une Europe budgétaire, qui éloignera encore l'Europe de la démocratie ?

Dans l'accord du 19 février, le Royaume-Uni a fait rappeler les principes de subsidiarité. Il est compréhensible que des pays, soucieux de souveraineté nationale, soient agacés (pour ne pas dire plus) par les intrusions incessantes de l'UE dans des domaines qui relèvent de la compétence nationale, où les interventions européennes n'apportent guère de valeur ajoutée. Il est compréhensible que ces pays refusent de devoir en permanence se justifier à Bruxelles sur leurs politiques économiques ou sur leurs règles économiques, sociales ou juridiques même quand celles-ci n'ont aucune conséquence sur les autres Etats membres. Le Royaume-Uni a fait noter que les questions de justice, de sécurité, de libertés restaient de compétence nationale. L'Europe devra tenir compte de ce sentiment d'exaspération. Après le départ britannique, il faudra arbitrer entre deux stratégies : renforcer l'Europe au risque d'accroître encore le sentiment de dépossession des peuples ou réduire l'ambition de la construction européenne.

Le départ du Royaume-Uni, l'éloignement de fait de certains pays d'Europe centrale (Pologne, Hongrie), les réticences du Danemark et de la Suède pourraient pousser à passer explicitement à une Union à deux vitesses. Beaucoup d'intellectuels et de personnalités politiques, nationaux ou européens, pensent que la présente crise pourrait en être l'occasion. L'Europe serait explicitement partagée en trois cercles. Le premier regrouperait les pays de la zone euro qui, tous, accepteraient de nouveaux transferts de souveraineté et bâtiraient une union budgétaire, fiscale, sociale et politique poussée. Un deuxième regrouperait les pays européens qui ne souhaiteraient pas participer à cette union. Enfin, le dernier cercle regrouperait les pays liés à l'Europe par un accord de libre-échange (Norvège, Islande, Liechtenstein, Suisse aujourd'hui, d'autres pays et le Royaume-Uni demain)

Ce projet pose cependant de nombreux problèmes. Les institutions européennes devraient être dédoublées entre des institutions zone euro fonctionnant sur le mode fédéral (qu'il faudrait rendre plus démocratique) et des institutions de l'UE continuant à fonctionner sur le mode Union des Etats membres. Beaucoup de pays actuellement en dehors de la zone euro sont hostiles à cette évolution qui, selon eux, les marginaliserait en membre de 'seconde zone'. Elle compliquerait encore le fonctionnement de l'Europe s'il y a un Parlement européen et un Parlement de la zone euro, des commissaires zone euro, des transferts financiers zone euro et des transferts UE, etc. C'est déjà le cas, par exemple, avec l'Agence bancaire européenne et la BCE. De nombreuses questions devraient être tranchées deux ou trois fois (une fois au niveau de la zone euro, une fois au niveau de l'UE, une fois au niveau de la zone de libre-échange).

Selon la question, le pays membre pourrait choisir son cercle, on irait vite vers une union à la carte. Cela est difficilement compatible avec une démocratisation de l'Europe puisqu'il faudrait vite un Parlement par question.

Les membres du troisième cercle seraient eux dans une situation encore plus difficile, obligés de se plier à des réglementations sur lesquels ils n'auront aucun pouvoir. Faut-il placer nos pays partenaires devant le dilemme : accepter de lourdes pertes de souveraineté (en matière politique et sociale) ou se voir priver des avantages du libre-échange ?

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

Par ailleurs, nul ne sait comment se ferait la convergence en matières fiscale ou sociale. Vers le haut ou vers le bas ? Certains proposent une union politique où les décisions seraient prises démocratiquement par un gouvernement et un parlement de la zone euro. Mais peut-on imaginer un pouvoir fédéral, même démocratique, capable de prendre en compte les spécificités nationales dans une Europe composée de pays hétérogènes ? Peut-on imaginer les décisions concernant le système de retraite français prises par un Parlement européen ? Ou un ministre des finances de la zone imposant des baisses de dépenses sociales aux pays membres (comme la troïka le fait pour la Grèce) ? ou des normes automatiques de déficit public ? Selon nous, compte tenu de la disparité actuelle en

Europe, les politiques économiques doivent être coordonnées entre pays et non décidées par une autorité centrale.

L'Europe devra engager une réflexion sur son avenir. Utiliser la crise actuelle pour progresser sans réflexion vers « une union toujours plus étroite » serait dangereux. L'Europe doit vivre avec une contradiction : les souverainetés nationales auxquelles les peuples sont attachés doivent être respectées tant que faire se peut ; l'Europe doit mettre en œuvre une stratégie macroéconomique et sociale, forte et cohérente. L'Europe n'a pas de sens en elle-même, elle n'en a que si elle met en œuvre en projet, défendre un modèle spécifique de société, la faire évoluer pour intégrer la transition écologique, éradiquer le chômage de masse, résoudre les déséquilibres européens de façon concertée et solidaire. Mais il n'y a pas d'accord en Europe sur la stratégie à mener pour atteindre ces objectifs. L'Europe, incapable de sortir globalement les pays membres de la récession, de mettre en œuvre une stratégie cohérente face à la mondialisation, est devenue impopulaire. Ce n'est qu'après un changement réussi de politiques qu'elle pourra retrouver l'appui des peuples et que des progrès institutionnels pourraient être mis en œuvre.

[\[1\]](#) Voir, en particulier le rapport du Sénat ; Albéric de Montgolfier : *Les conséquences économiques et budgétaires d'une éventuelle sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne*, juin 2016.

[\[2\]](#) OCDE, 2016, *The Economic Consequences of Brexit: A Taxing Decision*, avril. Notons qu'assimiler la sortie de l'Euro à une hausse des impôts est n'a pas de sens économique et est une communication peu digne de l'OCDE.

[\[3\]](#) *Brexit –potential economic consequences if the EU exit the EU,, Policy Brief, 2015/05.*

[\[4\]](#) Voir par exemple, Joseph E. Stiglitz, 2014, « Le prix de l'inégalité », *Les Liens qui libèrent*, Paris.