

Quel avenir européen pour le Royaume-Uni ?

Mercredi 23 septembre – Université Paris-Dauphine

François Heisbourg, Président de l'International Institute for Strategic Studies

La conférence s'organise de manière à évaluer tout d'abord le risque de la sortie du Royaume-Uni (RU) de l'Union Européenne (UE), pour ensuite imaginer les scénarios d'évolution possibles. Enfin, François Heisbourg analyse les conséquences du oui et du non au referendum.

1/ L'évaluation du risque de la sortie de l'Union Européenne

Six mois auparavant la conférence, le gouvernement britannique s'est mis dans une situation bizarre dès lors que le premier ministre David Cameron a mis en jeu à la fois l'existence de son pays et son positionnement dans sa région. En ce qui concerne l'Ecosse, il n'avait pas trop le choix. Or, dans le cas de l'UE, c'est tout à fait une position politique qui n'a pas fait l'objet de pressions quelconques.

Le risque écossais était relativement élevé : d'après les sondages, le « oui » à l'indépendance représentait 50 % des sondés. Il est ensuite un peu descendu à 45 %.

Pour l'UE, les risques paraissaient relativement faibles, et il semble que Cameron ait pris un risque calculé :

- L'appartenance ou la non-appartenance est un sujet très secondaire pour les britanniques. Les affaires européennes sont le 7^{ème} ou 8^{ème} sujet de préoccupation.
- Le conservatisme électoral prononcé des britanniques. Ils ne se livrent pas à des « aventures électorales ».
- Le pragmatisme de l'électorat britannique. L'appartenance à l'UE apporte un certain nombre de bénéfices tangibles à l'économie britannique. Les chiffres d'adhésion au projet européen sont de l'ordre de 60 % contre 40 % de rejet.

Il existe cependant un paradoxe : si le peuple n'est pas intéressé par ces questions européennes, la classe politique l'est beaucoup plus. Bien que le Royaume-Uni ne soit pas au cœur de l'Europe, il n'y a pas de pays qui passe plus de temps à s'occuper de son positionnement européen. La politique du RU se « nombrilise » à la fois autour de l'Ecosse et de l'UE.

Cette impression est d'autant plus forte au regard de la crise syrienne en 2013. Les britanniques ont voté contre l'intervention et l'affaire a été plus lourde de conséquences que prévue et depuis août 2013, le RU a disparu comme acteur de 1^{er} rang sur la scène internationale (très peu visible en Ukraine et au Moyen-Orient).

Quatre mois en amont de la conférence, François Heisbourg aurait parié 8 contre 1 pour que le Royaume-Uni reste dans l'UE qu'elle n'en sorte.

Or, depuis début septembre, la tendance a changé à 3 contre 2 (ou 2 contre 3) pour que le Brexit devienne une hypothèse sérieuse, en raison de plusieurs facteurs :

- **Les résultats des législatives** : victoire des conservateurs en Angleterre et du SNP en Ecosse. On a tendance à oublier les 13 % du parti ultra souverainiste, le UKIP. Bien qu'il ne représente aucun siège, ce score résulte d'un vote protestataire. Il y a un socle dur *d'europhobes*.
- **L'UE n'a pas montré son meilleur visage ces derniers mois.**
 - o La crise de l'euro.
 - o La crise des réfugiés. Or, Cameron a fait de l'immigration un sujet de campagne, dans un pays très polarisé autour du sujet. Il y a une crainte que le RU subisse le contrecoup de cette crise européenne. Si l'UE n'a rien imposé au RU, les britanniques ont l'impression que la crise n'est pas du tout maîtrisée.
- **Le visage politique.** Le RU craint de subir le contrecoup des mesures d'intégration que pourraient prendre les Etats membres de la zone Schengen ou de la zone Euro. Les craintes sont désormais très fortes à propos de la répercussion des mesures financières de la zone euro.
- **Le contraste entre la performance économique britannique et la performance économique européenne.** En 2010, la carte de l'austérité a très bien marché au Royaume-Uni. Comme elle est différente que celle mise en place en Grèce, Italie, Espagne et que l'économie s'en sort, la réussite est aussi symbolique et «l'on en redemande » car les efforts nationaux payent. Le taux de croissance est bon mais en plus ne découle pas des efforts demandés par Bruxelles : le RU s'en sort mieux que les pays qui respectent le pacte de stabilité. Si cela ne va pas dans le bon sens, ce n'est pas non plus ce qui explique que le Brexit devient une réalité.
- **L'arrivée de Corbyn à la tête du parti travailliste.** Au départ, il était considéré comme un fantôme d'extrême gauche, teinté de trotskisme.
 - o Il a voté non au referendum sur l'adhésion (fin 1973) quand il était travailliste. Il laisse maintenant planer le doute, dans un parti travailliste qui reste démobilisé sur la question
 - o L'impact de la désignation de Corbyn sur les conservateurs. Ceux-ci se voient reconduits en 2020 sachant que c'est plutôt l'unité sur la politique économique et sociale. Cette unité ne s'applique pas à la question européenne. Le parti travailliste n'a pas de position tranchée. Cameron n'a que peu de moyens de discipline au sein de son parti et personne ne sait s'il y aura une consigne de vote. Le referendum va donc être compliqué.
 - o L'incidence sur les négociations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Le parti travailliste s'est gauchisée et implique un regard sur les aspects sociaux de l'acquis européen. Corbyn ne dit rien pour moneyer sa position si Cameron s'éloigne trop de ce que veulent les travaillistes. Cameron va donc s'exposer aux divisions de son propre parti. Boris Johnson ne va pas apprécier que l'on satisfasse les travaillistes.

Tous ces éléments expliquent que nous sommes plus du tout dans la même optique que 6 mois auparavant.

2/ Les scénarios possibles d'évolution pour les 12 à 24 mois prochains

- **Deux paramètres à prendre en compte :**
- Un référendum, maintenant ou plus tard ?
Cameron veut mettre cette affaire au plus vite derrière lui. Cela suppose que l'administration britannique aille dans le même sens mais cela prend du temps. Peut-il réussir ce passage en force ?
- Les avis des pays européens avec qui le Royaume-Uni va négocier
Si l'affaire n'est pas bouclée à l'automne 2016, que va-t-il se passer ? Car, avec les élections françaises, personne ne va laisser Hollande gérer la négociation comme il l'entend avec le Royaume-Uni. Cela représenterait un mauvais contexte de négociations.
- **Quels sont les récits du « OUI » ?**
Les agents économiques ont commencé à se faire entendre il y a quelques temps mais le gouvernement a stoppé leurs revendications en disant « pas maintenant ».
 - o Le secteur bancaire et financier n'est pas populaire, surtout depuis les mésaventures de 2009.
 - o Cameron veut concentrer son artillerie simultanément, c'est-à-dire que le parti et les entreprises soient d'accord avec le projet négocié par Cameron.
- **Les récits du « NON »**
 - o Récit du rejet : « on n'aime pas l'atteinte à la liberté d'entreprendre ... » Ce récit n'est pas porteur de projet et si le « non » reste sur la même ligne, le oui l'emporterait même si Cameron aura du mal.
 - o Mais il est possible de voir se bâtir un récit positif du « non ». Aujourd'hui, l'aventure serait de rester dans l'UE. En 97/98, Tony Blair avait été tenté de faire rentrer le RU dans l'euro. Le monde de l'entreprise avait levé la voix et leur avait prédit une catastrophe. Finalement, Londres est la place financière qui se porte le mieux dans le monde... Ce récit peut donc jouer sur l'idée « ce n'est pas l'Union que nous voulions ».
 - o La 3^{ème} voie : le facteur écossais. Comment s'organiserait un oui à l'échelle fédérale et un non de l'Angleterre ? Si les écossais sortent, ils peuvent aller à Bruxelles et l'on ne serait pas du tout dans le même rapport de force qu'avec le cas catalan : ce sont les anglais qui veulent sortir de l'Europe et non pas les écossais. Cependant, cela pourrait représenter un point positif pour Cameron car la question écossaise a affaibli le parti travailliste en Ecosse mais a aussi joué en faveur des conservateurs en Angleterre. Le premier ministre pourrait donc s'en sortir, étant donné son extraordinaire jeu de jambes.

3/ Quelles conséquences un Brexit peut-il avoir ?

- Du point de vue géostratégique, il n'y aurait pas de grande catastrophe pour le Royaume-Uni :
 - o Le Royaume-Uni devient l'Australie : elle s'entend bien avec les Etats-Unis et l'Asie et garderait donc un certain poids sur la scène internationale.
 - o S'il y a un Brexit, l'Ecosse déclarerait son indépendance et affaiblirait le Royaume-Uni. Au regard de la Russie à la fin de l'URSS, la question de la sortie du Conseil de Sécurité ne se pose même pas.
- Du point de vue économique :
 - o Vis-à-vis du marché unique, les rapports s'apparenteraient à la logique suisse, dans un système bilatéral. Cela permettrait donc au Royaume-Uni de garder

son rôle économique de plateforme stable. Le Royaume-Uni n'a pas tant d'inquiétudes à se faire.

- Vis-à-vis de l'UE et de la France :
 - o L'UE deviendrait continentale avec comme point central l'Allemagne. Cette situation de pivot engendre un problème en termes de sécurité, de défense et de diplomatie puisque le RU et la France ne sont pas sur la même lecture stratégique que l'Allemagne.
 - o A propos de l'environnement et de la technologie, le rôle allemand est prédominant et le sera encore plus.
 - o Dans un spectre plus large de compétences avec un poids moindre de l'Allemagne, cela peut facilement tourner vinaigre. L'UE sera de moins en moins intégrante, l'Allemagne étant devenue comme la France à propos du fédéralisme.
- L'OTAN va ressembler de plus en plus au système d'alliances Etats-Unis / Asie, c'est-à-dire à l'image d'un moyeu et de ses rayons. Celui qui dirige le moyeu est en meilleure situation que celui qui est pris dans un système multilatéral. Les projets de sécurité sont embourbés depuis la crise et le PCSD n'existera plus si les britanniques sortent. Les effets seraient comparables à ceux de la crise ukrainienne : l'OTAN se renforce aux dépens de l'UE. « A shot in the arm for NATO and a shot in the leg for European union ».

L'idée que l'on ressortirait renforcés du Brexit est très mauvaise, autant vis-à-vis des Etats-Unis que de l'Allemagne.

- « So what » en cas de oui ?
 - o Le problème écossais n'est pas réglé. Si le Brexit n'a pas lieu, le referendum écossais se fera rapidement : le gouvernement restera scotché sur son nombril à Londres.
 - o S'il s'agit d'un oui « a minima », sur la base d'un projet qui n'aura pas plu aux conservateurs et europhobes, alors ce ne se sera que partie remise à la prochaine mandature.
 - o S'il s'agit d'une victoire du oui à 60% contre 40 %, alors il y aura une certaine tranquillité tout en admettant que l'Union Européenne ne rentre pas dans une autre crise.

Questions :

- **Lorsque Cameron a lancé cette idée de referendum, s'agissait-il d'une menace envers l'UE pour qu'elle se transforme ? S'agit-il d'un calcul ?**
 - Sur le fond, c'est en effet le discours de Cameron : « voilà l'Europe que je veux ». Sauf qu'il y a 27 autres pays. Il croyait bien sûr faire un coup, étant donné l'aspect suicidaire de cette opération.
- **N'y a-t-il pas eu un effet anti-Blair pour faciliter l'arrivée de Corbyn ?**
 - Tout à fait. Tony Blair, c'est le mensonge (Irak) et sa façon de se « goinfrer » aujourd'hui. La crise a aussi été vécue comme la conséquence des années casino.
- **Sachant que le Brexit arrangerait un peu les Etats-Unis, est-ce que les américains ne travaillent pas dans ce sens ?**
 - Aujourd'hui, les Etats-Unis ne jouent pas en ce sens. Les grands pays préfèrent quand même un certain degré de prévisibilité.

- **Par rapport à l'élection de Corbyn, n'y a-t-il pas aussi un effet comparable à Podemos avec un sursaut de la base ? Est-ce que au fond, il n'y a pas une construction européenne et une adhésion du parti travailliste qui se fera ?**
 - Le jour du referendum, la question est de savoir quel sera l'impact de la politique de Corbyn. Qu'il joue un rôle de levier sur la préservation des acquis sociaux de l'UE, c'est tout à fait normal. Cependant, est-ce qu'à la sortie, le parti travailliste va se mobiliser pour le Oui ou le Non ? En revanche, la marche de manœuvre de Cameron sera plus réduite en raison de l'arrivée de Corbyn.

- **Dans l'hypothèse où le oui l'emporterait, qu'advierait la place de Londres, étant donné les cadres contraignants de l'Europe ? Ne serait-ce pas l'occasion pour Cameron d'obtenir des concessions ?**
 - Dans certains milieux d'affaires français, il y en a certains qui jouent le jeu du non en espérant que le brexit soit profitable à la France. Or, c'est tout à fait impensable. Dans un monde idéal, Cameron arrive à boucler la question au printemps 2016 et négocie habilement. Avoir une mésentente franco-britannique serait un scénario idéal pour Cameron afin d'obtenir les meilleurs concessions.

- **Quelles sont les conditions pour que le RU reste dans le marché unique ?**
 - Si le RU sort de l'Europe et du marché unique alors un accord bilatéral sera mis en place mais celui-ci ressemblera aux conditions actuelles du marché unique. C'est donc dans l'intérêt de l'Europe que le RU reste dans le marché unique.

- **Quels enjeux autour du traité transatlantique ?**
 - Il est plus facile pour le RU de négocier au sein de l'UE que dans une relation Etats-Unis/Royaume-Uni. Si le TTIP n'a pas été signé dans l'intervalle, les britanniques joueront du TTIP pour justifier le oui. Soit le traité est mort et sera absent du débat du referendum, soit il est signé et jouera un rôle assez neutre.

- **Est-ce que le Brexit aurait un effet sur la puissance militaire de l'UE ?**
 - Sur l'union européenne la puissance serait amoindrie. En ce qui concerne la France, elle se situe en ce moment dans « une solitude stratégique », et cette situation s'aggraverait. Dans la pratique, les britanniques sont déjà sur la sortie.