

Brexit | Quelles conséquences pour la puissance britannique ?



Présent à Paris et Bruxelles, l'Institut Thomas More est un think tank indépendant. Il est à la fois un laboratoire d'idées et de solutions innovantes et opérationnelles, un centre de recherches et d'expertise, un relais d'influence.

L'Institut Thomas More s'appuie sur les valeurs de liberté et de responsabilité, du respect de la dignité de la personne, de subsidiarité, ainsi que sur les valeurs universelles qui sont l'héritage commun des pays européens.

Paris

8, rue Monsigny
F-75 002 Paris
Tel +33 (0)1 49 49 03 30
Fax +33 (0)1 49 49 03 33

Bruxelles

Avenue Walkiers, 45
B-1160 Bruxelles
Tel +32 (0)2 374 23 13
Fax +32 (0)2 358 56 48

www.institut-thomas-more.org
info@institut-thomas-more.org

Brexit | Quelles conséquences pour la puissance britannique ?

Pierre-Alain Coffinier

Avec la collaboration de Jordi Lafon

Rapport 16 Avril 2018

Programme
Vivre l'Europe

Le Programme *Vivre l'Europe* analyse la crise de l'Europe et fait des propositions en faveur d'une Europe politique forte, fière de ses racines et respectueuse du principe de subsidiarité. L'Union européenne et ses membres doivent se préparer à une refondation et chercher les moyens d'un authentique patriotisme de civilisation.

Pierre-Alain COFFINIER est diplômé de l'ESSEC, de Sciences Po Paris et de l'Université de Koweït. Diplomate de carrière, il a été en poste notamment dans les ambassades de France à Madrid (Espagne), Sanaa (Yémen), Amman (Jordanie) et Tel Aviv (Israël), ainsi qu'aux Nations Unies à New York. Arabisant, il a dirigé la cellule processus de paix-Israël à la Direction d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient. Après une mobilité au Ministère de la Défense comme sous-directeur adjoint pour l'Europe de la Défense, l'OTAN et les crises (2001-2003), il a été sous-directeur du Mexique, Amérique centrale et caraïbes (2004-2005), puis de l'Europe occidentale, nordique et balte (2007-2010). Il a ensuite été Consul général de France à Edimbourg (2010-2015). Actuellement détaché du Ministère des Affaires étrangères, il est chargé, au sein de l'Institut Thomas More, du suivi du *Brexit* et de ses conséquences pour le Royaume-Uni et l'Union européenne.

Jordi LAFON, titulaire d'un master de l'IRIS et d'un master de l'Université Paris 8, est chargé de mission *Brexit* au sein de l'Institut Thomas More.



Sommaire

Introduction	7
Première partie. Chiffres et données	9
Indicateurs de puissance	10
Scénarios du <i>Brexit</i>	11
Risques du <i>Brexit</i>	11
Tableau : Influence dans l'Union européenne	12
Tableau : Influence mondiale	12
Tableau : Économie	13
Tableau : Capacités militaires	14
Tableau : <i>Soft power</i>	15
Deuxième partie. Analyse	17
Influence dans l'Union européenne. Un affaiblissement mécanique et logique	18
Influence mondiale. Une puissance fragilisée malgré de solides atouts	22
Économie. De partenaires à concurrents	28
Défense. Le <i>Brexit</i> frappe un outil militaire puissant mais déjà fragilisé	34
<i>Soft power</i> . Tout dépendra du succès ou de l'échec de l'expérience du <i>Brexit</i>	38
Conclusion.	41
Sources et bibliographie.	43

Introduction

“Leaving the EU will be the biggest shock to our methods of international influencing and the biggest structural change to our place in the world since World War II and the end of the Empire.”

Sir Simon Fraser

La crise qui l’oppose à la Russie est le premier défi lancé à la puissance du Royaume-Uni dans le *Brexit*. Mais si ses alliés ont fait immédiatement bloc avec lui, en sera-t-il toujours ainsi ? Plus que jamais en ce printemps 2018, les conséquences du *Brexit* sur la position du Royaume-Uni dans le monde posent question.

Pour Theresa May et son ministre des affaires étrangères, le *Brexit* fera du Royaume-Uni « *a Global Britain* », un pays plus mondialisé. Dans un rapport du mois de mars, le *Foreign and Commonwealth Office* estime que « *même si nous allons perdre quelques-uns des avantages du multiplicateur de puissance de notre adhésion à l’Union européenne, nous allons gagner en souplesse et en agilité à réagir. Globalement notre capacité diplomatique nous permettra de rester, comme maintenant, l’un des principaux acteurs mondiaux* » (1). Le parlement est sceptique. La chambre des Lords et celle des Communes interrogent le gouvernement sur ce qu’il entend par « *Global Britain* », comme si le pays n’avait pas été le champion de la mondialisation depuis longtemps avec son expansion coloniale. Elles craignent qu’il ne s’agisse – à l’instar de nombre de discours gouvernementaux – que d’un « *exercice superficiel d’affichage* », susceptible « *de porter préjudice aux intérêts britanniques en érodant le soutien intérieur pour une ambition internationale* » (2). Qu’en est-il ?

Membre permanent du Conseil de sécurité de l’ONU, puissance nucléaire, l’un des trois « grands » de l’Union européenne, le Royaume-Uni joue sur la scène mondiale du vingt-et-unième siècle bien au-dessus de sa catégorie. Grâce à son passé impérial, il a donné sa langue à la globalisation. Sa civilisation, ses universités, son système juridique et sa démocratie parlementaire restent des références sur tous les continents. Il demeure la cinquième puissance économique du monde, Londres est devenu la première place financière et la première ville-monde. Ses forces armées, même affaiblies, sont parmi les plus respectées. Outre les attributs traditionnels de la puissance (diplomatie, économie, forces militaires et industries de défense), il a su briller dans les nouveaux moyens d’influence du monde globalisé qui relèvent du *soft power* : recherche et innovation, médias, économie digitale, attractivité pour les cerveaux et les entreprises, rayonnement culturel comme sportif.

(1) House of Commons, Foreign Affairs Committee, *Global Britain*, Sixth Report of Session 2017-19, « Memorandum from the Foreign and Commonwealth Office », pp. 19-28, 12 mars 2018.

(2) *Ibid.*, p. 15.



Le 23 juin 2016, c'est ce pays qui a décidé de sortir de l'Union européenne. Le *Brexit* constitue un événement historique inédit : jamais un pays membre n'avait jusqu'ici décidé de quitter l'Union européenne, jamais un pays n'avait décidé de mettre un coup d'arrêt au processus d'intégration européenne et supranationale pour revenir vers une forme classique de souveraineté nationale. Le Royaume-Uni l'a fait en optant pour une rupture radicale, hors de l'union douanière et de l'Espace économique européens. Theresa May promet une Grande-Bretagne championne de la mondialisation, une « *Global Britain* ». Ses électeurs considèrent que, libérées des entraves bureaucratiques d'une Europe naviguant de crise en crise (euro, migrants, etc.), ses forces, qui ont si bien fait leurs preuves dans le passé, s'épanouiront.

La phase actuelle de négociations est en train de marginaliser mécaniquement Londres dans l'Union européenne. Mais qu'en sera-t-il demain dans le monde ? De quelle manière et à quel niveau le Royaume-Uni réussira-t-il à s'intégrer à l'ordre international après avoir quitté les institutions européennes ? Comment les autres acteurs globaux (États-Unis, Russie, Chine, Japon, Brésil, etc.) réagiront-ils ? Quelle sera la crédibilité internationale et militaire de Londres ? Son économie, qui subit les premiers contrecoups de l'incertitude où le pays est plongé actuellement, résistera-t-elle à l'aventure du *Brexit* ? Il faut bien reconnaître que les prochaines phases du *Brexit*, du moins ses scénarios les plus probables, posent question. Une transition de tout juste vingt-et-un mois dans l'Espace économique européen et dans l'union douanière vient d'être agréée. En cas de succès des négociations, le Royaume-Uni pourrait être lié à l'Union européenne et à ses partenaires mondiaux par un réseau d'accords de libre-échange ; en cas d'échec, par les règles de l'OMC. Ces deux situations présentent des risques importants pour son économie susceptibles d'affecter sa puissance militaire, voire son intégrité territoriale **(1)**.

L'union européenne est souvent décrite comme un « multiplicateur de puissance » pour ses États membres, même les plus importants, qui n'auraient plus les moyens d'exercer seuls une influence sur la scène internationale, tant sur le plan politique et diplomatique qu'économique et commercial. Londres ne le nie pas mais estime que ce que le Royaume-Uni perdrait en quittant l'Union européenne serait compensé par une « *souplesse et une agilité à réagir* » qui lui permettrait de conserver son rang. Le *Brexit* représente un test grandeur nature de cette affirmation. S'interroger quant aux effets du *Brexit* sur la puissance britannique et la capacité du pays à rester un acteur global : telle est l'ambition de cette note.

(1) Pierre-Alain Coffinier, *Les cinq scénarios du Brexit*, Institut Thomas More, note 25, juillet 2017.

Première partie.

Chiffres et données

Pour conduire cette analyse, nous avons dû poser quelques bases sur la nature de la puissance au vingt-et-unième siècle afin d'établir une grille d'analyse, sinon exhaustive, du moins la plus complète possible.

Nous sommes ainsi partis de la définition classique que donne Raymond Aron de la puissance : « *J'appelle puissance sur la scène internationale la capacité d'une unité politique d'imposer sa volonté aux autres unités* » (1). Puis nous avons intégré la distinction opérée par Joseph Nye entre *hard* et *soft power*, c'est-à-dire entre la manière dure et la manière douce d'exercer cette « *capacité à imposer sa volonté aux autres unités* », par la force ou par l'incitation (2).

Nous avons enfin tenu compte des analyses de Pierre Buhler qui insiste fortement sur l'importance de l'innovation et de la capacité à exporter ses normes dans la compétition mondiale, la rapidité du progrès technologique et la croissance du commerce international ayant rendu ces éléments particulièrement stratégiques, jusqu'à en faire de véritables facteurs de puissance (3).

Indicateurs de puissance

Cette approche nous a permis d'établir une liste de quarante indicateurs de puissance, classés en cinq catégories dans les tableaux ci-dessous :

- 1. Influence dans l'Union européenne**
- 2. Influence mondiale**
- 3. Économie**
- 4. Défense**
- 5. *Soft power***

Ces indicateurs ont été établis à partir de sources primaires et de classements internationaux dont on trouvera la liste dans la bibliographie. Quand cela est pertinent, nous indiquons le rang mondial et européen du Royaume-Uni. Les données monétaires ont été converties en euro constant.

(1) Raymond Aron, *Paix et guerres entre les Nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

(2) Joseph Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990.

(3) Pierre Buhler, *La puissance au XXIe siècle. Les nouvelles définitions du monde*, Paris, CNRS éditions, 2011.




Scénarios du *Brexit*

L'objectif de notre travail étant d'évaluer les risques que représente le *Brexit* pour chacun de ces indicateurs, il a fallu schématiser le processus de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et ses différents scénarios possibles. On en trouvera donc cinq dans les tableaux ci-dessous :

#NegotBrexit	État actuel des négociations sur l'accord de retrait et la relation future, sur la base de l'article 50 du TUE, qui durera jusqu'à la fin de la transition en décembre 2020
#SoftBrexit	Scénario selon lequel le Royaume-Uni resterait dans l'union douanière et dans l'Espace économique européen au-delà de la période de transition
#HardBrexit	Scénario selon lequel le Royaume-Uni signerait des accords de libre-échange avec l'Union européenne et le reste du monde (objectif affiché de Theresa May)
#NoDeal	Scénario aboutissant à l'échec des négociations et donc à l'application des règles de l'OMC
#NoBrexit	Scénario selon lequel le Royaume-Uni renoncerait finalement à quitter l'Union européenne

Risques du *Brexit*

Dans les tableaux, les couleurs appliquées aux cinq catégories de la puissance britannique représentent les risques encourus pour chacun des scénarios du *Brexit* :

	Pas de risque
	Risque moyen
	Risque fort



#NegotBrex

#SoftBrex

#HardBrex

#NoDeal

#NoBrex

Rang
mondialRang
européen

Influence dans l'Union européenne



1	Présence dans les institutions européennes	Le Royaume-Uni occupe 11,4% des postes les plus influents dans la fonction publique européenne	-	2
2	Présence dans la Commission européenne	Les Britanniques comptent 1 commissaire européen, 15 membres dans les cabinets des commissaires européens, contre 29 pour les Français et 25 pour les Allemands	-	3
3	Présence dans le Parlement européen	Les Britanniques détiennent 28 postes à responsabilité au sein du Parlement, contre 56 pour les Allemands, 29 les Italiens et 23 pour les Français	-	3

Sources | Bruegel, Fondation Robert Schuman

#NegotBrex

#SoftBrex

#HardBrex

#NoDeal

#NoBrex

Rang
mondialRang
européen

Influence mondiale



4	ONU	Le Royaume-Uni est un des cinq membres permanent du Conseil de sécurité de l'ONU	-	-
5	Effectifs diplomatiques	Le Foreign & Commonwealth Office compte 14 000 agents et 231 postes diplomatiques	5	2
6	Participation aux institutions financières internationales	Le Royaume-Uni est membre de l'OMC, de la Banque mondiale, du G8 et du G20 et du FMI (4,03% des votes)	-	-
7	Aide au développement	L'aide publique au développement britannique s'élevait à 15 milliards d'euros (2016)	3	2
8	Part dans l'aide au développement de l'UE	L'aide publique au développement britannique, dans le cadre de l'UE, s'élève à 1 833 88 millions d'euros, soit 15% du montant total	-	3

Sources | Bruegel, Fondation Robert Schuman



#NegotBrexit

#SoftBrexit

#HardBrexit

#NoDeal

#NoBrexit

Rang
mondialRang
européen

Économie



9	PIB	2 258 milliards d'euros (2017)	5	2
10	Croissance	1,8% (2017)	-	14
11	Prévisions de croissance	Le FMI prévoit une croissance de 1,5% en 2018, en baisse de 0,3% par rapport à la prévision précédente	-	-
12	Taux de chômage	4,4% (2017)	50	5
13	Place financière	Le London Stock Exchange est considéré comme la place financière la plus importante au monde (2017)	1	1
14	Part du secteur financier dans le PIB	Le secteur financier représente 8% du PIB britannique (contre une moyenne de 4,9% en Europe)	-	-
15	Part du Royaume-Uni dans le PIB européen	Le Royaume-Uni représente 16% du PIB européen (2016)	-	2
16	Part du Royaume-Uni dans le secteur mondial des services	Le Royaume-Uni représente 6,7% des exportations mondiales de services (2016)	2	1
17	Attractivité économique	Le Royaume-Uni est perçu comme un environnement plutôt favorable aux investissements étrangers (note de 81/100, classement <i>Political Risk Services</i>)	22	9
18	<i>Global Innovation Index</i>	Le Royaume-Uni compte parmi les cinq économies les plus innovantes du monde en 2016, selon le GII	5	4
19	Dépense publique de R&D	Le Royaume-Uni consacre 1,7% de son PIB à la R&D, soit environ 45 milliards d'euros (2015)	18	12
20	Dépôts de brevets	Le Royaume-Uni est à l'origine de 5 496 dépôts de brevets soit 0,2% des dépôts de brevets mondiaux (2016)	7	3
21	Taux d'emplois à haute qualification	47,6% des emplois au Royaume-Uni sont considérés comme hautement qualifiés	8	-

Sources | Banque mondiale, FMI, Ministère de l'Économie et des Finances, OMC, Global Innovation Index, OMPI

#NegotBrexite

#SoftBrexite

#HardBrexite

#NoDeal

#NoBrexite

Rang
mondialRang
européen

Défense



22	Budget militaire	Le budget de la défense représente 40,8 milliards d'euros (2016)	7	2
23	Dépense de défense par habitant	Le budget de défense représente 878 euros par habitant	10	1
24	Effectifs	152 350 militaires, soit 2,41 soldats pour 1 000 habitants (2016)	8	4
25	Dépenses de Recherche et Développement	Les dépenses de R&D représentent 7,8% du budget de défense, soit 3,75 milliards d'euros (2016)	4	2
26	Puissance nucléaire	L'arsenal nucléaire britannique compte environ 215 têtes nucléaires	5	2
27	Opérations extérieures	Le Royaume-Uni participait à 20 opérations extérieures, avec 4 000 hommes mobilisés, en 2016	4	4
28	Appartenance à une alliance	Le Royaume-Uni est membre fondateur de l'OTAN, première alliance militaire au monde	-	-

Sources | International Institute for Strategic Studies, SIPRI, OTAN



#NegotBrex

#SoftBrex

#HardBrex

#NoDeal

#NoBrex

Rang
mondialRang
européen**Soft power**

29	Global Ranking of Soft Power	Le Royaume-Uni s'est maintenu à la seconde place du classement international de soft power	2	2
30	Langue	Environ 1,5 milliard de personnes pratiquent l'anglais dans le monde (2015)	1	1
31	Rayonnement de l'enseignement supérieur	34% des chefs d'Etat mondiaux ont été scolarisés au Royaume-Uni (2014)	2	2
32	Diplomatie culturelle	20 millions de personnes sont inscrites physiquement et 500 millions en ligne dans les British Council dans plus de 100 pays	-	1
33	Rayonnement des médias en ligne	Quatre titres britanniques parmi les dix médias en ligne les plus consultés au monde : The Guardian (n°2), The Daily Mail (n°3), The Daily Telegraph (n°6) et The Independent (n°10)	1 ex aequo	1
34	Attractivité touristique	34,4 millions de touristes se sont rendus au Royaume-Uni en 2016	5	4
35	Classement de Shanghai	Le Royaume-Uni place deux universités (Cambridge et Oxford) parmi les dix meilleures au monde (2017)	2	1
36	Attractivité pour les étudiants	427 686 étudiants étrangers étaient inscrits dans l'enseignement supérieur britannique en 2014	2	1
37	Prix Nobel	84 lauréats de prix Nobel sont d'origine britannique	2	1
38	Marché de l'art	Le marché de l'art britannique représente 24% du marché mondial (2017)	2	1
39	Cinéma	L'industrie du cinéma britannique a généré 6,5 milliards d'euros de profit en 2016	3	1
40	Sport (football)	La Premier League britannique a généré 4,9 milliards d'euros en revenus de droit TV sur la saison 2015/2016, c'est le championnat de football le plus cher du monde	1	1

Sources | Global Ranking of Soft Power, British Council, 4 International Media and Newspapers, World Economic Forum, Shanghai Ranking, UNESCO, NobelPrize.org, The European Fine Art Fair, TEFAF, Worldatlas.com, Les Echos

Deuxième partie.

Analyse

Influence dans l'Union européenne

Un affaiblissement mécanique et logique

A l'occasion du débat sur l'indépendance écossaise, l'ancien représentant permanent du Royaume-Uni à Bruxelles John Grant avait déclaré à la Royal Society of Edinburgh en 2013 que « *désormais, face à la montée des BRICS, seuls les très grands États et les organisations supranationales, notamment l'Europe, conservaient une influence sur les affaires du monde que le Royaume-Uni, mais aussi la France et l'Allemagne avaient perdue* ». Bruxelles, « *capitale mondiale de la régulation* », était la seule voie pour les Européens de peser sur les grandes questions internationales (crise financière, Moyen-Orient, réchauffement climatique). Dans ce contexte, compter en Europe, influencer la construction communautaire, sont des enjeux cruciaux pour ses membres. Depuis son adhésion, le Royaume-Uni y jouait un rôle majeur.

De 1973 à 2016, le Royaume-Uni a eu toute sa place parmi les trois grands européens. Certes, les dérogations britanniques à l'euro, à l'espace Schengen, à l'Espace de liberté, de sécurité et de justice et à la Charte des Droits fondamentaux, ses obstructions aux avancées de l'Europe de la Défense ne l'ont pas toujours placé, en dépit de son poids international, au centre de la construction européenne. Il a néanmoins pu l'infléchir dans le sens qu'il souhaitait. Londres se voyait comme un contrepoids libéral à l'axe franco-allemand et le garant de l'ancrage dans l'OTAN en matière de défense. Après l'empire, la construction européenne est devenue, avec la relation spéciale avec les États-Unis et les liens traditionnels avec le *Commonwealth*, l'un des trois axes de la diplomatie britannique. En Europe, leurs plus grands succès furent, aux yeux des Britanniques eux-mêmes, l'élargissement à l'est avec le ralliement des anciens pays du bloc communiste à la démocratie, à nos valeurs politiques et à l'économie de marché, et l'expansion du marché intérieur. Sa défense de l'élargissement, de la politique d'aide aux économies post-communistes, a conféré à Londres une grande influence dans les Balkans et les pays d'Europe centrale et orientale. En défendant le principe de la majorité qualifiée en matière de marché unique, Margaret Thatcher a également joué un rôle décisif dans l'avancée vers l'intégration politique et le traité de Maastricht.

Tony Blair, Premier ministre de 1997 à 2007, est allé au-delà en étendant son ambition pour l'Europe à la sphère sociale. Dans un discours remarqué au Parlement européen en 2005, il déclare croire « *à l'Europe comme projet politique* » et insiste sur son volet social et sa communauté de valeurs. Il renonce à l'option de retrait pour laquelle Londres s'était prononcé concernant l'Europe sociale. Comme on le sait, il est favorable à ce que le Royaume-Uni adopte, à terme, l'euro... Arrivé à Downing Street au lendemain de la crise financière en 2010, David Cameron cherche, quant à lui, à recentrer la politique européenne du Royaume-Uni sur ses intérêts, notamment ceux de la City. Il résiste victorieusement à la tentative bruxelloise de ramener sur le continent les chambres de compensation en euros, dont 80% s'effectue à Londres. Mais les positions de Cameron finissent par lasser à Bruxelles, qui commence à

chercher à contourner les refus britanniques. Le pays y a perdu assurément en influence. L'opposition de Londres à la candidature de Jean-Claude Juncker à la tête de la Commission en 2014 n'a pas constitué un obstacle dirimant ; c'eût été inconcevable jusque-là. Theresa May s'efforce, pour sa part, de limiter la rupture avec l'Union européenne en tant qu'institution. Londres ne rompt pas avec l'Europe, dit-elle, et entend poursuivre « *sans friction* » ses liens commerciaux, comme sa coopération dans de multiples domaines : défense et sécurité, lutte contre le terrorisme, recherche...



#NegotBrexit

En notifiant son intention de quitter l'Union, le Royaume-Uni perd sa place parmi les décideurs de la construction européenne

Le vote du 23 juin 2016 et plus officiellement la lettre de Theresa May du 29 mars 2017 activant l'article 50, consomment la rupture politique : le Royaume-Uni ne siège dans aucune des instances débattant à Vingt-Sept de son départ et ne participe logiquement plus aux débats concernant l'avenir de l'Union européenne. Il conserve cependant un Commissaire important, responsable de la sécurité. Mais celui-ci comme les fonctionnaires européens souvent placés à des postes clés (**indicateur 1**) et les soixante-treize députés européens britanniques (**indicateur 3**), devront quitter leurs fonctions soit au 30 mars 2019 pour les premiers, soit au terme du mandat électif qui leur sera fixé printemps 2019 pour les seconds.

La perte d'influence est l'effet mécanique et normal du *Brexit* mais elle complique la position de Londres : le Royaume-Uni ne fait pas le poids face aux Vingt-Sept qui lui dictent les termes de la négociation de départ. Le calendrier est celui de l'équipe Barnier, de même que les dossiers prioritaires. Les objectifs posés aux négociations sont ceux des Vingt-Sept (Dublin ou Madrid les imposent à Londres sur l'Irlande et Gibraltar), de même que l'appréciation des progrès, pendant que l'objectif laborieusement obtenu entre les différentes sensibilités du cabinet May début mars a été instantanément balayé par Bruxelles.

Il s'ensuit que Theresa May et son ministre du *Brexit* David Davis sont contraints à des reculades répétées : dès le printemps 2017 sur le recours aux atouts stratégiques et de sécurité britanniques comme levier de négociation, sur le principe d'honorer ou pas les engagements financiers pris à Vingt-huit (faute de quoi les relations futures seraient compromises) lors de la négociation de l'accord de sortie fin 2017, et plus encore mi-mars 2018 lorsque Theresa May a accepté les conditions posées par les Vingt-Sept pour obtenir la période de transition : concessions sur les droits des ressortissants européens au Royaume-Uni, la compétence de la CJUE, l'application de la législation européenne, la pêche. La confusion qui règne sur la scène intérieure britannique, l'affaiblissement de Theresa May fragilisent le gouvernement britannique, alors même que les négociations sur la relation future n'ont pas encore commencé.



#SoftBrexit

Dans l'Espace économique européen et l'union douanière, Londres serait « preneur de règles » et non plus « faiseur de règles »

Un *soft Brexit* conduirait, au-delà de la période de transition, à une solution plus pérenne dans l'AELE (Association européenne de libre-échange), sorte de scénario « à la norvégienne ». Le *Labour*, qui prône désormais le maintien du pays dans l'union douanière, n'écarte plus cette solution. Sur le plan des politiques internes, la Norvège applique toute la législation européenne à l'élaboration de laquelle elle ne participe pas, n'ayant qu'un statut d'observateur. Les pays de l'Espace économique européen non membres de l'Union (Norvège, Islande et Liechtenstein) peuvent faire entendre leur point de vue mais à titre purement consultatif. Les entreprises norvégiennes s'en accommodent. Hors de l'union douanière, où ne serait pas le Royaume-Uni pour le *Labour*, elles se plient aux formalités en matière de règles d'origine. Une commission indépendante du parlement norvégien a fait observer que cela posait un problème démocratique indéniable (1). On imagine mal la deuxième économie européenne, qui abrite la première place financière mondiale, la « mère des Parlements » (Westminster), se cantonner durablement à un tel rôle. Cette option est, de fait, écartée par les Conservateurs.

Sur le plan de l'action extérieure de l'Union, le Royaume-Uni maintiendrait sa contribution à la politique de voisinage. Afin de donner des gages de sa détermination, Londres a invité le prochain sommet international du « processus de Berlin » sur les Balkans occidentaux en juillet 2018. Mais le Royaume-Uni n'aura pas son mot à dire s'agissant des processus d'adhésion, d'ouverture à l'est du marché intérieur européen qui sont des leviers politiques puissants à l'égard des Balkans, de la Biélorussie et de l'Ukraine. L'influence qu'il y a acquise à travers l'Union européenne, par son zèle en matière d'élargissement et de politique de cohésion, ne pourra être que reprise par d'autres. Le déclin de l'influence britannique est aussi probable dans les autres zones de voisinage comme l'Afrique du Nord ou la Turquie, l'une et l'autre très dépendantes de l'aide européenne (indicateur 8) et de l'accès au marché intérieur. En fait la marginalisation du Royaume-Uni en matière de diplomatie européenne a déjà commencé puisqu'il n'a pas participé au règlement de la crise de l'euro, ni au traitement de la crise migratoire.

(1) EEA Review Committee, *Outside and Inside. Norway's agreements with the European Union*, rapport au ministre des Affaires étrangères de Norvège, 2012.



#HardBrexit

Lié aux Vingt-Sept par un accord de libre-échange, le Royaume-Uni n'aurait pas davantage d'influence sur la construction européenne

C'est ici le même raisonnement que dans le scénario précédent. Son ambition de poursuivre un maximum de coopérations, notamment en matière de défense et de sécurité, de recherche et développement, etc., pourrait générer une certaine influence. Mais sans doute pas de même nature que celle qu'il aurait perdue.



#NoDeal

La confiance serait sérieusement entamée

Dans l'hypothèse d'un échec des négociations avec l'Europe aboutissant à l'application des règles de l'OMC, la première évidence serait que la confiance serait sérieusement entamée.



#NoBrexit

La confiance serait à reconquérir

Même si elle peut surprendre, on ne saurait enfin ignorer l'hypothèse selon laquelle le Royaume-Uni finirait par renoncer à quitter l'Union européenne. Tony Blair évaluait récemment à 30% cette hypothèse fondée sur un changement de l'opinion face aux difficultés économiques **(1)**. Les juristes, estiment généralement que, compte tenu de la nature inclusive de l'Union européenne, si le Royaume-Uni notifiait sa volonté de rester avant la date de sa sortie effective au 30 mars 2019, on ne saurait l'éjecter contre son gré. Il conserverait sa position dans l'Union dans les termes d'aujourd'hui, avec ses dérogations. Au-delà d'une sortie effective en revanche, il devrait se porter à nouveau candidat. Ce ne serait pas un pays extérieur comme les autres puisqu'il applique tout l'acquis. La question serait d'évaluer ses chances de conserver ses dérogations ou d'en négocier de nouvelles. En toute hypothèse, la menace d'un départ du Royaume-Uni – qui a fonctionné pour les concessions obtenues en 2016 – perdrait toute crédibilité. L'influence britannique à Bruxelles serait à restaurer. Cela supposerait un homme ou une femme d'État capable de ressouder une opinion très divisée.

(1) Andrew Sparrow, « Tony Blair says there's 30% chance Brexit won't happen - as it happened », *The Guardian*, 20 septembre 2017.

Influence mondiale

Une puissance fragilisée malgré de solides atouts

Pour *The Economist*, le *Brexit* porterait le plus grand coup à la stature mondiale du Royaume-Uni depuis la crise de Suez de 1956 **(1)**. C'est probablement en effet en tenant Londres pour un maillon affaibli de l'ouest que la Russie s'en est prise à l'ex-agent double Skripal en Angleterre.

La diplomatie britannique de ces dernières décennies reposait sur trois piliers : les relations avec l'Europe, les États-Unis et les pays émergents. Ces trois piliers se renforçaient mutuellement. C'était en partie pour son rôle en Europe que le Royaume-Uni comptait aux États-Unis, pour sa présence dans le marché unique qu'il intéressait les pays émergents. A ce titre, l'Europe est pour ses membres un « multiplicateur de puissance ». Sur le plan commercial, le poids du marché européen a ouvert à ses membres ceux de soixante-dix pays dans des conditions qu'aucun d'entre eux n'aurait obtenues seul.

Mais Theresa May veut croire que la sortie de l'Union européenne permettra l'émergence d'une « *Global Britain* » à même de profiter d'opportunités internationales multipliées. Son *Position paper* sur la défense et les affaires étrangères annonce que « *partageant avec les Vingt-Sept les mêmes défis et priorités, tels les changements de long terme dans l'équilibre des forces mondiales économiques et militaires, la concurrence croissante entre les États, l'émergence d'acteurs non-étatiques, le Royaume-Uni s'engage à poursuivre sa coopération dans l'intérêt mutuel* ». Londres restera « *à l'avant-garde de la coopération avec les partenaires européens sur les sanctions, la défense des citoyens de l'Union et de ses valeurs, de l'aide publique au développement, la gestion des crises, la promotion de la stabilité dans le monde et la lutte contre le crime organisé* » **(2)**.

A la volonté britannique de poursuivre la coopération répond celle des Vingt-Sept qui reconnaissent tout ce que le Royaume-Uni apporte à son rayonnement international, que ce soit par son poids diplomatique, ses forces armées ou son renseignement. Parmi les orientations de négociations données à l'équipe Barnier figure cet impératif : « *dans les domaines de la sécurité, de la défense et de la politique étrangère, il ne doit pas y avoir de vide dans la coopération UE-Royaume-Uni résultant du retrait britannique de l'Union* » **(3)**. La solidarité avec Londres dans la crise anglo-russe en est le premier témoignage.

(1) « Britain's decline and fall », *The Economist*, 29 juin 2017.

(2) HM Government, Department for Exiting the European Union, *Foreign policy, defence and development - A future partnership paper*, 12 septembre 2017, p. 2.

(3) Council of the European Union, *Draft guidelines*, BXT 22 CO EUR-PREP 11, 7 mars 2018.



#NegotBrex

Dès la phase actuelle de négociations, Londres perd le « multiplicateur de puissance » européen face aux grands partenaires globaux

Sur le plan diplomatique, la politique extérieure et de sécurité européenne étant inter-gouvernementale, on peut considérer qu'ayant signifié son intention de quitter l'Union, le Royaume-Uni s'en est déjà retiré. Les questions que soulève sa nouvelle situation dès aujourd'hui sont celles qui se poseront quand il sera officiellement un pays tiers, quelles que soient ses relations économiques avec les Vingt-Sept. Londres et les Vingt-Sept sont à la recherche d'une formule – traité, déclaration ou coopération informelle – qui soit indépendante des relations économiques futures. Plus précisément, plusieurs modèles de coopération politique et de sécurité existent aujourd'hui avec des pays alliés tiers comme la Norvège, le Canada, les États-Unis, voire l'Ukraine. Elles peuvent être formalisées par un traité, ou non. L'important reste qu'en dépit de l'atout diplomatique et stratégique qu'il représente, le Royaume-Uni n'a déjà plus vocation à participer à la formulation des positions européennes. Pour l'avenir, les Vingt-Sept ne peuvent lui réserver un rôle interne qu'ils n'accordent qu'aux États membres au risque de froisser des alliés aussi étroits que la Norvège par exemple qui, elle, accepte d'appliquer des décisions dans la prise desquelles elle n'a eu aucune part. Des mécanismes de consultation doivent être mis en place. Mais la coordination sera délicate : peut-on imaginer Londres « s'aligner » sur une position dont elle n'aurait pas été co-décisionnaire ? On ne saurait non plus l'imaginer prendre le contre-pied d'une position agréée à Vingt-Sept. S'abstenir durablement ferait de l'ombre aux bonnes relations.

Sur le plan commercial, Theresa May a tenté depuis un an et demi de se rapprocher de plusieurs des grands acteurs mondiaux pour poser les jalons des accords de libre-échange que le Royaume-Uni devra conclure avec eux. Les résultats ne sont guère probants à ce stade et témoignent de la perte d'attractivité d'un Royaume-Uni isolé. Les États-Unis et la Chine sont tentés de tirer profit de l'affaiblissement et de l'isolement du pays. Tous demandent au préalable une vision plus claire des relations futures du Royaume-Uni avec l'Union européenne. Tel a été le cas du Premier ministre australien à Londres en juillet 2017. Plus engageant, le Premier ministre canadien a réaffirmé, lors de la visite de Theresa May en septembre dernier, la solidité des relations de défense et de sécurité avec le Royaume-Uni. Justin Trudeau s'est déclaré disposé à négocier un accord sur la base du CETA (l'accord euro-canadien qui vient d'entrer en vigueur) mais les négociations officielles ne pourront commencer qu'une fois le Royaume-Uni sorti de l'Union européenne.

Dès l'été 2016, le Japon a adressé une lettre officielle reflétant les inquiétudes des grandes entreprises japonaises dont le Royaume-Uni est la tête-de-pont en Europe où elles emploient 140 000 personnes **(1)**. Celles-ci, dont la moitié des investissements européens pour 2015 étaient allés en Grande-Bretagne, demandaient en particulier le maintien du passeport financier européen et celui de la réglementation douanière actuelle, notamment en matière de

(1) Voir le *Japan's Message to the United Kingdom and the European Union*, septembre 2016, disponible sur <http://www.mofa.go.jp/files/000185466.pdf>.

règles d'origine. Cette requête a été réitérée le 15 septembre 2017 par Mitsubishi, Bank of Tokyo et Toyota, avant le discours de Theresa May à Florence le 22 : faute de certitude sur le maintien du Royaume-Uni dans l'union douanière et l'Espace économique européen, mais aussi sur la possibilité d'y recruter une main d'œuvre européenne qualifiée, les entreprises signataires allaient se relocaliser sur le continent ou en Irlande (1). La situation était aggravée par les assurances insuffisantes du gouvernement britannique à l'usine Toyota de Burnaston (Derbyshire) selon lesquelles elle ne serait pas affectée par le *Brexit*. La visite de Theresa May au Japon fin août 2017, accompagnée du ministre du commerce extérieur Liam Fox et d'une quinzaine de chefs d'entreprise n'a guère rassuré : elle proposait de poser les jalons d'un futur accord de libre-échange. Or, pour Tokyo, l'essentiel est l'accès à l'Espace économique européen à partir du Royaume-Uni. En Inde, où Theresa May s'est rendue en novembre 2016, les échanges n'ont pas été plus concluants. A New Delhi, la première attente est l'ouverture du marché du travail britannique aux Indiens. Or, ministre de l'Intérieur, Theresa May avait renforcé les contrôles à l'immigration du sous-continent, fermant l'accès à l'emploi aux nombreux diplômés indiens des universités anglaises et écossaises...

Jusqu'à la crise diplomatique anglo-russe, le revirement dans les relations anglo-américaines a également été frappant. Theresa May a été la première à se rendre à Washington pour rencontrer Donald Trump après sa prise de fonctions en janvier. Enthousiasmé par le *Brexit*, le président américain s'était alors montré très allant, notamment sur la future relation commerciale, réaffirmant la « *force et l'importance de la relation spéciale* ». Mais les problèmes ne tardèrent pas comme le montrent l'affaire des poulets lavés au chlore en juillet 2017 d'abord (qu'un accord avec les États-Unis auraient fait affluer sur le marché britannique au grand dam des consommateurs locaux), puis l'affaire Bombardier. En septembre 2017 en effet, les autorités américaines ont soutenu la requête de Boeing d'imposer une taxe exorbitante (300%) sur l'avion C-Series de l'entreprise aéronautique canadienne Bombardier sous prétexte d'aides publiques déloyales (2). Or, Bombardier est la première entreprise d'Irlande du Nord où sont fabriquées les ailes du C-Series (4 500 employés). Theresa May a tenté, sans succès pour l'instant, de convaincre le président Trump de revenir sur sa décision. Le gouvernement britannique a évoqué des mesures de rétorsion sur les contrats en cours avec Boeing (hélicoptères de combat, avions de patrouilles maritimes) et sur les appels d'offre à venir, avant que la commission internationale du commerce des États-Unis (USITC) n'invalide la requête de Boeing.

Avec la Chine, l'actualité est marquée par l'évolution de Hong Kong. Alors que Pékin fait peu de cas de ses engagements sur le respect des libertés démocratiques, promis pour cinquante ans aux citoyens du territoire en vertu de l'accord de cession, Londres fait profil bas. Cette attitude, que le dernier gouverneur de la colonie Chris Patten qualifie de « *révoltante* » s'expliquerait par la volonté britannique de ne pas froisser Pékin dans la perspective des négociations sur un traité de libre-échange (3).

(1) « *Brexit: Japanese companies set to leave London* », Deutsche Welle, 16 septembre 2017.

(2) John Ostrower, « *Boeing v. Bombardier: tarif fis now 300%* », CNN, 6 octobre 2017.

(3) « *Chris Patten: A craven Britain has demeaned itself with China, Brexit will make it worse* », *The Guardian*, 28 juin 2017.

Bien sûr, tout cela n'entame pas les acquis de la puissance britannique, comme son siège au Conseil de sécurité de l'ONU (**indicateur 4**) ou sa place au FMI, à la banque mondiale et au G20 (**indicateur 6**), ni ses moyens d'action, comme l'un des premiers réseaux diplomatiques au monde (**indicateur 5**) ou une politique d'aide au développement très volontariste (**indicateur 7**). Mais quelle place le *Brexit* laissera-t-il au gouvernement pour traiter les affaires du monde ? Très concrètement, la question qui se pose pour Londres est celle de la disponibilité gouvernementale à y consacrer toute l'attention requise. Pendant la durée des négociations et de la transition, sa priorité devrait être, outre les négociations avec Bruxelles et la gestion d'une incertitude qui ne diminue pas, l'immense tâche de rapatriement des pouvoirs de Bruxelles à Londres et aux entités dévolues. Quel que soit le temps imparti (avec ou sans transition au-delà de mars 2019), il devra mener de front, avec des ressources administratives limitées, la restauration d'importantes politiques nationales, de structures administratives pour la régulation commerciale (sanctions comprises), des douanes, d'une politique migratoire, des aides d'État, de la politique énergétique, de la concurrence, de l'agriculture et des pêches, de la protection des données et de certains aspects de la coopération pour le développement et la recherche (**1**). Au milieu de doutes et des vicissitudes politiques qui s'annoncent, une telle tâche administrative sera déjà à elle seule un Everest...

#SoftBrexit



En restant dans l'Espace économique européen, les incertitudes économiques seraient dissipées et ne risqueraient pas de mettre à mal le rayonnement mondial du Royaume-Uni

L'avantage, si le Royaume-Uni se maintenait dans l'Espace économique européen et l'union douanière au-delà de la période de transition obtenue jusqu'au 31 décembre 2020, serait le répit laissé à l'économie, dont tout le fonctionnement se poursuivrait à peu près inchangé. Les réticences des grands partenaires internationaux liés à la volonté britannique de quitter ces deux instances disparaîtraient.

Au-delà de Bruxelles – où Londres perdrait quasiment toute influence dans la machine à produire de la régulation –, le plus important pour préserver sa stature actuelle, ses forces de sécurité, son industrie de défense, son aide au développement, serait une économie prospère. Son économie actuelle et son fonctionnement seraient préservés. Les questions irlandaise et écossaise seraient réglées : rien ne changerait dans les flux des personnes, des biens et des services entre les deux Irlande. Le spectre d'un deuxième référendum écossais, conditionné à la sortie de l'espace économique européen, serait conjuré. Déchargées de la machinerie communautaire, les ressources diplomatiques britanniques, de tout premier ordre (**indicateur 5**), pourraient se consacrer davantage encore au rayonnement international du pays, se fondant sur son réseau inégalé d'amitiés et d'outils de *soft power*.

(1) Pierre-Alain Coffinier, *Les cinq scénarios du Brexit*, op. cit.



Dans une situation similaire, et bien que ni leur taille ni leur passé ne soient comparables à celle du Royaume-Uni, la Norvège et la Suisse bénéficient d'une grande visibilité internationale. Avec le prix Nobel, sa place à l'OTAN et dans les instances internationales (OSCE, Conseil de l'Europe, instances nordico-baltiques), une tradition de médiation, une aide au développement inégalée, une diplomatie active à l'ONU, la gestion exemplaire de son fonds souverain, sa situation géographique (route de l'Arctique), Oslo joue indubitablement sur la scène internationale au-dessus de sa catégorie. Elle s'associe au plus près à la Politique de sécurité et de défense commune européenne (PSDC), aux déclarations européennes de politique étrangère, aux initiatives diplomatiques comme aux opérations de maintien de la paix européennes auxquelles ses forces de sécurité participent. Il en est de même pour la Suisse. La confédération abrite nombre d'institutions spécialisées de l'ONU et d'organisations intergouvernementales, ainsi que le CICR. Fondée sur sa neutralité, sa diplomatie enregistre des succès en matière de médiations, dans le Caucase notamment.

Avec sa place naturelle sur la scène stratégique mondiale, à l'ONU (**indicateur 4**), à l'OTAN (**indicateur 28**), dans les pays émergents ou en développement, dans le monde anglophone (**indicateur 30**), le Royaume-Uni hors de l'Union européenne a donc des atouts de tout premier plan pour continuer à jouer dans le monde un rôle au moins aussi visible qu'aujourd'hui. Associé au plus près aux initiatives européennes – qu'elles soient à titre communautaire ou au titre des diplomaties nationales – dans toutes leurs dimensions (déclarations, positions, conférences, sanctions, opérations extérieures, etc.), comme il en a l'intention et en aurait les moyens, il pourrait fort bien ne pas être un acteur global moindre qu'aujourd'hui. Une telle situation pourrait être atteinte rapidement dans la mesure où les négociations pour y parvenir seraient simplifiées (processus d'adhésion à l'AELE, qui nécessite l'unanimité de ses quatre membres).

#HardBrexit



Si le Royaume-Uni était lié à l'Union européenne et à ses grands partenaires mondiaux par un réseau d'accords de libre-échange, tout dépendrait de son économie exposée à des risques réels

De tels accords auraient vocation à établir des relations cordiales avec tous. Mais y parvenir ne serait pas une mince affaire. Michel Barnier est le premier à mettre en garde contre la longueur et la complexité des négociations. On peut craindre la poursuite de la période actuelle d'incertitude, de désordre politique et de négociations poussives aggravées par l'incertitude économique. Rien ne saurait être garanti s'agissant du rôle mondial du Royaume-Uni. Les questions irlandaise et écossaise seraient rouvertes, menaçant le pays d'éclatement.

En cas de sécession écossaise – à l'issue d'un processus légal que Londres ne saurait refuser à Edimbourg –, la question de la dissuasion nucléaire britannique (**indicateur 26**), installée en Écosse, serait posée. Quand bien même le Royaume-Uni atteindrait cet objectif, qui est celui

fixé par Theresa May, l'impact budgétaire de l'affaiblissement économique anticipé par un grand nombre d'économistes **(1)**, serait de nature à entamer ses outils d'influence, aide publique au développement et outil de défense au premier chef.



#NoDeal

Sans accord, Londres n'aurait pas le bénéfice de relations cordiales avec l'Europe tandis que sa situation économique serait plus défavorable

Sur le plan diplomatique, le Royaume-Uni serait exposé aux mêmes risques qu'en cas de *hard Brexit* (voir paragraphe précédent), mais aggravés.



#NoBrexit

Pas d'impact sur le rang international du Royaume-Uni

L'essentiel des conséquences d'un renoncement à sortir de l'Union européenne de la part du Royaume-Uni porterait sur sa position en Europe, pas directement sur son rang international. On pourrait même penser que Londres ayant perdu de son poids politique en Europe, l'Union européenne serait un acteur international différent, qui s'efforcerait par exemple à d'avancer dans les domaines dans lesquels les Britanniques étaient traditionnellement réticents, comme la défense.

(1) Voir ci-dessous page 28 et suivantes.

Économie

De partenaires à concurrents

Il ne saurait y avoir de projection internationale sans une économie prospère. Dès la campagne référendaire, nombre d'économistes ont émis de forts doutes sur les perspectives du pays après son retrait. On sait que leurs prédictions ont tardé à se concrétiser. Aujourd'hui, non seulement elles sont là, même si elles ne sont pas aussi dramatiques qu'annoncé, mais c'est un rapport approfondi réalisé par les services du gouvernement lui-même, remis en janvier et rendu public au début du mois de mars 2018, qui explique que quel que soit le scénario du *Brexit*, les conséquences économiques seront négatives pour le pays **(1)**.



#NegotBrexit

La phase de négociations, qui se terminera fin 2020, crée d'ores et déjà une incertitude qui commence à se ressentir sur le plan économique

Le vote du 23 juin 2016 et la notification officielle de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ont plongé le pays dans une phase de grande incertitude. L'effet du *Brexit* n'a pourtant pas été immédiat sur l'économie, hormis la baisse de la livre. Celle-ci a même encouragé les exportations. La confiance des ménages est restée intacte jusqu'au troisième trimestre 2016. Mais le climat des affaires s'est détérioré au fur et à mesure que le projet de Theresa May a paru se préciser vers le *hard Brexit*, hors de l'Espace économique européen et de l'union douanière. Il est aggravé par la cacophonie politique.

En 2017, comme en 2016, année du référendum, la croissance britannique a plutôt bien résisté (**indicateur 10**). Mais le FMI a revu à la baisse sa prévision pour 2018, suite à une activité économique plus faible que prévu au premier trimestre : +1,5%, soit 0,3 points de moins que la prévision précédente (**indicateur 11**). Le Royaume-Uni se trouve ainsi parmi les pays les moins performants et l'un des rares à voir sa croissance baisser par rapport à l'année précédente **(2)**. Avec une livre dévaluée d'environ 15% par rapport à l'euro et de 12% par rapport au dollar, l'inflation est de retour au Royaume-Uni, à 3% en rythme annuel en septembre 2017 **(3)**. Elle érode le pouvoir d'achat des salaires dont l'augmentation ne suit pas. Les excellents chiffres du chômage (**indicateur 12**) couvrent notamment une chute de l'immigration communautaire. Des pénuries de main d'œuvre apparaissent dans différents secteurs : agriculture, hôtellerie, santé. L'effet global de ces pénuries sur l'emploi est compensé par la baisse de la demande interne. Ces déséquilibres rendent l'impact du *Brexit* sur le chômage difficile à anticiper.

(1) House of Commons, *EU Exit Analysis. Cross Whitehall Briefing*, Exiting the European Union Committee, janvier 2018.

(2) FMI, *World Economic Outlook Update*, juillet 2017.

(3) « UK inflation reaches 5-year high at 3% », *Financial Times*, 17 octobre 2017.

Parmi les secteurs économiques les plus inquiets, on trouve bien sûr le secteur financier. Chacun connaît l'importance de la place de Londres, la première au monde (**indicateur 13**), et il n'est pas inutile de rappeler que le secteur représente près de 10% du PIB britannique (**indicateur 14**). L'enjeu est majeur. Or, d'ores et déjà, le risque redouté de quitter l'Espace économique européen et de perdre le « passeport financier » (qui permet aux entreprises de services établies dans un État membre de vendre dans l'ensemble du marché intérieur), conduit un certain nombre d'établissements basés à Londres à installer par précaution des têtes-de-pont dans une métropole de la zone euro. Pour l'instant Francfort, siège de la Banque centrale européenne, a attiré le plus grand nombre de sociétés: Citigroup, Goldman Sachs, Morgan Stanley, Standard Chartered, Nomura Holdings, Deutsche Bank, etc. Vient ensuite Paris, préféré en termes de qualité de vie, qui devrait accueillir HSBC, JP Morgan, Bank of America et Merrill Lynch. Dublin a également annoncé avoir conclu des contrats avec une douzaine de sociétés, parmi lesquelles, Barclays.

Les entreprises industrielles ont bien moins de latitude (on ne saurait déménager une usine). A ce stade, elles diffèrent leurs investissements et leurs décisions d'embauche. Elles se rapprochent des milieux politiques pour éviter à tout prix un *hard Brexit* hors de l'Espace économique européen. Les secteurs les plus dépendants du marché unique sont les constructions automobiles, aéronautiques et l'industrie pharmaceutique. L'usine Nissan de Sunderland, à côté de Newcastle, qui emploie 6 700 employés, a obtenu fin 2016 une lettre du gouvernement britannique l'assurant qu'elle ne serait pas affectée par le *Brexit*. Elle a poursuivi les investissements programmés. Dans l'incertitude relative aux vols entre le Royaume-Uni et les Vingt-Sept, EasyJet vient d'ouvrir un nouveau siège à Vienne pour poursuivre ses vols dans l'Union européenne.

Jugé jusqu'ici comme une terre favorable aux investissements étrangers (**indicateur 17**) et une économie innovante (**indicateur 18**), le Royaume-Uni a vite vu son étoile pâlir : dès 2016, les investissements directs étrangers dans le secteur financier ont bondi de 25% en France et de 18% en Allemagne alors qu'ils n'ont augmenté que de 5% au Royaume-Uni (**1**). On le sait aussi, une vive concurrence s'est déclenchée entre les métropoles européennes pour attirer les entreprises et les investissements qui se détourneraient du Royaume-Uni. Alors que dans l'Union européenne celui-ci était considéré comme un partenaire, dont le *hub* financier mondial profitait à l'Europe entière, les hésitations tombent. Avant même les risques que présentent les différentes options du *Brexit*, la zone euro peut d'ores et déjà mettre un terme à l'un des privilèges de la City, où sont traités 80% des compensations en euros. La seule notification de son intention de sortir ne fait plus du Royaume-Uni un membre comme les autres. Le *Brexit* autorise la réouverture de la concurrence. Or, depuis la crise financière, les transactions sur les produits dérivés doivent passer par les chambres de compensation, l'une des activités phares de Londres. Les compensations en euros se chiffrent en centaines de milliards par jour. Les chambres ont un rôle systémique et contribuent à la stabilité de la monnaie européenne. Les pays de la zone euro s'étaient inquiétés il y a quelques années de

(1) Business France, *Rapport sur l'internationalisation de l'économie française. Bilan 2016 des investissements étrangers en France*, 2017.

l'importance de cette activité hors de chez eux et avaient envisagé de la rapatrier. Londres avait répondu que rien dans les statuts de la Banque centrale européenne ne précisait que ces transactions ne pouvaient être effectuées dans la City et avait obtenu gain de cause. De fait, celle-ci constitue le meilleur biotope pour l'épanouissement de la finance mondiale, par la diversité de ses spécialités et la masse de ses compétences. Elle profite à l'économie européenne. Mais le *Brexit* change la donne. Bruxelles s'est emparé du sujet et envisage un nouveau régime pour les chambres de compensation opérant en dehors de l'Union européenne (1). Le projet prévoit notamment un contrôle renforcé de l'ESMA (*European Securities and Markets Authority*), le régulateur de marché européen. La Banque centrale européenne (BCE) souhaite également pouvoir jouer pleinement son rôle de gardien de la zone euro dans ce nouveau cadre, sans prendre le risque d'une nouvelle censure de la justice européenne. Elle a entamé une procédure de révision de ses statuts (à laquelle le Royaume-Uni n'a pas part). Paris draine déjà environ 12,5% des compensations en euros.



#SoftBrexit

Dans l'Espace économique européen et l'union douanière, les paramètres de l'économie britannique resteraient à peu près identiques

Dans l'espace économique européen et l'union douanière où pourrait se trouver le Royaume-Uni pour une période de deux ou trois ans (« période de transition » demandée par tous les partis britanniques au-delà du 29 mars 2019), les règles de fonctionnement de l'économie britannique, ses relations avec l'Europe et le monde resteraient à peu près identiques, du moins au début. Les répercussions économiques de cette nouvelle situation ne seraient pour autant pas nulles puisque selon le rapport gouvernemental précité, sur une période de quinze ans, le PIB britannique serait d'environ 1,6% inférieur à ce qu'il aurait été si le pays s'était maintenu dans l'Europe (2). C'est sans doute supportable pour un pays riche.

Le plus difficile à accepter seraient les conséquences politiques de cette situation. Le Royaume-Uni ne participerait plus à l'élaboration des normes européennes. Or, Bruxelles est le premier centre producteur de réglementation sur le plan international. Ses normes font souvent référence pour deux raisons. En premier lieu, elles ouvrent le marché européen, le premier au monde. En deuxième lieu, sous la pression démocratique, ce sont les plus exigeantes en termes environnementaux, de sécurité ou sociaux et sont calquées par les autres acteurs globaux. La définition de cette réglementation constitue un avantage commercial de premier ordre. Or, à l'intérieur de l'Union européenne, les trois pays qui jouent un rôle de premier plan dans l'élaboration des normes sont l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni. Si ce dernier aboutit, de manière pérenne, dans l'Espace économique européen avec un statut comparable à celui de la Norvège, les entreprises britanniques ne pourront plus s'appuyer sur leurs fonctionnaires, leur commissaire ou les directeurs bien placés dans la machine administrative bruxelloise

(1) Commission européenne, *Commission proposes more robust supervision of central counterparties (CCPs)*, communiqué de presse, 13 juin 2017.

(2) House of Commons, *EU Exit Analysis. Cross Whitehall Briefing*, op. cit.

(**indicateur 1**). Elles pourront certes continuer leur lobbying. De fait, les entreprises norvégiennes ne se plaignent pas du statut de leur pays. Vraisemblablement, les entreprises britanniques ou extra-communautaires représentées à Londres auraient individuellement des moyens de contourner l'absence de relais dans la machine bruxelloise. Mais l'économie britannique est d'une toute autre dimension que l'économie norvégienne. Elle demande la protection de secteurs entiers, tel son prospère secteur des services (**indicateur 16**). Preneur et non plus faiseur de règles, le Royaume-Uni se trouverait dans une situation de dépendance difficilement acceptable pour la deuxième économie européenne.

En réalité, il y a fort à parier pour que cette situation de dépendance législative, normative et politique ne serait pas stable. Elle alimenterait un très vif débat interne dans lequel les partisans du retour à l'Union Européenne verraient leurs arguments renforcés. La capacité de projection internationale du Royaume-Uni serait restaurée par rapport aux risques actuels.



#HardBrexit

La perspective d'un Royaume-Uni hors de l'Espace économique européen et de l'union douanière serait bien plus perturbatrice

Selon le rapport gouvernemental, l'impact de ce scénario sur l'économie britannique serait d'un manque de croissance d'une moyenne de 4,8% sur quinze ans par rapport à ce qu'elle aurait été si elle s'était maintenue dans l'Union. L'endettement public pourrait croître de 55 milliards de livres. La City perdrait pour de bon le « passeport financier européen ». Au lieu des simples têtes-de-pont qu'elles jettent actuellement sur le continent, les sociétés financières devraient se relocaliser massivement dans la zone euro. Il en irait de même dans les autres secteurs, y compris industriels. Les secteurs les plus touchés seraient l'automobile, l'agriculture, les produits pharmaceutiques, chimiques et le commerce de détail. Le rapport ajoute que les accords commerciaux espérés avec des pays tiers ne compenseraient que faiblement ces pertes. Un accord de libre-échange avec les États-Unis ne représenterait qu'un gain de PIB de 0,2%. Des accords similaires avec la Chine, l'Inde, d'autres pays asiatique, l'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ajouteraient pas beaucoup plus. Une libéralisation unilatérale du Royaume-Uni, comme prôné par beaucoup de *Brexiteers*, n'atténueraient les pertes par rapport au scénario du No Deal que de 0,2 points de PIB (**1**).

Avant qu'un accord de libre-échange ne vienne rétablir des règles d'ouverture du marché continental, les Vingt-Sept auraient eu le loisir d'attirer sur le continent les entreprises mondiales américaines, japonaises ou suisses en premier lieu, qui ont choisi d'établir au Royaume-Uni leurs quartiers européens. L'accord de libre-échange lui-même ne serait sans doute pas facile à négocier. Il a fallu huit ans pour boucler celui avec le Canada, le fameux CETA, qui vient d'entrer en vigueur. Certes, les économies britannique et européenne partent d'une situation d'intégration complète. Mais les spécialistes restent sceptiques sur la possibilité de conclure en deux ou trois ans.

(1) House of Commons, *EU Exit Analysis. Cross Whitehall Briefing*, op. cit.

Avec les grands partenaires globaux, on l'a vu, les négociations à venir s'annoncent difficiles. Avant même l'ouverture de celles-ci, plusieurs des plus grands exportateurs de produits agricoles, l'Argentine, le Brésil, les États-Unis, la Thaïlande, l'Uruguay, le Canada et la Nouvelle-Zélande ont contesté le principe que viennent d'agréer les Vingt-Sept et le Royaume-Uni sur la division des quotas d'importation (1). C'est en tant qu'union douanière que l'Europe a signé des accords d'importation avec ces pays dans le cadre de l'OMC. Londres et les Vingt-Sept proposaient de diviser les quotas tarifaires en fonction d'un historique de leurs importations et de leurs consommations réciproques. Leurs partenaires, États-Unis en tête, entendent maintenir intacts les quotas acceptés au nom des Vingt-Huit, malgré le départ de l'un d'entre eux. Leur objectif est d'élargir leurs exportations avec les nouveaux accords bilatéraux en perspective avec le Royaume-Uni. En outre, la procédure même de révision des quotas est contestée. Les sept signataires de la lettre de mise en garde estiment que la révision éventuelle des accords existants ne saurait ressortir d'un arrangement technique mais devait être soumise à l'ensemble des membres de l'OMC.

Tant l'affaire Bombardier, évoquée plus haut, que celle-ci rappellent qu'en matière d'accords commerciaux, les rapports de forces s'exercent crûment. C'est par sa masse de 518 millions de consommateurs que l'Union européenne pèse aujourd'hui dans les négociations de l'OMC. Avec 65 millions d'habitants, le Royaume-Uni est un acteur bien plus modeste. Or, ce sont quelques soixante-dix accords de libre-échange que Bruxelles a conclus avec des partenaires tiers et qui seront à renégocier par Londres. Dans cette hypothèse, les économistes situent la baisse du PIB conséquente dans une fourchette de -0,1% à -7,9% (2). Une telle atmosphère de concurrence commerciale nuirait sans doute aux relations diplomatiques de Londres avec le reste du monde.



#NoDeal

Sans accord, l'application pure et simple des règles de l'OMC serait très défavorable au Royaume-Uni

Sans accord, la situation qui résulterait de l'application pure et simple des règles de l'OMC entre l'Union européenne, membre à part entière en tant qu'union douanière, et le Royaume-Uni serait assurément défavorable à celui-ci. Le rapport gouvernemental estime à 7,7% la perte de PIB moyenne minimale sur quinze ans que représenterait ce scénario par rapport à la situation actuelle. Le coût annuel additionnel pour les exportations britanniques serait de 27 milliards de livres (soit 1,5% de la valeur ajoutée brute) (3).

(1) « Letter from permanent representative of Brazil, USA, Argentina, Thailand, Uruguay, Canada, and New Zealand to the WTO », 26 septembre 2017.

(2) Institute for fiscal studies, *The EU single market: the cost of membership Versus access to the UK*, août 2016.

(3) House of Commons, *EU Exit Analysis. Cross Whitehall Briefing*, op. cit.

La différence principale avec les situations précédentes tiendrait au rétablissement de droits de douanes et de contrôles aux frontières. D'une manière générale, cela ralentirait les circuits d'importation et nuirait en particulier aux secteurs dont les chaînes de production sont très intégrées avec l'Union européenne et longues (des dizaines d'allers-retours), comme les industries automobile, aéronautique ou pharmaceutique. Des infrastructures de stockage importantes devraient être rétablies aux frontières. L'arrêt de l'immigration communautaire toucherait en particulier l'agriculture, les services de santé et l'hôtellerie.

Si une telle situation survenait plus tôt que prévu, les services douaniers de part et d'autre ne seraient pas prêts. Il pourrait en résulter un chaos économique : blocage de tous les camions, notamment de produits alimentaires (le Royaume-Uni importe 27% de ce qu'il consomme de l'Union européenne). L'OMC ne couvrant pas les transports aériens, sans autre accord tous les vols entre le Royaume-Uni et l'Union européenne pourraient se trouver interrompus (250 millions de passagers par an). D'autres goulets d'étranglement apparaîtraient dans les médicaments (problème de certification, pour l'importation de substances radioactives pour le traitement des cancers) ou le secteur agricole (notamment pour la récolte des fruits et légumes dont la main d'œuvre est à 70% communautaire). Y compris dans l'hypothèse d'une préparation suffisante, les économistes craignent une chute des exportations et de l'attractivité internationale du Royaume-Uni (**indicateur 17**), une dépréciation sensible de la livre sterling, jusqu'à atteindre peut-être la valeur de l'euro ou du dollar, une forte inflation et une baisse des investissements directs étrangers, une perte de pouvoir d'achat et une baisse de la consommation. Le résultat s'apparenterait à une récession (**1**).



#NoBrexit

Pas d'impact sur l'économie britannique

En octobre 2017, l'OCDE a publié une étude parlante : en renonçant à quitter l'Union européenne, la croissance britannique, qui a commencé à fléchir, pourrait repartir (**2**).

(1) John Springford et Simon Tilford, « Why No Deal would be much worse than a bad deal », *CER*, 24 mai 2017.

(2) OCDE, *OECD Economic surveys: United kingdom*, octobre 2017, p. 25.

Défense

Le *Brexit* frappe un outil militaire puissant mais déjà fragilisé

Le Royaume-Uni a été, de longue date, l'un des premiers contributeurs aux opérations militaires de l'Union européenne, l'un des plus impliqués dans la lutte contre le terrorisme, la criminalité financière, le trafic d'êtres humains, etc. Pour maintenir sa position, mais également pour des raisons politiques, des décisions très ambitieuses de dépenses d'équipements ont été prises depuis une vingtaine d'années. Elles furent confirmées en 2016 au cours du débat sur le *Brexit* par le gouvernement Cameron. Le programme d'équipement du ministère de la Défense s'élève à 178 milliards de livres. La construction de deux porte-avions a été lancée en 1998. D'un coût de 6,2 milliards de livres pour les seuls navires (sans la maintenance ni les avions), il entame de manière importante le budget d'équipement de la défense mais des études visant à le réduire ou l'abandonner ont montré que le coût en serait encore plus élevé (coût de la rupture des contrats). Un programme pour de nouvelles frégates de classe 26 est également en cours (8 milliards de livres) et en juillet 2016 a été confirmé le renouvellement des quatre SNLE (sous-marins nucléaires lanceurs d'engins) britanniques. Ces décisions ont été maintenues en dépit des difficultés budgétaires du pays apparues depuis la crise financière de 2007-2008 qui a été sévère. Les prévisions estiment à 20 milliards de livres l'impasse du budget de défense sur les dix ans à venir. Dès 2010, la *Strategic Defence and Security Review* (SDSR) préconisait des réductions drastiques des programmes capacitaires. La contrainte budgétaire renforcée par le *Brexit* va peser lourdement sur la défense britannique.



#NegotBrexit

Les annonces selon lesquelles le pays ne baissera pas la garde sont d'ores et déjà prises en défaut par les réalités économiques

Theresa May a pris d'emblée des positions très politiques. Le *Position paper* du gouvernement sur la défense et les affaires étrangères de septembre dernier annonçait que Londres continuerait « à apporter une contribution majeure à la sécurité et à la défense européennes à travers des coopérations bilatérales renforcées ». Les Britanniques joueront « tout leur rôle dans l'OTAN, pierre angulaire de la défense britannique, de leur coopération avec les Etats-Unis, tiendront leurs engagements aux Nations Unies ». Ils « poursuivront leur contribution aux opérations extérieures de l'Union européenne dans le monde entier (Afrique, Océan Indien et Pacifique) » ⁽¹⁾. Michael Fallon, alors ministre, soulignait que la défense serait l'un des moins affectés par le *Brexit*, le pays partageant les intérêts et les valeurs de ses amis continentaux.

⁽¹⁾ HM Government, Department for Exiting the European Union, *Foreign policy, defence and development - A future partnership paper*, 12 septembre 2017, *op. cit.*

Alors que le budget de défense britannique est déjà le deuxième en Europe en valeur (**indicateur 22**) et le premier par habitant (**indicateur 23**), que le Royaume-Uni est déjà l'un des rares membres de l'OTAN à consacrer 2% de son PIB à la défense, le gouvernement a confirmé son effort, annonçant une hausse annuelle de 0,5% en termes réels d'ici 2022¹. Londres a pris le commandement de la nouvelle force de l'OTAN « Fer de Lance » de 20 000 soldats et celui du groupement tactique multinational de l'Alliance destiné à protéger les pays baltes, auquel il s'est engagé à fournir l'un des quatre bataillons (**indicateur 28**). Il renforce son déploiement à la KFOR (Kosovo). Londres a été le premier à achever la procédure d'acceptation du Monténégro dans l'OTAN et s'est proposé d'accueillir en juillet 2018 la quatrième conférence internationale sur les Balkans occidentaux du « processus de Berlin ». Lors du sommet franco-britannique du 18 janvier dernier à Sandhurst, Theresa May et Emmanuel Macron ont convenu de renforcer le traité de coopération bilatéral en matière de défense de Lancaster House (signé en 2010), par un pacte de politique étrangère et de développement (**2**). La coopération militaire germano-britannique est également étroite.

Mais Theresa May est rattrapée par les graves réalités budgétaires. Il faut maintenant mettre en œuvre les mesures d'économies préconisées depuis sept ans. Les débats sont plus houleux que jamais au Parlement, en particulier après la divulgation, fin novembre, par le *Financial Times* des programmes capacitaires qu'il serait question de sacrifier : deux navires de la capacité amphibie, la modernisation des blindés, le maintien d'hélicoptères vieillissants, deux frégates ou des avions de transport de troupes, au profit de la guerre (**3**). A moins que l'on ne touche aux effectifs des différentes armées. Le nouveau ministre de la défense Gavin Williamson, auquel on aurait demandé de procéder à des économies de 2 milliards de livres par an sur dix ans serait très mal à l'aise. Il aurait demandé un temps de réflexion. Une vingtaine de députés conservateurs seraient prêts à se désolidariser du gouvernement en cas de nouvelles coupes sombres.



#SoftBrexit

Pas d'empêchement majeur mais des interférences politiques possibles

Avec le troisième budget de défense de l'OTAN, des effectifs en baisse mais encore sérieux (**indicateur 24**), la première flotte en Europe et une contribution majeure aux opérations extérieures de l'Union européenne (**indicateur 27**), le Royaume-Uni conservera une importance majeure pour la sécurité européenne, quoi qu'il arrive. Mais il quittera une Union européenne qui s'efforce, non sans mal, de bâtir une politique de défense propre et d'affirmer sa ligne stratégique que ce soit face à la Russie ou dans son voisinage immédiat, au Moyen-

(1) « Theresa May pledges to increase defence spending after military chiefs warn UK losing the ability to fight wars », *The Independent*, 10 mai 2017.

(2) Pierre-Alain Coffinier et Jean-Sylvestre Mongrenier, « Sécurité et défense : la France doit accepter la main tendue du Royaume-Uni », *Le Figaro*, 18 janvier 2018.

(3) « Gavin Williamson takes over at critical time for UK's armed forces », *Financial Times*, 2 novembre 2017.

Orient, en Afrique du nord ou dans la bande sahélienne. Alors que sa voix est décisive aujourd'hui, on n'imagine pas les Britanniques s'aligner sur le consensus atteint par les Vingt-Sept. Pas plus que Londres ne pourra conserver un pouvoir d'entraînement sur les États membres au même titre que l'Allemagne ou la France par exemple. Londres acceptera-t-il de se limiter à « s'associer » au volet sécurité de politiques régionales communautaires qu'il n'aura pas pris aucune part à définir ? La Norvège pour sa part ne ménage pas sa contribution aux opérations extérieures européennes au cas par cas. Mais le Royaume-Uni ne saurait s'y comparer. Dans l'OTAN, Londres perdra sa position d'intermédiaire entre les États-Unis et l'Europe. Theresa May a bien proposé de continuer à jouer ce rôle lors du sommet de l'Alliance à Malte en février 2017 : « nous avons Twitter pour cela », a répliqué le Premier ministre lithuanien. Il est d'ores et déjà question de transférer la position de DSACEUR (*Deputy Supreme Allied Commander in Europe*), attribuée sans interruption à un Britannique depuis 1951, à un autre allié européen, membre de l'Union européenne (1).

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne pourrait également porter atteinte à la coopération en matière d'industries de défense, comme vient de le rappeler la question du rôle des entreprises britanniques dans le programme européen Galileo. Un nouveau cadre de coopération doit être défini. Alors que Theresa May vante ses relations futures avec les États-Unis, les entreprises britanniques s'inquiètent de la part qui pourrait leur être réservée dans les secteurs les plus stratégiques du programme. Or la négociation s'annonce complexe, car si Londres devait bénéficier d'un statut plus favorable que celui actuellement en vigueur, la Suisse et la Norvège ne manqueraient pas d'exiger les mêmes privilèges, en leur qualité de pays tiers membres de l'Agence spatiale européenne.



#HardBrexit

Hors de l'Espace économique européen, les capacités militaires britanniques seraient exposées à de fortes vicissitudes

Aux difficultés budgétaires actuelles et aux changements stratégiques induits par une sortie de l'Union Européenne, s'ajouteraient dans ce cas les incertitudes économiques majeures évoquées plus haut (2). Une chute de la livre ne pourrait que compromettre encore davantage la viabilité des programmes capacitaires. Quid de leur poursuite dans une configuration politique encore plus fragile ? Si le plafond d'augmentation des salaires de la fonction publique à 1% est levé pour l'armée, des économies seront nécessaires pour les équipements. Les perturbations économiques pourraient en outre se traduire par une déstabilisation des fragiles équilibres politiques actuels. Par exemple, les Ecossais actuellement satisfaits de leur appartenance au Royaume-Uni pourraient renouer avec leurs tentations indépendantistes. Cela rouvrirait le débat sur la force de dissuasion nucléaire britannique (indicateur 26), entièrement basée en Écosse. On lira les détails sur cette question ci-dessous.

(1) « UK will be 'forced to quit' top Nato role », *The Times*, 11 juin 2017.

(2) Voir ci-dessus pp. 28-33.



#NoDeal

Le scénario du *No deal* (comme celui du *hard Brexit*) pourrait rouvrir les questions irlandaise et écossaise dont les conséquences stratégiques sont potentiellement graves

En cas de frontière physique en Irlande, que supposeraient les scénarios de *No deal* comme de *hard Brexit*, l'équilibre communautaire pourrait être menacé. Dans la configuration politique actuelle, le risque est encore réduit : les unionistes d'Irlande du Nord soutiennent Theresa May à la condition précisément qu'il n'y ait aucune frontière physique en Irlande. Mais cette alliance est-elle durable ? Résistera-t-elle aux secousses qui ne manqueront pas dans la longue et difficile phase de négociation ? Mais c'est surtout du côté de l'Écosse que le risque est grand. Nicola Sturgeon, Premier ministre écossais, a promis un second référendum d'indépendance en cas de *hard Brexit*. L'opinion écossaise a voté à 64% en faveur du *Remain*. Elle sera très attentive au bon déroulement de la sortie de l'Union européenne. En cas de turbulences économiques, les indépendantistes seront en terrain favorable. La probabilité est faible car les cahots économiques seraient ressentis en premier lieu à Londres. Mais l'Écosse joue aussi un rôle de premier plan pour la position stratégique britannique : elle accueille la totalité de sa force de dissuasion stratégique (**indicateur 26**) et compte sur son territoire de 7,5 à 8% des industries de défense britanniques. Avec 32% du territoire du Royaume-Uni, de 9 à 10% de son PIB et 70% de son plateau continental, elle en constitue la profondeur stratégique. Elle produit 91% de ses hydrocarbures. Cohéritière de l'Empire, elle est une composante indissociable du prestige international du pays. Indépendante, l'Écosse pourrait demander le départ de la dissuasion nucléaire britannique de son territoire, ce que Londres ne pourrait lui refuser : aucune puissance nucléaire n'a son dispositif hors du territoire national. Une telle concession serait rejetée par une population écossaise hostile à la dissuasion nucléaire et dont le nationalisme serait galvanisé. Un déménagement des bases écossaises vers l'Angleterre serait si onéreux et poserait de telles difficultés avec les populations locales qu'il pourrait faire éclater le consensus déjà fragile à Londres sur le maintien de la dissuasion nucléaire britannique.



#NoBrexit

Si le Royaume-Uni renonçait à sortir, se poserait la question de savoir vers quelle Union européenne il reviendrait

Hormis vis-à-vis de l'Europe, la position stratégique du Royaume-Uni d'une manière générale resterait inchangée. Ni son outil militaire, ni ses alliances n'en seraient impactés. Mais il n'est pas certain qu'une Union européenne se dirigeant vers une Europe de la défense un peu plus intégrée, à laquelle Londres s'est toujours opposé, serait de son goût. Contraint de se plier à des règles décidées par d'autres, il aurait, après un intermède délicat vis-à-vis des Vingt-Sept, une influence évidemment entamée. Bruxelles changerait certainement d'attitude à l'égard des dérogations, voire des réserves britanniques.



Soft power

Tout dépendra du succès ou de l'échec de l'expérience du *Brexit*

Régulièrement placé en tête des classements internationaux en matière de *soft power* (**indicateur 29**), le Royaume-Uni dispose de très solides atouts pour exercer son influence dans le monde : il a donné sa langue à la mondialisation, au web et au monde numérique (**indicateur 30**). Son système éducatif, ses universités et ses académies militaires sont des références internationales : six décennies après la décolonisation, ceux-ci ont encore formé 34% des chefs d'État mondiaux (**indicateur 31**). Sa recherche, scientifique mais pas uniquement, est de tout premier plan (**indicateur 37**) et ses médias surpassent ceux des États-Unis en audience globale (**indicateur 33**). Son secteur du luxe, son marché de l'art (**indicateur 38**) et son secteur de l'édition sont de rang mondial. Le succès de son sport a éclaté au grand jour avec les jeux olympiques de Londres en 2012, l'événement le plus médiatisé de l'histoire (76% des téléspectateurs potentiels mondiaux, soit 4,8 milliards de personnes ont regardé au moins une séquence) et son championnat de football est le plus populaire et le plus lucratif du monde (**indicateur 40**). Aucun autre pays n'a su avec autant de succès transformer sa puissance coloniale en influence dans un monde globalisé.

Le *Brexit* n'aura sans doute pas d'impact direct ni immédiat sur ces éléments, moins sensibles aux relations avec l'Europe et à la conjoncture économique. Mais la solidité du pouvoir d'influence d'un pays suppose une capacité à résoudre ses défis internes, qu'ils soient politiques, sociaux ou économiques. A long terme donc, l'attractivité et l'exemplarité du modèle britannique dépendront de sa capacité à piloter sans heurts « l'atterrissage en douceur » du *Brexit*, quel qu'en soit le scénario.



#NegotBrexit

Pas d'impact significatif sur le *soft power* britannique

L'un des premiers critères retenus pour évaluer le *soft power* d'un pays est naturellement la stabilité institutionnelle. De fait, la responsabilité du gouvernement britannique est déjà affectée, surtout en Europe, par la confusion du processus en cours et l'affaiblissement de Theresa May. On l'a vu, l'attractivité économique, bonne jusqu'ici (**indicateur 17**), est touchée (incertitude sur les conditions commerciales et de recrutement de la main d'œuvre). Cette fragilisation se traduit par le recul du Royaume-Uni dans le *Global Ranking of Soft Power* réalisé par l'Université de Californie du Sud (**indicateur 29**) : du premier rang mondial en 2015, il est passé au deuxième en 2016 (derrière les États-Unis) ainsi qu'en 2017 (derrière la France cette fois). Rien de majeur néanmoins pour l'instant.



#SoftBrexit

Le *soft Brexit* n'aurait qu'une incidence faible sur la situation du Royaume-Uni

La perte d'influence politique à Bruxelles qui serait la principale différence avec la situation du Royaume-Uni jusqu'au référendum n'aurait qu'une incidence faible sur les éléments de *soft power*. Les transferts de l'Agence bancaire européenne à Paris et de l'Agence européenne du médicament à Amsterdam sont des exemples de cet impact concret qui reste limité.



#HardBrexit

Un *hard Brexit* ne serait pas sans conséquences sur le monde universitaire et de la recherche britannique

Si le Royaume-Uni parvenait à se transformer en « *Global Britain* », comme le souhaite Theresa May et le gouvernement, son *soft power* serait globalement préservé. Mais la sortie de l'Union européenne aurait tout de même un impact sur la recherche britannique, très liée aux aides européennes. Depuis 2007, le Royaume-Uni a remporté le cinquième des aides communautaires à la recherche (8 milliards de livres en tout), juste derrière l'Allemagne (8,3 milliards de livres). Cela représente le quart du financement de sa recherche. Le gouvernement ne consacrant que 1,63% du PIB à l'aide publique à la recherche (2,85% en Allemagne), la recherche britannique est très dépendante des aides européennes. Les instituts scientifiques britanniques demandent donc des garanties.

Par ailleurs, le Royaume-Uni est la deuxième destination au monde pour les étudiants étrangers, après les États-Unis. Il en a accueilli 427 000 en 2014 (**indicateur 36**), soit 19% de sa population étudiante, dont 170 000 ressortissants européens. 16% des professeurs d'université sont européens. On estime que les étudiants étrangers génèrent environ 14 milliards de livres par an et plus de 200 000 emplois dans le pays (**1**). Depuis le *Brexit*, le nombre des étudiants étrangers a baissé (-41 000). La baisse des candidatures a été de 7% pour les étudiants européens en janvier 2017 par rapport à l'année précédente (**2**). Il s'agit de la première baisse depuis plus de dix ans. Theresa May insiste beaucoup sur le maintien de la coopération communautaire dans les domaines universitaire et de la recherche au-delà du *Brexit*. Pour autant, à ce stade, le ministère de l'intérieur prévoit de diviser par deux le nombre des visas accordés aux étudiants étrangers d'une manière générale.

(1) « Foreign student numbers plummeting in wake of Brexit », *The Independent*, 23 février 2017.

(2) House of Commons, *Exiting the EU: challenges and opportunities for higher education*, House of Commons education committee, 19 avril 2017.



#NoDeal

Un échec des négociations entamerait la stabilité du pays et la crédibilité du gouvernement

On comprend aisément que des négociations avec Bruxelles qui se solderaient par un échec ne pourraient qu'entamer la crédibilité du gouvernement britannique comme la stabilité du pays. Le choc économique et le risque de récession, décrits plus haut, et les fortes tensions intérieures, avec la déstabilisation de l'Irlande du nord et de l'Écosse, porteraient un coup sévère au rayonnement et à l'attractivité du Royaume-Uni.



#NoBrexit

Un renoncement au *Brexit* n'entamerait pas sur le long terme le *soft power* du Royaume-Uni

Le *soft power* est sensible, on l'a dit, à la stabilité d'un pays. L'image de Royaume-Uni pâtirait sans doute un temps d'un tel revirement. Mais en fonction de la manière dont il se réinvestirait en Europe et dans le monde, il pourrait sans doute assez facilement retrouver la plénitude de son pouvoir d'influence et son attractivité.

Conclusion.

A l'issue de notre tour d'horizon, quelles conclusions faut-il tirer de cet événement inédit dans l'histoire de l'Union européenne qu'est le *Brexit*? Tout d'abord que la phase actuelle de négociations (**#NegotBrexit**), qui se terminera le 31 décembre 2020, n'est déjà pas sans conséquences sur le Royaume-Uni en tant qu'acteur global. Sa sortie de l'Union européenne laissera des traces dans ses relations avec ses partenaires continentaux. Le rêve de « *Global Britain* » de Theresa May est obéré par l'attentisme des autres acteurs globaux (États-Unis, Chine, Japon, etc.). Et les signaux d'affaiblissement économiques commencent à se faire sentir. Ces difficultés, déjà significatives, conduisent à douter du réalisme du *hard Brexit* tel que le poursuit Theresa May (**#HardBrexit**). En plus des risques économiques qu'il fait peser sur le pays, il met en danger l'un des aspects fondamentaux de la vocation mondiale de la Grande-Bretagne « maîtresse des vagues », selon l'hymne national de l'Empire « *Britannia rules the waves* »... Il fait également peser une épée de Damoclès sur les capacités militaires britanniques. Le scénario d'un départ sans accord (**#NoDeal**) constituerait une catastrophe pour les Britanniques : tous nos indicateurs sont au rouge. Relève-t-il d'un bluff dans le cadre d'une négociation par nature difficile ou d'une éventualité réelle ? Certains, à Bruxelles, invitent à s'y préparer **(1)**...

Le scénario d'une renonciation finale à sortir (**#NoBrexit**), par définition le moins lourd de conséquence, est-il plus réaliste ? Oui, si l'on en croit les arguments d'un Nick Clegg, ancien chef du parti Libéral-Démocrate qui envisage le scénario suivant : (1) accorder au Parlement un vote contraignant sur l'accord obtenu à l'issue des négociations ; (2) le rejet vraisemblable de celui-ci provoquerait des élections qui amèneraient une nouvelle majorité au pouvoir promettant un nouveau référendum ; (3) celui-ci serait remporté par les partisans du maintien, cette fois, à la suite d'un changement de l'opinion provoqué pour les incertitudes économiques **(2)**. Scénario qui ne manquerait pas d'ouvrir des débats similaires à ceux qu'on a connu par le passé en France, aux Pays-Bas ou au Danemark, sur la légitimité d'un vote qui aurait certes les apparences de la légalité...

L'option la plus réaliste et la plus raisonnable qui se dessine à ce stade est donc celle d'un Royaume-Uni hors de l'Union européenne mais dans l'Espace économique européen et l'union douanière, à titre transitoire (1^{er} avril 2019, 31 décembre 2020) ou plus long (**#SoftBrexit**). Le *Labour*, les Écossais, les Irlandais considèrent ce *soft Brexit* comme une option pérenne possible. La principale conséquence pour le pays serait une perte d'influence dans les institutions européennes, puisque le pays se verrait écarté politiquement d'une Union européenne auquel son destin resterait pourtant lié : économiquement, stratégiquement, par de multiples coopérations (police, renseignement, recherche, universités, etc.). Sur les autres composantes de sa puissance, le Royaume-Uni ne serait affecté que faiblement ou pas du tout. Mais imagine-t-on le Royaume-Uni demeurer longtemps dans cet entre-deux « à la norvégienne » ? Est-ce envisageable pour un pays de son importance ? Une question à laquelle seuls les Britanniques pourront répondre, en fonction de l'idée de la puissance de leur pays qu'ils se font pour les décennies qui viennent...

(1) Michel Barnier, « Chacun doit se préparer à une absence d'accord », *Le Journal du dimanche*, 12 novembre 2017.

(2) Nick Clegg, « Le Brexit n'aura pas lieu », *Le Figaro*, 19 octobre 2017.

Sources et bibliographie.



Tableau

- Indicateur 1.** Allison Mandra, *Measuring Political Muscle in European Union Institutions*, Bruegel, 12 avril 2015
- Indicateurs 2 et 3.** Charles de Marcilly, *L'influence française par la présence dans les institutions européennes*, Fondation Robert Schuman, Question d'Europe n°348, mars 2015
- Indicateur 4.** ONU, *Membres permanents et membres non permanents du Conseil de sécurité*
- Indicateur 5.** Gov.uk, *Working for FCO*, Foreign Commonwealth Office
- Indicateur 6.** FMI, *IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors*
- Indicateur 7.** Gov.uk, *Provisional UK official development assistance as a proportion of gross national income: 2016*
- Indicateur 8.** Commission européenne, *EU Aid Overview*, novembre 2017
- Indicateurs 9 et 10.** Eurostat, données mises à jour le 5 avril 2018
- Indicateur 11.** FMI, *World Economic Outlook Update*, janvier 2018
- Indicateur 12.** Eurostat, *Taux de chômage – données annuelles*, 6 avril 2018
- Indicateur 13.** Financial Centre Futures, *The Global Financial Centre Index 21, Z/Yen*, mars 2017
- Indicateur 14.** Ministère de l'Économie et des Finances (France), *Principaux chiffres : France et Europe*, Facil'Eco, 2013
- Indicateur 15.** Eurostat, *GDP and main components (output, expenditure and income)*
- Indicateur 16.** Organisation Mondiale du Commerce, *Royaume-Uni. Profil pays*
- Indicateur 17.** Political Risk Services (PRS), *Regional Political Risk Index*, février 2017
- Indicateur 18.** Global Innovation Index, *Innovation Feeding the World, 2017 Report*
- Indicateur 19.** Banque Mondiale, <https://donnees.banquemondiale.org>
- Indicateur 20.** Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle, *IP Facts and Figures, 2016*
- Indicateur 21.** Global Innovation Index, *Innovation Feeding the World, 2017 Report*
- Indicateurs 22, 23, 24, 25.** International Institute for Strategic Studies, *Military Balance 2017*, février 2017
- Indicateur 26.** SIPRI, *SIPRI Yearbook 2016*, 2016
- Indicateur 27.** International Institute for Strategic Studies, *Military Balance 2017*, février 2017
- Indicateur 28.** OTAN, *Pays membres*
- Indicateur 29.** Johnathan McClory (dir.), *The Soft Power 30*, Portland et USC Center on public diplomacy, 2017
- Indicateur 30.** Eric A. Anchimbe, *The native-speaker fever in English language teaching (ELT): Pitting pedagogical competence against historical origin*, Linguistik online, 2016
- Indicateur 31.** British Council, *UK alumni leading the world*, 2014
- Indicateur 32.** British Council, *UK as a Study Abroad Destination*, janvier 2017
- Indicateur 33.** 4 International Media and Newspapers, *Top 200 Newspapers in the world*, 7 février 2016
- Indicateur 34.** World Economic Forum, *Travel and Tourism Competitiveness Report 2017. Ranking*, 2017
- Indicateur 35.** Shanghai Ranking, *Academic Ranking of World Universities*, 2017
- Indicateur 36.** UNESCO, *Top 20 countries for international students*, 2014
- Indicateur 37.** NobelPrize.org, *Nobel Laureates and Country of Birth*
- Indicateur 38.** The European Fine Art Foundation (TEFAF), *Art Market Report 2017*, 2017
- Indicateur 39.** Worldatlas.com, *Largest Film Industries in the World*, 1er août 2017
- Indicateur 40.** Les Echos, « Football : les droits TV font exploser les revenus des championnats européens », 12 juillet 2017



Autres sources

Raymond Aron, *Paix et guerres entre les Nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962

Michel Barnier, « Chacun doit se préparer à une absence d'accord », *Le Journal du dimanche*, 12 novembre 2017

Pierre Buhler, *La puissance au XXI^e siècle. Les nouvelles définitions du monde*, Paris, CNRS éditions, 2011

Business France, *Rapport sur l'internationalisation de l'économie française. Bilan 2016 des investissements étrangers en France*, 2017

Nick Clegg, « Le Brexit n'aura pas lieu », *Le Figaro*, 19 octobre 2017

Pierre-Alain Coffinier, *Les cinq scénarios du Brexit*, Institut Thomas More, note 25, juillet 2017

—, avec Jean-Sylvestre Mongrenier, « Sécurité et défense : la France doit accepter la main tendue du Royaume-Uni », *Le Figaro*, 18 janvier 2018

Commission européenne, *Commission proposes more robust supervision of central counterparties (CCPs)*, communiqué de presse, 13 juin 2017

Conseil de l'Union européenne, *Draft guidelines*, BXT 22 CO EUR-PREP 11, 7 mars 2018

« Brexit: Japanese companies set to leave London », Deutsche Welle, 16 septembre 2017

EEA Review Committee, *Outside and Inside. Norway's agreements with the European Union*, rapport au ministre des Affaires étrangères de Norvège, 2012

Financial Times, « UK inflation reaches 5-year high at 3% », 17 octobre 2017

—, « Gavin Williamson takes over at critical time for UK's armed forces », 2 novembre 2017

FMI, *World Economic Outlook Update*, juillet 2017

HM Government, Department for Exiting the European Union, *Foreign policy, defence and development - A future partnership paper*, 12 septembre 2017

House of Commons, *Exiting the EU: challenges and opportunities for higher education*, House of Commons education committee, 19 avril 2017

—, *EU Exit Analysis. Cross Whitehall Briefing*, Exiting the European Union Committee, janvier 2018

—, *Global Britain*, Sixth Report of Session 2017-19, 12 mars 2018

Institut Thomas More, *Les Européens, combien de divisions ? Analyse comparative des capacités de défense dans les pays de l'Union européenne*, note de Benchmarking 19, mai 2017

Institute for fiscal studies, *The EU single market: the cost of membership Versus access to the UK*, août 2016

Japan's Message to the United Kingdom and the European Union, septembre 2016

Joseph Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990

OCDE, *OECD Economic surveys: United kingdom*, octobre 2017

John Ostrower, « Boeing v. Bombardier : tarif fis now 300% », CNN, 6 octobre 2017

The Economist, « Britain's decline and fall », 29 juin 2017

The Guardian, « Chris Patten: A craven Britain has demeaned itself with China, Brexit will make it worse », 28 juin 2017

—, « Tony Blair says there's 30% chance Brexit won't happen - as it happened », 20 septembre 2017

The Independent, « Foreign student numbers plummeting in wake of Brexit », 23 février 2017

—, « Theresa May pledges to increase defence spending after military chiefs warn UK losing the ability to fight wars », 10 mai 2017

The Times, « UK will be 'forced to quit' top Nato role », 11 juin 2017

John Springford et Simon Tilford, « Why No Deal would be much worse than a bad deal », CER, 24 mai 2017

Ce document est la propriété de l'Institut Thomas More asbl. Les propos et opinions exprimés dans ce document n'engagent que la responsabilité de l'auteur. Sa reproduction, partielle ou totale, est autorisée à deux conditions : obtenir l'accord formel de l'Institut Thomas More asbl, et faire apparaître lisiblement sa provenance.

© Institut Thomas More asbl, avril 2018

