

## BLOG POST

# QUID DE L'IMPACT D'UN BREXIT *NO DEAL* SUR LES ÉLECTIONS EUROPÉENNES ?

| 06/11/2018  
FINANCE

| ELVIRE FABRY

| DÉMOCRATIE ET CITOYENNETÉ | ECONOMIE ET



Jusqu'ici on ne voyait pas d'interférence majeure entre le Brexit et les élections européennes des 23-26 mai 2019. Depuis le référendum de juin 2016, les élections présidentielles ou législatives qui ont eu lieu dans divers États membres n'ont pas révélé de tentation comparable de sortie de l'Union ; et le Brexit mobilise peu l'attention des opinions publiques du continent.

“

L'IMPACT D'UN *NO DEAL*  
SUR LES ÉLECTIONS  
EUROPÉENNES, UN  
ENJEU QU'IL IMPORTE  
DE BIEN ANTICIPER

Mais les Britanniques n'en finissent pas de tergiverser sur la future relation qu'ils souhaitent avoir avec l'Union européenne et la façon d'éviter le retour d'une frontière entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande. De sorte qu'une sortie du Royaume-Uni (RU) sans accord – un *No Deal* – n'est plus exclue. L'ultime recours qu'ils envisagent pour régler leurs contradictions internes serait des concessions de dernière minute que leur feraient les Européens pour éviter le pire des scénarios. Cependant rien ne sert de s'engager dans une négociation si on n'est pas crédible. Alors si les Vingt-Sept restent fermes sur les principes fondamentaux de l'Union européenne (UE) au risque de devoir gérer un *No Deal*, quelle sera la réaction des citoyens européens ?

Il y a de nombreuses estimations d'impact économique du *No Deal*, à court et moyen terme. Elles confirment un coût maximum par rapport aux scénarios alternatifs qui maintiennent le RU plus ou moins proche de l'UE. En revanche, on s'est peu interrogé sur l'impact d'un *No Deal* sur les élections européennes qui se tiendront moins de sept semaines après l'Exit du 29 mars 2019 – un enjeu qu'il importe de bien anticiper.

Le vote de 2019 sera vraisemblablement inédit s'il reflète la recomposition actuelle du paysage politique dans la plupart des États Membres, avec l'érosion des partis de gouvernement traditionnels. On peut s'attendre à une montée des extrêmes, hostiles à l'intégration européenne, mais elle devrait être encore limitée et être atténuée par des divisions persistantes entre les différents courants<sup>[1]</sup>.

“

UN *NO DEAL* AURAIT-IL  
L'EFFET D'UN CATALY-  
SEUR QUI GALVANISE  
LA CRITIQUE CONTRE  
L'UE ET FAVORISE UN  
VOTE DE PROTESTA-  
TION, OU BIEN L'EFFET  
D'UN ÉPOUVANTAIL QUI  
RENFORCE LE SOUTIEN  
POPULAIRE À L'UE ?

Dans ce contexte, un *No Deal* aurait-il l'effet d'un catalyseur qui galvanise la critique contre l'UE et favorise un vote de protestation, ou bien l'effet d'un épouvantail qui renforce le soutien populaire à l'UE ? Pourrait-il renforcer certains clivages ? Plusieurs variables peuvent peser sur le décryptage qu'en feraient les citoyens et *in fine* leur vote : notamment, les causes du *No Deal*, l'attitude adoptée par les Britanniques et la volonté des Européens d'en amortir le choc.

## 1. La réalité du *No Deal*. C'est grave docteur ?

Si l'on qualifie le *No Deal* de saut de la falaise, c'est bien que non seulement le 29 mars prochain le Royaume-Uni serait ramené au rang de simple pays tiers sans accord bilatéral avec l'Union (la troisième division en termes de football), mais aussi que l'accord de sortie en gestation ne verrait pas le jour, y compris la protection du statut des citoyens britanniques vivant sur le continent.

Sans les plans d'urgence, accords bilatéraux ou concessions unilatérales, qui seraient envisagés pour en atténuer toutes les conséquences, ce *No Deal* aurait donc en théorie un impact majeur. Ce sont quelques 759 accords<sup>[2]</sup> qui régissent la vie des Britanniques au quotidien au nom de leur appartenance à l'UE qui ne seraient plus valables pour le Royaume-Uni. L'illustration la plus frappante étant que les avions civils britanniques seraient cloués au sol. Ils ne pourraient plus voler non seulement dans l'UE mais dans le monde ; puisque l'autorisation que donnent les pays tiers est liée à des accords bilatéraux signés par l'UE, qu'il faudrait s'accorder à reconduire dans l'urgence pour qu'ils soient valides pour le RU.

Le RU devrait se conformer aux conditions de l'OMC pour accéder au Marché unique dont il est très dépendant (à hauteur de 44% pour ses exportations de biens et services et de 53% pour ses importations). C'est-à-dire des tarifs douaniers, qui, de 2% pour les minéraux et les métaux, peuvent aller jusqu'à 11,5% pour les vêtements, 11,6% pour les produits de la pêche et même jusqu'à 35,9% pour les produits laitiers. Mais aussi des quotas pour certains biens agricoles et toutes les complications que le rétablissement des frontières – rendu nécessaire par la fin de l'alignement réglementaire – ferait peser sur les entreprises (certification, contrôle, délais supplémentaires au frontière et donc engorgement ...). La mobilisation des ressources technologiques et humaines pour assurer ces contrôles est en soit un défi. L'accumulation de tous ces problèmes logistiques, charges administratives supplémentaires et coût additionnel entraverait durablement le commerce bilatéral avec les Vingt-Sept.

Un tel *hard Brexit* aurait également des conséquences sur le commerce du Royaume-Uni avec le reste du monde : le RU quitterait l'UE sans notamment la duplication des quelque 40 accords de libre-échange signés par l'UE, soit en d'autres termes avec une page blanche de politique commerciale. Son accès restreint au Marché unique diminuant d'autant son attractivité aux yeux des pays tiers, le niveau d'investissements directs étrangers baisserait plus brutalement encore.

“

LE CHOC SERAIT BIEN PLUS IMPORTANT CÔTÉ BRITANNIQUE QUE SUR LE CONTINENT.

Le coût d'un tel scénario serait variable selon les secteurs économiques. Le choc serait bien plus important côté britannique que sur le continent, puisque le RU dépend davantage du Marché unique que les Vingt-Sept du RU. Dans 19 États membres, le commerce exposé au Brexit est inférieur à 2% du PIB et même inférieur à 1% dans 12 d'entre eux<sup>[3]</sup>. Sur dix ans, le PIB du RU baisserait ainsi de 4,9% contre seulement 0,7% pour l'UE<sup>[4]</sup>. L'estimation du gouvernement britannique serait même une perte de 8% de PIB sur 15 ans pour le pays.

Alors que l'amplitude de l'impact macro-économique du *No Deal* est assez claire, la liste des problèmes qui surgissent ne cesse de s'allonger : de la crainte que le rétablissement des frontières entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande ne réactive les conflits sanglants auxquels l'accord du vendredi Saint de 1998 a mis un terme, jusqu'au niveau le plus granulaire de la vie

quotidienne des Britanniques, en commençant par des enjeux d'approvisionnement de médicaments et de produits alimentaires<sup>[5]</sup> en grande partie importés, jusqu'au détail factuel de la fin de l'interopérabilité d'abonnements Netflix, Spotify ou autres souscrits sur le continent.

Tout le monde se rejeterait la responsabilité d'un tel *No Deal*. On invoquerait tour à tour les contradictions britanniques, l'intransigeance européenne, les divisions internes du parti Conservateur, la faiblesse de Theresa May, etc. L'impact de ce scénario serait néanmoins variable selon la façon dont il s'impose et la forme qu'il prend.

## 2. Un *No Deal* cathartique, accidentel ou froid ?

Le *No Deal* n'est pas une stratégie. Il ne peut que résulter d'une crise politique. Mais son impact sur la campagne des élections européennes serait variable selon la cause de la crise politique. Elle peut être le fait d'un échec des Britanniques et des Européens qui ne parviennent pas à conclure un accord en novembre ou décembre, voire début janvier, et doivent se résoudre à passer aux plans d'urgence d'un *No Deal*. Dans ce premier cas, au-delà d'une responsabilité collective, la partie britannique dénoncerait l'intransigeance de Bruxelles pour en rejeter la responsabilité sur les Européens.

Cependant, ce scénario est moins probable que celui dans lequel les deux parties parviennent à un accord et celui-ci n'obtient pas le soutien d'une majorité au Parlement britannique<sup>[6]</sup>, précipitant le RU vers un *No Deal* : les citoyens européens y verraient alors plus clairement une responsabilité britannique.

Par ailleurs, la façon dont les Britanniques aborderaient le *No Deal* sera une autre variable importante. L'ampleur du chaos varierait selon que l'on a affaire à un *No Deal* cathartique, accidentel ou stoïque.

- **Cathartique** : La fatigue du Brexit se fait sentir au Royaume-Uni, tant il occupe la « une » des médias depuis plus de deux ans et crée de divisions, entre partis, au sein des partis, entre régions, générations, familles. Elle attise la tentation d'une issue cathartique qui motiverait d'ailleurs un veto parlementaire : s'il s'agit de trancher le nœud gordien qui lie le Royaume-Uni au continent, autant que ce soit tragique et que cela permette au pays de se défouler pour en ressortir drainé.
- **Accidentel** : L'engagement du gouvernement britannique à préparer un ***No Deal* ordonné**, qui limite les perturbations, pourrait ne pas suffire. Que ce soit par déni de réalité, ou par manque de préparation, dans les deux cas, ils pourraient être nombreux – individus ou entreprises, notamment les PME – à s'exposer brutalement aux conséquences d'un *No Deal*. On le qualifierait dans ce cas d'accidentel, non par sa cause mais dans ses modalités.
- **Stoïque** : Enfin, le *No Deal* pourrait aussi être stoïquement affronté par un peuple qui, en puisant dans la résonance de son passé churchillien, entendrait à nouveau faire la démonstration de sa capacité de résilience, pour faire face à l'adversité. Le discours de Theresa May lors de la conférence du parti Conservateur aurait contribué à flatter la fibre patriotique d'un peuple qui a d'abord toujours compté sur lui-même.

“  
L'AMPLEUR DU CHAOS  
VARIERAIT SELON QUE  
L'ON A AFFAIRE À UN NO  
DEAL CATHARTIQUE,  
ACCIDENTEL OU  
STOÏQUE.

Enfin, le *No Deal* aurait un impact collatéral puisque les entreprises européennes qui commercent avec le RU y seraient exposées, mais la grande majorité des citoyens européens ne seraient pas affectés. Le dommage serait *in fine* très asymétrique puisque bien plus douloureux et complexe à gérer pour le RU. Reste alors à déterminer jusqu'à quel point les Européens auraient un intérêt politique à atténuer l'impact psychologique de ce chaos sur les citoyens européens eux-mêmes.

### 3. Atténuer le *No Deal* : jusqu'à quel point ?

Le gouvernement britannique mettrait tout en œuvre pour limiter l'impact négatif du *No Deal*. Theresa May s'est déjà engagée à protéger les droits des citoyens européens résidents au RU, dans l'attente d'un engagement réciproque de Bruxelles pour ses ressortissants britanniques résidents dans les Vingt-Sept. Le nombre d'enjeux sur lesquels il semblerait raisonnable de faire des exceptions et concessions serait important. Quelle serait alors la position des Européens ?

Voilà plus d'un an que le négociateur européen, Michel Barnier, appelle les entreprises à se préparer à l'éventualité d'un *No Deal*. La Commission européenne a publié des dizaines de notes sectorielles qui sont autant de modes d'emploi pour anticiper et se préparer aux perturbations les plus prévisibles. Des recommandations sont adressées également aux gouvernements des États membres pour qu'au niveau des gouvernements nationaux des mesures soient prises, notamment dans les pays frontaliers qui seraient exposés à des problèmes logistiques majeurs. La Commission européenne envisagerait également la possibilité d'une procédure accélérée sur quelques jours permettant de passer en urgence certaines réglementations indispensables. L'attention se concentrerait en premier lieu sur la question irlandaise, les transports, les douanes et les services financiers.

“  
JUSQU'À QUEL POINT NE  
FAUT-IL PAS S'ASSURER  
QUE LES EUROPÉENS  
RESSENTENT UN PEU DE  
SCHADENFREUDEN ?

Au-delà de ce principe de responsabilité politique qui entend défendre les intérêts économiques européens contre la décision unilatérale des Britanniques de sortir, se pose l'enjeu d'un *No Deal* qui, de bien anticipé et maîtrisé, en deviendrait plus indolore, si protéger les Européens signifie également prendre des mesures qui facilitent le sort des Britanniques, et si l'on y ajoute des concessions unilatérales. L'impact du *No Deal* sur le RU dépendrait en grande partie de ces concessions (en commençant par une autorisation de vol pour les avions britanniques) indépendamment des mesures d'urgence adoptées par les Britanniques eux-mêmes. Mais jusqu'où faudrait-il aller pour permettre au RU d'échapper aux conséquences du *No Deal* ? S'il n'y

avait l'échéance immédiate des élections européennes, la question serait sans doute moins légitime.

L'*Exit* serait-il banalisé si le pire scénario du Brexit devait s'avérer moins tragique que prévu ? Jusqu'à quel point ne faut-il pas s'assurer que les Européens ressentent un peu de *schadenfreuden*, évoquée par Nietzsche dans *Humain, trop humain*, comme le plaisir ambigu que procure le malheur de l'autre ? Loin d'être accessoire la question relève d'un enjeu de responsabilité politique si les élections européennes devaient encore exprimer une sanction de rejet du Brexit ou une tentation similaire. À l'heure actuelle, il n'y a pas dans les États membres de partis comparable au UKIP de Nigel Farage, engagé depuis des années pour l'indépendance du Royaume-Uni. L'enjeu d'un *No Deal* pour les élections européennes devrait-il pour autant être négligé dans sa capacité à catalyser un discours critique sur l'UE ?

### 4. Quel impact sur les élections européennes ?

- **Scénarisation dramatique.** Alors que le démarrage de la campagne des européennes coïnciderait avec la sortie théâtrale du Royaume-Uni, le *No Deal* serait providentiel pour les médias. Ses multiples perturbations ne manqueraient pas d'offrir des ressources illimitées d'illustrations documentaires. Comme pour le passage de nos écrans à l'an 2000, il y aurait une mise en scène de l'avant – la façon dont les gens s'y préparent notamment dans les régions proches du Royaume-Uni – et il y aurait l'après, avec une infinité de témoignages variés depuis l'engorgement des ports jusqu'à l'arrêt de chaînes de production par défaut d'approvisionnement en pièces détachées ou en produits intermédiaires. Cette couverture médiatique ne manquerait pas d'amplifier les craintes et l'impact du *No Deal*.

- **Distraction et collusion.** Dès le lendemain du référendum, les Vingt-Sept se sont attachés à séparer l'agenda de l'avenir de l'UE de celui du Brexit. Mais sur la campagne des élections européennes qui est déjà traditionnellement captée par les enjeux de politique nationale, le feuillet quotidien du *No Deal* aurait un effet de distraction supplémentaire. Il détournerait l'attention des électeurs d'un débat de fond sur des choix alternatifs pour le futur de l'UE en permettant une nouvelle interférence de l'argumentaire critique des Brexiteurs, pourtant étroitement lié au particularisme de l'insularité britannique et de sa relation complexe au continent.
- **Polarisation des opinions.** Plus le *No Deal* serait cathartique ou accidentel et donc chaotique, plus la confusion contribuerait à polariser les opinions, notamment dans des États membres qui ont tenu des positions fortes sur le dossier (France, Allemagne, Irlande, Pays-Bas, Italie, ...).

Les uns pointeraient du doigt l'effet répulsif d'un Brexit, qui plus que jamais dans le cas du *No Deal*, est synonyme d'incertitude pour les citoyens et l'économie britannique. Un sentiment d'autant moins confortable que la confrontation croissante entre les États-Unis et la Chine laisse entrevoir une guerre commerciale durable entre deux grandes puissances, auquel le Royaume-Uni pourrait être exposé en ayant perdu la protection européenne et donc en étant plus vulnérable face aux pressions d'un Donald Trump ou d'un Xi Jinping.

Les autres s'aligneraient sur les propos d'un Matteo Salvini qui reproche à Bruxelles de punir le peuple britannique, en créant dans la campagne électorale une ligne de démarcation qui serait toxique tant elle oppose l'expression démocratique des peuples aux règles de l'Union européenne : le politique contre le juridique. Ce serait le slogan de la campagne du Brexit « Take back control » qui s'inviterait dans la campagne des élections européennes. Au-delà d'une aspiration à voir le politique reprendre le contrôle sur l'économie, il s'agirait d'une remise en cause plus profonde du cadre légal européen, dans un formidable déni de la stabilité et sécurité que les règles juridiques procurent à nos sociétés. Salvini dénonce les règles européennes comme Trump s'affranchit progressivement de tous les règles multilatérales qui contraignent l'exercice de sa politique. Ces Gulliver font de l'échelon national l'échelon pertinent qui leur restituerait leur puissance.

- **Brexitisation du vote de mai 2019.** Personne en juin 2016 n'avait pris la complète mesure du défi et de la complexité que constitue une sortie de l'UE, malgré des mises en garde très alarmistes des Remainers. Par ailleurs, les Brexiteurs ont plaidé pour cette sortie bien plus qu'ils n'ont investi d'énergie dans une stratégie aboutie pour le RU dans le grand bain de la mondialisation. « Global Britain » n'est devenu un slogan qu'après le référendum, alors que précisément les pays tiers s'inquiétaient de la moindre attractivité d'un RU qui se couperait du Marché unique. Par *brexitisation*, il faut donc ici entendre non pas la tentation de l'*exit* en soi, mais la tentation du « grand saut dans l'inconnu », qui en mai 2019 pourrait également se traduire dans les urnes par des choix radicaux, d'abord en quête d'alternative. Le chaos d'un *No Deal* devrait en principe jouer un rôle d'épouvantail contre cette tentation de *brexitisation*. À l'inverse, une sortie ordonnée du RU, avec un accord de sortie et une période de transition qui maintient le statu quo après le 29 mars 2019, n'aurait sans doute pas le même effet d'épouvantail sur les électeurs de mai 2019. Le maintien du RU dans toutes les politiques de l'UE sans participation des responsables britanniques dans les institutions n'aurait pas d'incidence majeure pour les citoyens européens – d'autant plus que bon nombre pensent d'ores et déjà que le Brexit a eu lieu. Il n'est pas certain que la crise politique britannique puisse elle-même avoir un effet répulsif suffisant pour éviter cette banalisation, de fait, de l'*exit* qui risquerait de favoriser une *brexitisation* du vote de mai 2019.

“

PAR BREXITISATION, IL FAUT ENTENDRE TENTATION DU « GRAND SAUT DANS L'INCONNU ».

Les efforts engagés de part et d'autre de la Manche pour éviter un *Brexit-No Deal* pourraient bien ne pas suffire, tant le gouvernement britannique a du mal à concilier des intérêts contradictoires sur l'enjeu de la frontière irlandaise. Si le Parlement britannique devait s'opposer à un accord de sortie/transition entre Bruxelles et Londres, il resterait peu de temps pour passer aux plans d'urgence. Il est difficile à ce stade d'évaluer l'intensité du désordre. Elle dépendrait tout autant de la façon dont les Britanniques affrontent ce *No Deal*, de façon cathartique accidentelle ou stoïque, que des concessions faites par les Européens pour en atténuer l'impact négatif. Mais il pourrait bien changer la donne des élections européennes qui auront lieu dans la foulée.

Les analyses actuelles de ce scrutin permettent encore de relativiser le risque de montée des extrêmes et des courants nationalistes. Mais il vaut mieux anticiper attentivement l'effet de ce facteur *No Deal* qui pourrait tout aussi bien favoriser une plus forte polarisation des opinions et l'inflammation d'un discours anti-européen.



Pour qu'un *No Deal* ne soit pas facilement récupéré par des discours populistes dénonçant les contraintes des règles européennes, il faut dès à présent qu'un solide narratif mette en garde l'électeur contre la tentation radicale de *brexitisation* : un saut dans l'inconnu porteur de grande incertitude.

En outre, une plus grande fragmentation de l'hémicycle européen exigerait un travail complexe de construction de coalitions. Il serait difficile de faire émerger un bloc cohérent qui permette de s'accorder sur les grands chantiers d'avenir de l'Europe. Sans un réveil des consciences des électeurs en mai 2019 pour limiter cette fragmentation, l'on risquerait alors tout aussi bien de se heurter à un *No Deal* européen : un blocage de l'Europe.

[1] Pascal Lamy, Christine Verger et alt., « **Parlement européen 2019 : quel hémicycle ? Quelle Europe ?** », Institut Jacques Delors, 25 octobre 2018, page 1 : « Seuls les grands pays envoient des contingents importants de députés européens, le départ des députés britanniques amoindrirait le camp des nationalistes, les courants classés à la droite de la droite traditionnelle représentent déjà 20% du Parlement actuel et resteront probablement assez divisés. Tandis que du côté de la gauche radicale, une forte recomposition n'est pas envisagée, même si elle pourrait légèrement progresser ».

[2] Ces accords comprennent 295 traités commerciaux bilatéraux, 202 accords de coopération réglementaire (allant de la politique de la concurrence jusqu'au partage de données), 69 accords concernant la pêche, 65 les transports (essentiellement l'aviation), 49 les contrôles douaniers, 45 le nucléaire, et 34 l'agriculture. Paul McClean, "After Brexit: the UK will need to renegotiate at least 759 treaties", *Financial Times*, 30 mai 2017

[3] UK in a Changing EU, "Cost of No Deal Revisited", 3 septembre 2018, page 18

[4] Charles P. Ries & alt, "After Brexit: Alternate forms of Brexit and their implications for the United Kingdom, the European Union and the United States", Rand, décembre 2017

[5] 30% de la consommation nationale est importée.

[6] Un veto du Parlement européen, qui devrait également se prononcer sur un tel accord, reste pour sa part très improbable alors que la position de négociation de la Commission européenne aura été jusqu'au bout étroitement coordonnée avec les États membres.