

Conférence du 25 septembre 2018

BREXIT et Aménagement du Territoire

Jean-François DREVET

Compte rendu

Si l'Europe n'a pas été facile à bâtir, dans quelle mesure est-elle difficile à découdre ? Le départ du Royaume-Uni illustre cette question. Pour éclairer le bouleversement du paysage politique qui est un sujet d'actualité et inattendu, le Cercle a invité Jean-François Drevet, ancien responsable à la DATAR qui a aussi longtemps travaillé à la Commission Européenne et est aujourd'hui expert auprès des Institutions de Bruxelles sur les politiques territoriales. Il a dressé un tableau des conséquences du départ d'un Etat-membre structurant de l'Union Européenne depuis 1973.¹



Les effets sur le fonctionnement de l'UE

Le départ du Royaume-Uni va **renverser le rapport de force interne** dans les instances du Conseil européen où ses fonctionnaires pesaient beaucoup. En effet, ces derniers sont caractérisés par l'excellence de leur « tactique », c'est-à-dire leur **capacité de négociation** et une habileté dans les prises de position. Cette réputation leur a valu d'endosser le rôle de **bouc émissaire pour la paralysie européenne**. Ce regard est toutefois à tempérer : ce partenaire obstructionniste dans la négociation était discipliné dans la mise en œuvre des politiques communautaires, contrairement à d'autres pays plus favorables à l'Union Européenne.

Toutefois, les Britanniques étaient aussi réputés pour leur **absence de vision stratégique**, à l'inverse des fonctionnaires français qui défendent une conception d'ensemble et une vision prospective sur l'avenir de l'Europe. Aussi, les cartes politiques sont aujourd'hui inversées. **Les Britanniques sont devenus demandeurs et devront faire les frais de la négociation de leur traité**. Actuellement, les contours que prendra le départ du Royaume-Uni restent flous. Ses relations et les traités de libre-échange avec ses partenaires et le reste du monde prendront sûrement des années à être négociées.

¹ Cette conférence prolonge et actualise l'article de Jean-François Drevet publié dans Futuribles, Mars-Avril 2017, *Géopolitique du Brexit : les risques de l'isolement*.

Impact sur l'aménagement du territoire britannique

Les territoires britanniques seront sans surprise touchés par le Brexit. Il y aura donc des conséquences pour l'Angleterre et particulièrement pour les trois régions celtiques que sont l'Irlande du Nord, l'Ecosse et le Pays de Galles.

L'Irlande du Nord, qui avait **vote contre le Brexit**, est au premier rang de l'actualité. Les accords du Vendredi Saint de 1998 ont dématérialisé la frontière entre les deux Irlande et accordé la double nationalité et le droit à l'autodétermination à tous les Nord-Irlandais. **La réunification est déjà une réalité économique dans le cadre du marché unique**. Pour la conserver, l'UE propose de maintenir l'Irlande du nord dans le marché unique après le Brexit, mais le gouvernement britannique ne veut pas établir de frontière entre la Grande Bretagne et l'Irlande du nord. Cette « vision réaliste » se heurte à l'opposition théologique des unionistes nord-irlandais (qui ont permis aux conservateurs de garder leur majorité au Parlement britannique après les élections générales de 2017).

L'Ecosse a aussi **vote contre le Brexit**, ce qui a **relancé les aspirations à l'indépendance du Scottish National Party**, au pouvoir à Edimbourg. Mais la région mesure aujourd'hui les difficultés d'évoluer dans ce sens, en raison de l'importance des transferts financiers en provenance de l'Angleterre (retraites) et de l'épuisement progressif des gisements d'hydrocarbures en mer du Nord (dans la ZEE dont pourrait hériter une Ecosse indépendante).

Le Pays de Galles est aujourd'hui **traversé par des regrets**. La région a **vote pour le Brexit**, bien qu'elle soit bénéficiaire nette des financements européens en raison de leur niveau de PIB/h (le plus bas des régions celtiques.)

Il en va de même en **Angleterre**, où les régions bénéficiaires des fonds européens ont **vote pour le Brexit**. D'après The Economist, les habitants des régions anglaises pro-Brexit ont connu la plus forte diminution des finances publiques depuis l'arrivée au pouvoir du parti conservateur. Il est probable que **les disparités régionales seront renforcées par le Brexit** qui vise à installer un système encore plus libéral, alors que les ressources tirées des fonds structurels européens leur apportaient des financements interannuels protégés des restrictions budgétaires du Cabinet britannique. **La fin des subventions européennes va fortement toucher les collectivités territoriales anglaises** qui ne bénéficient pas de « *block grants* » comme les régions celtiques.

Impact sur l'aménagement du territoire français

Malgré le peu d'études encore disponibles sur le sujet, on s'attend à ce que le Brexit ait des conséquences sur l'aménagement du territoire français.

Premièrement, le Brexit sera suivi de la **réimplantation des agences européennes sur le continent** : la France a gagné la supervision bancaire (pour Paris), les Néerlandais l'agence du médicament. Ce transfert aura de faibles conséquences en termes d'emploi et de valeur ajoutée.

Deuxièmement, le **Nord-Pas-de-Calais** doit saisir l'opportunité de **devenir une terre d'accueil pour les banques et le tissu industriel britannique exclus du marché européen**. En ayant leurs chaînes d'approvisionnement dans le marché unique et en exportant 80% de leur production, ces entreprises devront elles aussi relever le défi du Brexit. Le Nord-Pas de Calais sera aussi affecté par les mutations du trafic transmanche (réinstallation des contrôles, gestion du trafic, immigrants illégaux etc.), l'accord sur la gestion de la frontière étant bilatéral donc en principe non concerné par le Brexit.

Dans les **régions de l'ouest et du sud-ouest de la France**, on peut s'attendre à un **tarissement du flux des retraités britanniques** qui profitent de l'écart des prix immobiliers entre la Grande-Bretagne et le continent, car le montant de leurs retraites en France sera affecté par la dépréciation de £.

Enfin, on ne sait ce que pourra entraîner pour l'emploi en France l'éventualité d'un « *Singapore upon Thames* » : le Royaume-Uni peut-il s'en sortir grâce au moins disant fiscal qui attirerait les emplois au détriment du continent ? En revanche, **les régions du continent les plus proches du Royaume-Uni peuvent attirer les entreprises britanniques** qui voudront garder leur marché continental sans trop s'éloigner de leur pays : des **opportunités à examiner pour les Hauts de France** et éventuellement la Normandie. La Belgique s'y prépare.

Impact sur la politique de cohésion

Enfin, le Brexit va **réduire le budget du FEDER**, pour lequel les Britanniques apportaient une contribution importante. Le Brexit aura donc des conséquences sur le développement des régions européennes. Outre leur **contribution financière**, la participation britannique a été aussi **conceptuelle**. Contrairement aux Britanniques, favorables à la création du FEDER en y voyant l'opportunité d'accélérer leur conversion industrielle, la France s'était montrée hostile en raison de son « taux de retour négatif » (notamment par rapport à la PAC). La position de la France était alors paradoxale : l'Europe voulait faire pour l'Europe du Sud ce que la DATAR avait fait pour la Bretagne. En effet, le FEDER avait pour premier objectif de redistribuer une partie du budget aux régions les moins riches dans une logique de réduction des écarts de développement. En l'absence des Britanniques, caractérisés par leurs exigences dans les négociations, la discussion des perspectives budgétaires pour la programmation 2021-2027 s'avère floue (va-t-on considérer le taux de chômage ?).

Aussi, **le Brexit ouvre une porte pour la définition des politiques européennes**, ce qui suppose des orientations politiques bien établies du côté continental. Or, ce sont les délégations de l'Europe de l'Ouest qui restent aujourd'hui des forces motrices pour concevoir cette politique de cohésion, tandis que les nouveaux membres, pays bénéficiaires nets tels que la Pologne et la Roumanie, semblent surtout intéressés par le montant des enveloppes européennes.

Pour conclure Jean-François Drevet rappelle qu'il existe à ce jour peu de données solides sur cette question prospective. Si la presse continentale manifeste une certaine indifférence au Brexit, le départ des Britanniques est violemment vécu au Royaume-Uni.

Débat

Une **première question concerne l'évolution des conditions de vie des expatriés français vivant au Royaume-Uni**. Ces derniers craignent en effet de voir le système communautaire actuel basé sur la non-discrimination basculer vers un système différenciant les étrangers européens des nationaux. Ces **questions migratoires étaient présentes dans l'équation du Brexit**. Beaucoup de Britanniques qui ont voté pour la sortie du Royaume-Uni s'étaient **polarisés sur l'immigration polonaise**. Le principe de non-discrimination ne s'appliquant plus, il sera alors difficile pour les jeunes européens de venir étudier au Royaume-Uni. Toutefois, malgré la disparition de cette base communautaire légale, il est probable que les **universités anglophones continueront d'ouvrir leurs portes aux étudiants étrangers** qui leurs apportent d'importantes ressources financières.

Outre ces questions de libre circulation, **le Brexit a ravivé les tensions entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande**. Le rétablissement d'une frontière ne posera pas de véritables enjeux en termes de droits de douane, car selon l'OMC, cette situation exigerait d'appliquer la clause de la nation la plus favorisée². Ce sont donc davantage **les contrôles exercés aux frontières**, que le Marché Unique avait abrogé, **qui soulèveront des enjeux économiques** et entraveront les flux commerciaux. Outre ces impacts économiques, **l'idée d'une frontière matérialisée est une blessure pour les Irlandais**, que les Anglais ne veulent pas voir. Pour les premiers, le contrôle ne peut se faire qu'entre l'Irlande du nord et la Grande-Bretagne, c'est-à-dire par la mer. Or, les Britanniques ne veulent pas de cette option, au nom de leur souveraineté, bien qu'il existe d'autres restrictions, par exemple entre l'Angleterre et les Îles Anglo-normandes. **L'Irlande, qui a souffert de la domination de l'Angleterre pendant des siècles, est aujourd'hui en position de force vis-à-vis du Royaume-Uni** : c'est pourquoi, elle n'est pas prête à accepter le rétablissement d'une frontière terrestre.

Le débat s'est ensuite focalisé sur les **possibilités d'effectuer un nouveau référendum** qui permettrait de revenir sur cette décision. L'idée semble actuellement germer chez un nombre croissant de Britanniques, qui déplore que **le corps électoral n'ait pas été suffisamment préparé en 2016** pour prendre la mesure d'une telle décision. Ce second référendum semble toutefois peu probable en raison de la tournure politique qu'a pris le Brexit, où **le côté passionnel l'emporte sur le côté rationnel**. La campagne pour le référendum a en effet provoqué l'assassinat de la députée travailliste pro UE Jo Cox,

² Celle-ci stipule que l'UE ne pourra établir de discrimination entre leurs partenaires commerciaux, et devra offrir les mêmes conditions de douanes à tous les membres de l'OMC

alors même que l'assassinat politique est très rare au Royaume-Uni. Pour ces raisons, **on ne retrouve plus** dans le Brexit **le traditionnel pragmatisme britannique**.

Un autre temps du débat a porté sur **l'évolution des relations avec les Etats-Unis**. Si les **Brexiteurs** ont « *tendance à croire que l'Atlantique est moins large que la Manche* », ils **comptaient recevoir davantage de soutien de la part de Trump**, qui a pourtant comme credo "America First". Dans l'hypothèse d'un accord de libre-échange, les Britanniques auront du mal à négocier avec des grandes puissances commerciales. Ce rapport de force inégal risque alors de générer des difficultés pour les agriculteurs et certaines catégories de population qui veulent être protégées. Ceci révèle que le Royaume-Uni est encore animé par **l'illusion de sa puissance impériale**, notamment car ils n'en jamais connu "d'année zéro", contrairement à de nombreux pays européens³.

De même, **la confiance dans leur capacité de négociation**, dont ils ont habilement fait preuve au sein de l'UE, **les amène à surestimer leur poids dans les relations internationales**. Avec le Brexit, **leur influence se réduira finalement au poids économique d'une nation de 65 millions d'habitants**. Par ailleurs, le Brexit aura peu d'impact sur le Commonwealth. Les échanges commerciaux de ces pays se sont en effet régionalisés : le RU n'est plus un partenaire très important. Là encore, on perçoit une **surestimation de la puissance des Britanniques** associée à une nostalgie historique.

Le débat s'est ensuite élargi à l'avenir de l'Europe. Selon Jean-François Drevet, l'agenda des signataires du Traité de Rome a été épuisé avec la création de l'Union économique et monétaire. S'ouvrent à nous deux solutions : soit l'UE reste sur ses acquis, soit elle fait un **saut qualitatif**. Ainsi, notre expert proposerait de **mettre dans l'escarcelle de l'UE des pouvoirs dont elle ne dispose pas aujourd'hui**, ce qui supposerait des changements importants en termes de souveraineté. Plusieurs champs d'actions s'offrent à elle. Tout d'abord, il conviendrait d'**élaborer une fiscalité européenne**, pour éviter le dumping fiscal entre les pays. En effet, on arrive aujourd'hui à une situation prérévolutionnaire : ce ne sont plus le clergé et la noblesse qui ne payent pas les impôts mais bien les grandes multinationales et leurs dirigeants. Ensuite, il conviendrait d'**adopter une politique étrangère** établissant des règles communes au niveau européen. S'agissant des migrations, l'actuel règlement de Dublin externalise la responsabilité de la gestion des flux migratoires sur chaque Etat membres, sous le prisme d'un "chacun pour soi".

Ce changement structurel de l'Europe doit être pris à bras le corps. En effet, même les anti UE (comme en Italie) se rendent compte que l'échelon européen est plus efficace sur le plan de la sécurité et de la gestion des migrations. Il faut **donner aux institutions européennes les moyens de gérer ces intérêts communs** dans un contexte de mondialisation. Dès lors, il sera nécessaire de modifier les Traités pour **renforcer -voire créer- la démocratie européenne** : s'assurer que le Parlement européen est capable de contrôler et de renverser la Commission et de légiférer, mais aussi de supprimer la règle de l'unanimité, qui paralyse le Conseil européen.

Enfin, une question relative aux incertitudes des prochaines élections européennes face à la **montée du populisme** a clos le débat. **Le Brexit permet de prendre conscience du danger et de la réalité de celui-ci**. Suffira-t-il à « vacciner » les Etats membres contre la montée du populisme, notamment sur un plan électoral ? Selon Jean-François Drevet, la désaffection européenne n'est pas corrélée à l'élargissement lequel a bénéficié à la France notamment sur le plan économique. **La montée du populisme s'explique par une crise institutionnelle** : notre système démocratique ne protège plus suffisamment certaines catégories de population qui se trouvent délaissées par les mesures de restriction répétitives. Le populisme reflète donc une défiance vis-à-vis du système politique, qui amenuiserait la qualité des régimes de retraites et de sécurité sociale au profit de la compétitivité. Or, ces craintes se répercutent inévitablement sur les comportements électoraux. Il est intéressant de noter que si l'Europe est visée, **le phénomène semble aujourd'hui plus général qu'on ne le croit**. Le populisme touche autant des pays développés comme la Suisse qui compte environ 25% de votants de l'Union démocratique du Centre que des pays comme la Turquie ou Israël.

³ Le moment tragique où ces pays ont vu basculer leur destin : en France en 1940, en Italie en 1943, en Allemagne en 1945.

La crise européenne serait-elle aussi liée à une fracture générationnelle ? Les jeunes Européens ont-ils adopté des réflexes « d'enfants gâtés », inconscients du prix d'une Europe en paix qui a été gagnée par les générations précédentes et de la valeur de leurs droits de libre circulation ? Alors que leurs aïeux avaient connu la sécurité de l'emploi et la stabilité des mœurs durant les Trente Glorieuses, les jeunes sont aujourd'hui confrontés à une précarisation de leurs conditions de vie économique et sentimentale. Attention toutefois aux généralisations : en Angleterre, ce ne sont pas les jeunes mais leurs parents et grands-parents qui ont voté pour le Brexit.

Prochaine conférence du Cercle sur l'Europe : le **4 Décembre 2018**

