

INSTITUT
MONTAIGNE



Bremain ou Brexit :
Europe, prépare ton avenir !

NOTE JUIN 2016



L'Institut Montaigne est un laboratoire d'idées - think tank - créé fin 2000 par Claude Bébéar et dirigé par Laurent Bigorgne. Il est dépourvu de toute attache partisane et ses financements, exclusivement privés, sont très diversifiés, aucune contribution n'excédant 2 % de son budget annuel. En toute indépendance, il réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons et des expériences les plus variés. Il concentre ses travaux sur quatre axes de recherche :

Cohésion sociale (école primaire, enseignement supérieur, emploi des jeunes et des seniors, modernisation du dialogue social, diversité et égalité des chances, logement)

Modernisation de l'action publique (réforme des retraites, justice, santé)

Compétitivité (création d'entreprise, énergie pays émergents, financement des entreprises, propriété intellectuelle, transports)

Finances publiques (fiscalité, protection sociale)

Grâce à ses experts associés (chercheurs, praticiens) et à ses groupes de travail, l'Institut Montaigne élabore des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées. Il contribue ainsi aux évolutions de la conscience sociale. Ses recommandations résultent d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique. Elles sont ensuite promues activement auprès des décideurs publics.

À travers ses publications et ses conférences, l'Institut Montaigne souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique.

L'Institut Montaigne s'assure de la validité scientifique et de la qualité éditoriale des travaux qu'il publie, mais les opinions et les jugements qui y sont formulés sont exclusivement ceux de leurs auteurs. Ils ne sauraient être imputés ni à l'Institut, ni, a fortiori, à ses organes directeurs.

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

INSTITUT
MONTAIGNE



Bremain ou Brexit :
Europe, prépare ton avenir !

SOMMAIRE

Introduction	5
Chapitre I : Pourquoi un référendum ?	7
1.1. : Le Royaume-Uni et l'Europe	7
1.2. : Pourquoi maintenant ?	10
Chapitre II : Les conséquences d'un Breain	15
2.1. : Un accord dont la mise en œuvre n'est pas évidente	15
2.2. : Une triple rupture	16
2.3. : Quel avenir pour L'Union européenne ?	19
Chapitre III : Les conséquences d'un Brexit	23
3.1. : Les conséquences à court et moyen terme	23
3.2. : Les conséquences à plus long terme et les différents enjeux des négociations	27
3.3. : Quel avenir pour L'Union européenne ?	30
Conclusion	35

INTRODUCTION

Depuis l'annonce de la date du référendum par David Cameron le 20 février dernier, l'avenir de l'Union européenne (UE) semble suspendu à la décision du peuple britannique. L'Institut Montaigne n'entend pas s'immiscer dans le débat politique interne au Royaume-Uni mais souhaite informer les citoyens européens et leurs dirigeants des conséquences politiques et économiques de ce référendum. Notre conviction est que, quelle que soit son issue, le 23 juin 2016 fera date dans l'histoire de la construction européenne.

Après son adhésion en 1973, le peuple britannique a voté en 1975 à 67,2 % en faveur du maintien de son pays au sein de la Communauté économique européenne (CEE). Le Royaume-Uni a conçu sa place au sein de la construction européenne comme une opportunité économique, l'adhésion politique à un destin commun suscitant davantage de réserves. Depuis 1975, les dirigeants politiques comme les intellectuels britanniques sont divisés quant à la place du Royaume-Uni au sein de l'Europe, ce qui a eu pour conséquence une renégociation permanente des termes de son adhésion et explique les nombreuses dérogations et droits de retrait dont bénéficie le pays au sein de l'Union européenne. Ce statut très particulier n'a pas empêché une fraction de plus en plus importante du parti conservateur britannique de réclamer un référendum sur la sortie de leur pays.

Une grande majorité de la classe politique et de l'opinion publique britannique a toujours été inconfortable avec l'idée d'un rapprochement toujours plus étroit dont l'aboutissement pourrait être une intégration de nature politique. De ce point de vue, la création de la monnaie unique a constitué une étape d'autant plus marquante que le Royaume-Uni avait dû sortir du système monétaire européen quelques années plus tôt.

Plus récemment, les difficultés des économies de la zone euro à sortir de la crise – alors que l'économie britannique, très sévèrement touchée, a connu un rebond plus net – ajoutées à la perte de crédibilité de l'UE dans sa capacité à faire face aux grands défis mondiaux ont alimenté un sentiment d'éloignement. L'UE a cessé d'être vue comme une opportunité pour être aujourd'hui perçue comme un vecteur de risques (immigration, instabilité économique de la zone euro, surréglementation).

Au-delà de ces circonstances, le référendum britannique met en évidence un cercle vicieux : (i) l'incapacité de l'UE à affronter certains impensés de la construction européenne (quelle est la place de l'intégration politique dans la nature du projet européen ? Comment réconcilier les sources de légitimité entre les gouvernements

et les parlements des États membres, d'une part, et les institutions européennes, notamment la Commission et le Parlement, d'autre part ? Quelle est la réalité de l'unicité de la construction européenne et de la coïncidence *in fine* des différentes composantes de l'Union économique et monétaire (UEM) entre le marché intérieur et l'adoption de la monnaie unique ? Plus fondamentalement, quel est le but de l'Europe ?), (ii) l'inconfort de la classe politique britannique face à la construction européenne et (iii) une défiance croissante à l'égard de l'UE se renforcent mutuellement. Faute de savoir définir précisément ce qu'elle promet aux peuples européens et ce qu'elle souhaite être, l'Europe a conforté la crainte de certains pays d'être entraînés dans un processus qu'ils ne contrôlent pas et qu'ils paralysent en retour.

En tout état de cause, alors même que l'Union européenne reste la principale puissance économique au monde, la tenue de ce référendum témoigne du déficit de vision de l'UE et de son incapacité à mettre en œuvre des politiques produisant des résultats tangibles perçus comme bénéfiques par les peuples qui la composent. L'Europe de la production, qui avait pris corps dans le projet de rapprochement initial, s'est progressivement muée en une Europe du consommateur. Elle peine à offrir la protection à laquelle semblent aspirer les peuples et les entreprises européennes.

6

Quel que soit le résultat du référendum du 23 juin, que les Britanniques décident de rester ou de sortir, l'Europe devra affronter ces impensés, redonner du sens à son projet d'intégration et se réinventer pour que le projet européen, qui a produit une période de paix et de prospérité sans précédent dans l'histoire de notre continent, soit encore demain une réalité.

CHAPITRE I

POURQUOI UN RÉFÉRENDUM ?

1.1. LE ROYAUME-UNI ET L'EUROPE

A - Le contexte historique et stratégique

La relation particulière que le Royaume-Uni entretient avec le continent européen est faite d'un sentiment contradictoire d'appartenance et d'éloignement. S'il est culturellement profondément européen, le Royaume-Uni entretient une relation politique ambiguë avec ses voisins. Son opposition à l'émergence en Europe continentale d'une puissance dominante sur le plan politique et militaire est sans doute l'un des invariants les plus solides de la conception stratégique et de la culture diplomatique britanniques.

L'adhésion britannique à la Communauté économique européenne est intervenue au début des années 1970 dans une période délicate pour le Royaume-Uni. À un pays marqué politiquement par la décolonisation et économiquement par un déclin assez net, le projet européen a ouvert de nouvelles perspectives. N'étant pas immédiatement motivée par les traumatismes des deux guerres mondiales, l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne est donc davantage conçue outre-Manche comme une association essentiellement économique et un droit de regard puissant sur les orientations politiques du continent que comme un projet pour la paix. De ce point de vue, les motivations qui ont conduit le Royaume-Uni à adhérer à la CEE puis à l'Union européenne diffèrent sensiblement de celles d'autres États membres, au premier rang desquels la France et l'Allemagne – la première étant initialement motivée par la poursuite de la grandeur, la deuxième par la nécessité de transcender son passé.

Le contexte particulier de l'adhésion à l'Europe explique probablement qu'à l'issue d'une longue phase de réformes et de redressement économique du pays au cours des années 1980 et 1990, une part croissante de la classe politique britannique ait commencé à remettre en cause la nécessité de cette participation au projet européen.

Un partenaire particulier

Paradoxalement, si elle ne partage pas totalement les mêmes ressorts que celle des autres États membres, cette participation n'a pas été sans bénéfices pour l'Europe continentale. Elle a en particulier apporté à la construction européenne une longue tradition d'ouverture économique et une culture politique exigeante sur le plan de la démocratie et des principes.

La présence du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne a déterminé l'appréhension de l'Union européenne par les États membres d'Europe centrale et orientale. Ils ont adhéré, à partir de 2004, à un projet dans lequel le Royaume-Uni jouait le rôle de garant du libéralisme économique et contribuait à ce que leur adhésion soit avant tout un projet économique, dont l'objectif prioritaire – de leur point de vue – était, au moins dans un premier temps, le rattrapage économique à l'issue d'une transition vers l'économie de marché.

Cette présence permet aussi, parfois, de réconcilier ou, à défaut, de contribuer à l'équilibre entre les deux mondes culturels séparés par le Rhin, l'Allemagne et la France, l'Europe du Nord et l'Europe du Sud, les pays de tradition germanique et les pays de tradition latine, les pays majoritairement protestants et les pays majoritairement catholiques. *A contrario*, le Royaume-Uni peut aussi jouer le rôle de contrepouvoir, l'Allemagne s'appuyant sur le Royaume-Uni pour promouvoir davantage de libéralisme et la France trouvant dans le Royaume-Uni un allié pour les questions de défense.

Ainsi, Londres est à la fois un « grain de sable » dans les rouages institutionnels européens et un « grain de sel » qui donne une saveur particulière à la conduite des affaires en Europe, un partenaire qui permet l'émergence d'un certain équilibre.

B - Une économie profondément européenne

Si la relation politique du Royaume-Uni à l'Europe a souvent été ambiguë et parfois inconfortable, l'économie britannique s'est pleinement inscrite dans une dynamique de spécialisation au sein du marché intérieur dont elle a su tirer tous les dividendes.

Elle est à la fois fortement orientée vers une offre de services financiers à l'échelle de l'Europe et, pour ce qui concerne le reste du tissu économique, souvent étroitement

insérée dans des chaînes de valeur régionales, tandis qu'elle importe les biens qu'il ne lui semble pas utile économiquement de produire elle-même. Ainsi, les services financiers présentent un excédent net de plus de 15 milliards de livres quand l'économie britannique dans son ensemble, fortement dépendante des importations en provenance du continent, présente un déficit commercial vis-à-vis de l'Union européenne de près de 70 milliards de livres en 2015. Enfin, le Royaume-Uni est de loin le premier destinataire européen d'investissements directs étrangers.

Le marché intérieur est donc l'horizon structurant de l'économie britannique qui, si elle développe ses relations avec le reste du Commonwealth comme avec d'autres pays (États-Unis, Chine, etc.), reste une économie profondément européenne.

C - Le Royaume-Uni dans le cadre institutionnel européen

La place du Royaume-Uni dans le cadre institutionnel européen découle de ce double contexte politique et économique. S'il assume pleinement la mise en place et l'approfondissement du marché intérieur et joue un rôle moteur en matière d'accords commerciaux, le Royaume-Uni est plus réservé sur d'autres dimensions fondamentales de l'Union européenne. Promoteur du marché intérieur, il a obtenu une dérogation permanente sur la perspective d'une adoption de l'euro. Acceptant la libre circulation des personnes, il a souhaité rester à l'écart de l'espace Schengen. Bénéficiaire des politiques financées par l'Union européenne, il a obtenu un « rabais » sur sa contribution au budget. Sur bien des aspects, les caractéristiques d'un Brexit sont déjà des réalités puisque le Royaume-Uni dispose d'importantes dérogations.

Néanmoins, malgré cette ambivalence, le Royaume-Uni joue le jeu des institutions européennes. S'il est très attaché à certaines dérogations et négocie âprement les textes européens, l'application du droit européen y est plutôt plus scrupuleuse que chez ses pairs. Par ailleurs, malgré une érosion récente signalée par certains commentateurs, l'influence et la qualité des fonctionnaires britanniques au sein des institutions européennes est unanimement reconnue.

1.2. POURQUOI MAINTENANT ?

A - Un point critique au plan européen

Le choix de l'élargissement plutôt que de l'approfondissement, intervenu à partir de la seconde moitié des années 1990, s'est traduit par le passage d'une Union européenne de 15 à 25, puis à 27 et enfin à 28 membres. Il a changé la dynamique de la décision européenne. Augmentant le nombre des partenaires dans une gouvernance très égalitaire conçue pour un nombre plus restreint, la prise de décision au sein des instances européennes est devenue plus longue et plus hasardeuse.

Parallèlement, le cadre institutionnel mis en place à la création de l'euro présentait des lacunes évidentes que la crise a révélées de manière criante : incapacité à coordonner les politiques macroéconomiques des différents États membres, à assurer une convergence et à empêcher le développement de déséquilibres profonds, fragilité de l'intégration financière soutenant l'union monétaire, absence de gouvernance politique institutionnalisée.

10

Ces problèmes ont été mis en évidence de manière aiguë par les crises qui se sont succédées depuis 2007. La réponse à la crise de 2008 – recapitalisation des secteurs bancaires européens – a, dans les faits, davantage été une réponse coordonnée des principaux États membres. Le début de la gestion de la crise grecque, en 2009-2010, a fait apparaître publiquement les divergences de vue des partenaires de la zone euro, au premier rang desquels la France et l'Allemagne, alors que la convergence des positions était plus nécessaire que jamais. A cette occasion, le Royaume-Uni a eu peur de se voir attirer dans le financement de la zone euro, notamment lorsque les fonds européens ont été mobilisés en 2010. La crise de la zone en 2011-2012 s'est développée à partir des interrogations fondamentales des marchés sur la nature de la solidarité au sein de la zone euro. En matière de gouvernance, les progrès ont été partiels, leur mise en place a été lente et n'a été rendue possible qu'au bord de l'abîme.

Ces crises ont aussi marqué l'échec de l'agenda de Lisbonne, adopté par le Conseil européen en mars 2000, qui se fixait pour objectif de faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici 2010, capable d'une croissance économique durable et accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ».

Au cours des dix dernières années, non seulement l'Union européenne n'a pas tenu les promesses qu'elle s'était faites mais elle a progressivement été identifiée comme l'origine de politiques économiques (redressement des finances publiques, plans d'austérité dans certains États) qui, quelles qu'aient été leur nécessité ou leur pertinence, ont été rejetées par une grande partie des opinions publiques européennes.

Si la défiance s'est certainement nourrie des échecs de l'Europe sur le plan économique, le malaise a pris récemment une autre dimension avec l'absence de réponse coordonnée et de coopération face à la crise des réfugiés.

Aujourd'hui, les peuples européens ne comprennent plus où va l'Europe. Le manque d'explication au niveau national comme européen a laissé un espace politique de taille à la contestation du projet européen et terni la réputation de l'Union européenne qui, paradoxalement, se voit reprocher à la fois son impuissance face aux grands enjeux et son hyperactivité dans les domaines les plus variés. Le non-respect du principe fondateur de subsidiarité figure ainsi en bonne place parmi les principaux reproches adressés par le Royaume-Uni à Bruxelles.

B - Le contexte politique interne

Si la dimension économique nourrit la frustration des peuples à l'encontre de l'Union européenne et la remise en cause du projet européen, la critique britannique relève avant tout d'un autre registre. Les artisans du référendum l'ont voulu d'abord à des fins de politique interne. Le débat sur le Brexit se cristallise en effet sur des questions d'immigration et de souveraineté et renvoie *in fine* aux motivations de l'adhésion à l'Union européenne et à des interrogations sur l'identité britannique. Les arguments économiques ont plutôt été convoqués par les partisans du maintien, qui insistent moins sur les bénéfices du marché intérieur pour l'économie britannique que sur les conséquences négatives d'un Brexit.

Si la montée en puissance des idées anti-européennes au sein de la classe politique britannique n'est pas propre au seul parti conservateur, le référendum a été fortement déterminé par le contexte interne au parti conservateur : s'agissant d'une promesse de David Cameron aux membres les plus eurosceptiques de sa famille politique. En son sein, la fracture est aujourd'hui telle qu'une moitié du gouvernement soutient le Brexit. Certains observateurs estiment d'ailleurs que le parti conservateur est

entièrement eurosceptique et que l'unique clivage séparerait ceux qui considèrent qu'il faut quitter l'Union européenne et ceux qui pensent qu'il est possible d'obtenir de la part de l'Union européenne de nouvelles concessions. Selon eux, quelle que soit l'issue du scrutin, le parti conservateur restera profondément divisé entre les partisans du Brexit et ceux du Bremain. Ainsi, un vote en faveur d'un maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne ne constituerait pas un épilogue, même provisoire.

C - Le Conseil européen des 18 et 19 février

David Cameron a respecté l'engagement qu'il avait pris envers son parti en adressant le 10 novembre 2015 une lettre au Président du Conseil européen Donald Tusk. Il y expose les réformes qu'il appelle de ses vœux pour l'Union européenne et pose le cadre des négociations futures avec ses partenaires.

Celles-ci se sont tenues lors de deux sommets européens, en décembre 2015 puis en février 2016. Après près de trente heures de négociations, les 18 et 19 février 2016, les chefs d'État et de gouvernement se sont mis d'accord sur un texte.

À la demande de la Belgique, l'accord contient une clause « d'auto-destruction » qui prévoit que celui-ci devienne immédiatement caduc en cas de vote des Britanniques en faveur de la sortie de leur pays de l'Union européenne.

Notons la présence inédite au sein de ce Conseil de trois représentants du Parlement européen ainsi que de son président, Martin Schulz. En agissant de la sorte, le Conseil européen a peut-être souhaité donner une légitimité parlementaire aux négociations. Cependant, ces eurodéputés ne disposaient d'aucun mandat précis émanant du Parlement et leur présence ne saurait avoir la même valeur qu'une discussion au sein du Parlement.

Enfin, même s'il est courant qu'au sortir d'un Conseil européen les différents chefs d'État ou de gouvernement aient de l'accord qu'ils ont conclu une interprétation différente, les déclarations successives de François Hollande et de David Cameron fournissent un aperçu saisissant de l'existence d'appréciations fortement divergentes de l'accord dès sa conclusion. Le Président français déclarait ainsi : « Il n'y a pas eu de dérogation aux règles du marché unique, il n'y a pas de révision prévue des traités et il n'y a pas de droit de veto du Royaume-Uni sur la zone euro, ce qui était

pour la France un point très important », tandis que son homologue britannique avançait qu'il « est clair pour les 28 États membres que les traités seraient modifiés afin d'intégrer les protections que le Royaume-Uni a négociées en tant que pays hors de la zone euro ; et que nous sortons définitivement de l'Union sans cesse plus étroite ».

CHAPITRE II

LES CONSÉQUENCES D'UN BREMAIN

Conformément aux demandes adressées par le gouvernement britannique à ses partenaires européens, l'accord prévoit des évolutions dans quatre domaines : la gouvernance économique, la compétitivité, les questions de souveraineté et les questions migratoires. Au-delà des demandes britanniques, ces questions renvoient *de facto* à des enjeux plus fondamentaux qui se posent aujourd'hui à la construction européenne. En revanche, l'accord n'y apporte aucune réponse de fond.

En négociant l'accord du 19 février et en posant ouvertement la question du maintien du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne, les gouvernements européens, et en particulier le gouvernement britannique, ont engagé un processus qui, irréversiblement, changera en profondeur la nature de l'Union européenne. De ce point de vue, les implications du choix par les électeurs britanniques d'une sortie de l'Union européenne sont largement analysées et redoutées (cf. chapitre III), mais le choix d'un maintien dans l'Union européenne emporte lui aussi de lourdes conséquences, qui n'ont probablement pas été complètement appréciées ou, du moins, pas exposées de façon suffisamment claire.

15

2.1. UN ACCORD DONT LA MISE EN ŒUVRE N'EST PAS ÉVIDENTE

A. La nature de l'accord

Comme l'indique le document mis en ligne par le Conseil européen, le texte faisant foi n'est pas un « accord » à proprement parler mais les « conclusions adoptées par le Conseil européen lors de la réunion ». Le document est, en réalité, composé d'une série d'actes distincts : une décision des chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union, une déclaration sur un projet de décision du Conseil de l'Union, une déclaration du Conseil européen et quatre déclarations de la Commission annonçant des propositions de législations adoptées par l'Union. Chacun de ces actes s'inscrit différemment dans l'ordre juridique européen, ce qui explique pourquoi certains sujets sont traités dans plusieurs actes différents.

B. Des ambiguïtés à lever

Le premier acte des conclusions, la décision des chefs d'État et de gouvernement, n'est pas un acte de droit européen. Il s'agit d'un traité international en forme simplifiée, ce qui explique pourquoi les Britanniques l'ont déposé devant l'Organisation des Nations Unies. En principe, un tel traité ne peut affecter le droit de l'Union européenne. Dans ces conditions, qu'advierait-il si ce traité entraînait en conflit avec le droit européen ?

En tout état de cause, la question de la nature exacte du texte ne semble pas être au cœur du débat, le point de savoir s'il s'agit véritablement d'un traité international nécessiterait une clarification de la part des États signataires. Il est également nécessaire de s'interroger sur la pertinence pour les États membres d'avoir recours à de tels traités pour régler des affaires internes à l'Union européenne.

De même, il n'est pas certain que ces conclusions emportent automatiquement une modification des traités européens. Pour une grande partie du texte, cela ne semble pas nécessaire. Si la Cour de Justice avait à se prononcer sur une éventuelle incompatibilité de certaines des dispositions mettant en œuvre l'accord, en l'absence de révision des traités, celui-ci constituerait un élément d'appréciation mais l'interprétation du juge européen resterait *in fine* dans le cadre des traités. Néanmoins, la section C de la décision des chefs d'État ou de gouvernement prévoit un nouveau mécanisme de protection de la subsidiarité qui modifie les règles du traité sur la procédure de décision des États membres au sein du Conseil. Les juristes sont partagés sur le fait de savoir si cette nouvelle procédure nécessitera une modification des traités pour trouver sa place dans le droit européen.

16

2.2. UNE TRIPLE RUPTURE

A. La remise en cause de la perspective d'une « Union sans cesse plus étroite »

Les interprétations varient sur la signification et la portée de la notion d'« Union sans cesse plus étroite », déjà présente parmi les considérants du Traité de Rome. Cette référence a néanmoins progressivement été incorporée dans le *corpus* européen comme le but de la construction européenne.

L'accord mentionne que le « Royaume-Uni n'est pas tenu de prendre part à une intégration politique plus poussée dans l'Union européenne », et que ceci sera intégré dans les traités « lors de leur prochaine révision. Il sera alors reconnu que la référence à une « union sans cesse plus étroite » ne s'appliquera plus au Royaume-Uni. Plus loin, le texte de l'accord de février reconnaît l'existence de différentes voies d'intégration entre les États membres.

Bien que cette différence d'ambition dans le projet d'intégration politique que porte l'Union européenne soit dans les faits admise depuis plusieurs années, en prendre acte formellement et reconnaître juridiquement l'existence de ces différentes voies, va plus loin que les clauses d'*opt-out* existantes. Ainsi, l'accord met un terme à un principe sur lequel reposait la construction de l'Union jusqu'alors. Fondamentalement, parce qu'il est bien une renégociation de l'existant, l'accord n'est pas un coup d'arrêt mais un recul de l'engagement du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne.

Par ailleurs, l'accord précise et renforce le rôle des parlements nationaux dans la gouvernance de l'Union européenne. À défaut d'être totalement inédite en droit comme en pratique, cette évolution, qui modifie l'équilibre actuel du processus législatif en faveur des États membres, peut être vue comme contribuant au renforcement de la légitimité démocratique des décisions européennes ou comme fragilisant fortement la capacité de l'Union européenne à prendre des décisions, et donc l'Union elle-même.

Les équilibres ainsi modifiés ouvrent la porte à une différenciation plus graduée entre les États membres au regard de leurs engagements au sein de l'Union, sans pour autant que les institutions permettant de constituer et de faire vivre cette nouvelle Europe n'existent complètement.

B. La séparation du marché intérieur et de la zone euro

Jusqu'à présent, les textes européens reposaient sur la correspondance, ou la perspective ultime d'une correspondance, entre le marché intérieur et l'union monétaire. Malgré les *opt-out* britannique et danois, l'adoption de l'euro était nominalement une perspective pour tous les États membres et le marché intérieur devait disposer à terme d'une monnaie unique.

L'accord du 19 février prend acte du caractère fictif de la coïncidence entre le marché intérieur et la monnaie unique et organise la coexistence au sein de l'Union européenne de la zone euro et des pays dont l'euro n'est pas la monnaie nationale. Si le principe de l'approfondissement de l'Union Économique et Monétaire (UEM) est rappelé, il est contrebalancé par le fait que les mesures prises dans ce cadre seront facultatives pour les pays en dehors de la zone euro. Cependant, l'UEM comprend l'ensemble des États membres de l'Union européenne et non uniquement les États ayant adopté l'euro comme monnaie unique. En agissant ainsi, le Conseil européen morcèle l'UEM entre les pays membres de la zone euro et ceux qui n'en font pas partie. Si l'accord contient donc en germe une possible intégration distincte entre les deux zones, les modalités de coexistence de niveaux distincts dans l'intégration économique n'ont pas été clairement explicitées. Celles-ci posent pourtant des questions fondamentales, puisque les champs d'intégration se recouvrent.

De plus, même si l'accord reconnaît que le Royaume-Uni n'adoptera « jamais » la monnaie unique, les représentants britanniques au Parlement européen et à la Commission européenne continueront à participer pleinement aux décisions propres à la zone euro...

C. La remise en cause de la libre circulation des personnes et des travailleurs

Les chefs d'État et de gouvernement ont réaffirmé le principe fondateur de libre circulation des personnes et des travailleurs à l'intérieur de l'Union, tout en confirmant la légalité de « mesures qui, sans créer de discrimination directe ou indirecte injustifiée, permettent de limiter les flux de travailleurs d'une importance telle qu'ils ont des incidences négatives à la fois pour les États membres d'origine et pour les États membres de destination ». L'accord lui-même prévoit un « mécanisme de sauvegarde » dont chaque État membre pourra se prévaloir, et qui lui permettra notamment de limiter les allocations versées à un travailleur européen lorsque ses enfants sont restés dans leur État membre d'origine. Dans un arrêt rendu le 14 juin dernier, la Cour de justice de l'Union européenne donne raison au Royaume-Uni dans un litige qui l'oppose à la Commission européenne au sujet des procédures britanniques d'octroi de prestations familiales à des ressortissants de l'Union européenne. La solution retenue correspond largement à la conception britannique de la liberté de circulation des personnes au sein de l'Union.

Les circonstances dramatiques de la crise des migrants ont probablement contribué à cette évolution mais ce mécanisme « d'alerte et de sauvegarde », qui doit permettre aux États membres de « faire face aux situations caractérisées par l'afflux d'une ampleur exceptionnelle et pendant une période prolongée de travailleurs en provenance d'autres États membres » concerne bien les citoyens européens et non pas les réfugiés non-européens. Bien que l'accord affirme expressément que « toute discrimination fondée sur la nationalité » demeure interdite, le mécanisme nouvellement créé, qui ne sera probablement pas appliqué uniquement par le Royaume-Uni, pourrait avoir pour effet de limiter la circulation des travailleurs au sein de l'Union. Au regard de l'importance qu'a revêtu le principe de libre circulation tout au long de la construction européenne, cette limitation paraît inédite.

2.3. QUEL AVENIR POUR L'UNION EUROPÉENNE ?

L'accord apporte donc des garanties substantielles aux demandes du Royaume-Uni. Cependant, sa traduction concrète et l'incorporation dans le droit européen des dispositions qu'il prévoit nécessitent une interprétation et appellent sans doute à une véritable refondation des institutions et de la pratique européennes.

A. La mise en œuvre obligera à affronter certains impensés

En cas de maintien du Royaume-Uni, l'accord du 19 février obligera les États membres à redéfinir précisément le nouveau modèle européen dans lequel ils souhaitent continuer à s'inscrire. Il contraint les Européens à ne plus esquiver certaines questions fondamentales et ouvre un nouveau chapitre de l'histoire de l'Union européenne. Il marque peut-être la fin d'une intégration européenne par le droit et pourrait acter un premier pas dans la direction d'une Union européenne au sein de laquelle existent et se développent des « cercles concentriques » ou une intégration « à la carte ».

Cependant, aucun des gouvernements européens ne semble préparé à la mise en place effective d'un nouveau modèle, alors même que le système actuel paraît ne plus pouvoir perdurer. Le nouveau modèle européen reste entièrement à définir et le calendrier des prochains mois complique certainement une initiative qui permettrait de donner corps à cette évolution. Dans ces conditions, la tentation sera grande

pour les gouvernements de s'en tenir à un *statu quo* ou à des évolutions a minima. Pourtant, alors que le prix de l'inaction était déjà coûteux, ne pas penser ni choisir les évolutions que la mise en œuvre de l'accord imposera mettra l'Europe dans une situation dangereuse, qu'elle ne fera que subir.

B. Peut-on figer l'Union européenne en l'état ?

Les institutions européennes et les principaux États membres ne semblent pas avoir préparé les suites juridiques et institutionnelles de l'accord du 19 février. Or, la construction européenne est, depuis ses origines, un processus dynamique. Le maintien du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne sur la base de l'accord conclu le 19 février ouvrirait une période de grandes incertitudes politiques. De nombreux États membres pourraient invoquer tel ou tel point de l'accord devant la Cour de justice de l'Union européenne, qui pourrait alors développer une jurisprudence nouvelle sur cette base.

De plus, l'accord prévoit qu'un État non-membre de la zone euro peut demander au président du Conseil européen de présenter au Conseil une question ayant trait à l'intégration du marché intérieur, et en particulier à l'Union bancaire. De la sorte, le Royaume-Uni conserverait un droit de regard voire un quasi-veto sur les éventuels projets d'intégration de la zone euro.

Enfin, alors que les progrès dans l'intégration de la zone euro restent soumis à une forme de contrôle renforcé du Royaume-Uni, un recul à l'échelle de l'Union européenne dans son ensemble devient plus probable. En effet, le maintien du Royaume-Uni pourrait inciter certains États à engager des processus similaires de renégociation des termes de leur adhésion à l'Union européenne, en mettant en jeu leur appartenance même à l'Union européenne.

C. Quel avenir pour la zone euro ?

En ouvrant la porte à une différenciation plus grande entre les pays membres de la zone euro et les pays qui n'en font pas partie, l'accord du 19 février remet sur la table le projet d'une Europe « à plusieurs vitesses ». Dans un tel modèle, la zone euro poursuivrait son intégration économique, financière et, *in fine*, politique, consolidant ce qui deviendrait explicitement le noyau dur de l'UEM. Or, en l'état, les

difficultés auxquelles elle est aujourd'hui confrontée n'apparaissent pas pouvoir être résolues à court terme.

Il n'existe aucun projet abouti et réaliste d'approfondissement de la zone euro, ni à Paris ni à Berlin. Plusieurs propositions sont cependant en débat : l'instauration pour la zone d'euro d'un ministre des finances, d'un Parlement et d'un Trésor dédiés, ou même d'un fonds monétaire européen. Toutes ces possibles modifications du cadre institutionnel ont en commun de chercher à pallier le manque de coordination des politiques économiques et budgétaires des pays de la zone euro.

Mais l'état actuel du rapport de force entre les principaux États membres de la zone euro rend peu probable une mise en œuvre prochaine de ces idées. L'Allemagne y semble peu favorable, y voyant le premier pas vers une Europe des transferts budgétaires alors qu'elle estime que l'application des règles de la copropriété monétaire reste insatisfaisante. En effet, si la rigueur budgétaire semble être le principe cardinal de la politique économique allemande, de nombreux pays d'Europe du Sud – la France, l'Italie ou l'Espagne en premier lieu – présentent des niveaux de déficit public toujours importants. Dans ces conditions, l'Allemagne s'opposerait à une réforme de la gouvernance de la zone euro qui aurait pour conséquence, à terme, le financement collectif de la dette publique de certains de ces États. En l'absence de nouvelles propositions acceptables par le gouvernement allemand, la zone euro demeurerait dans la situation de blocage actuelle. Celle-ci illustre dramatiquement les difficultés à parvenir au nécessaire équilibre entre une restauration de la soutenabilité des finances publiques et une politique macroéconomique soutenant la reprise. L'Allemagne a, par le passé, proposé en vain aux États du Sud des contrats de réformes afin de réduire les écarts économiques au sein de la zone euro. Néanmoins, dans la situation actuelle, il est absolument nécessaire que les États reprennent le chemin du dialogue et parviennent à des compromis.

CHAPITRE III

LES CONSÉQUENCES D'UN BREXIT

Aucun État membre n'ayant jamais quitté l'Union européenne, les zones d'incertitudes qui entourent la procédure juridique de sortie du Royaume-Uni sont nombreuses. De plus, les discussions sur la sortie du Royaume-Uni se doubleront des négociations sur les termes du nouvel accord qui le liera à l'Union européenne. Un vote en faveur du Brexit ouvrirait *de facto* une période très incertaine à court et moyen terme, aussi bien pour le Royaume-Uni et son économie que pour le projet européen.

3.1. LES CONSÉQUENCES À COURT ET MOYEN TERME

Les conséquences à court terme résulteraient de l'incertitude qui entourerait à la fois la procédure de sortie (application de l'article 50 du traité), l'avenir du lien entre le Royaume-Uni et l'Europe mais aussi des conséquences politiques internes au Royaume-Uni.

A - Impacts économiques

À court terme, les conséquences sur les marchés financiers seront les plus visibles. On peut craindre en particulier des turbulences financières assez fortes et un nouveau recul de la livre sterling, même s'il est toujours délicat d'anticiper les évolutions sur le marché des changes, par essence extrêmement sensible à aux anticipations et à la réaction des banques centrales. Les signaux actuels incitent à la plus grande prudence. Parallèlement, compte tenu de la réappréciation des perspectives économiques des entreprises britanniques, une baisse des marchés d'actions et l'augmentation des primes de risques sur les marchés obligataires est assez probable. Au-delà du Royaume-Uni, les marchés européens pourraient être affectés, de manière assez contrastée : (i) fuite massive, déjà engagée, vers la « qualité », au profit des titres souverains des économies cœur de la zone euro, avec un risque de divergence des taux pour les économies périphériques ; (ii) impact négatif sur les titres les plus exposés à l'économie britannique.

Dans des marchés actuellement assez nerveux et dont la liquidité apparaît parfois inégale voire évanescence, ce mouvement de réappréciation d'un certain nombre de

prix et de primes nourrirait potentiellement un épisode de forte volatilité susceptible de mettre en difficulté certaines institutions financières. Les autorités ont les moyens de faire face à des situations de ce type. Ainsi, des mesures préventives de la Banque d'Angleterre et une intervention coordonnée avec les banques centrales de ses principaux partenaires permettrait de gérer un tel épisode.

Les conséquences seraient plus importantes si, à court terme, la perspective du Brexit attisait de nouvelles interrogations sur la solidarité européenne, en particulier au sein de la zone euro. Dans ce cas, les turbulences financières pourraient se transformer en une crise financière puis politique, sur le modèle de la crise de la zone euro en 2011-2012. Un tel scénario est cependant assez peu probable dans la mesure où les investisseurs non-européens sont bien conscients du caractère particulier de l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne et de l'absence de conséquence institutionnelle pour la zone euro en cas de Brexit. Par ailleurs, les renforcements institutionnels mis en place pour prévenir et faire face à des tensions au sein de la zone euro devraient permettre à la Banque centrale européenne (BCE) de gérer efficacement des problèmes de liquidités sur le marché de la dette souveraine. En revanche, les autorités monétaires seraient plus dépourvues pour répondre à une déstabilisation par les marchés financiers des banques de certains pays du Sud.

À moyen terme, les questions suivantes se posent pour tenter d'anticiper les développements économiques postérieurs à un Brexit :

- la sortie conduirait-elle à une récession, notamment en raison d'un resserrement *de facto* des conditions de financement ? Le cas échéant, quelle serait la trajectoire de rebond de l'économie britannique, sachant qu'elle serait en partie déterminée par la nouvelle forme d'association à l'Union européenne ?
- le financement du déficit courant britannique serait-il rendu plus compliqué par ces évolutions ? En particulier, dans quelle mesure seraient affectés les investissements directs étrangers au Royaume-Uni ?

L'économie britannique peut ainsi craindre une période de turbulences financières à court terme et un ralentissement économique à moyen terme, l'incertitude autour de la procédure de sortie et la forme d'association à long terme de l'économie britannique avec le reste de l'Union européenne contribuant à amplifier ces effets. À plus long terme, un redressement serait probable et serait d'autant plus prononcé que la sortie modifierait peu le fonctionnement actuel du marché intérieur ou permettait à l'économie britannique de gagner en compétitivité. Les conditions dans lesquelles se réaliserait ce scénario favorable sont bien entendu très difficiles à anticiper.

Enfin, au-delà de l'économie britannique, les conséquences sur les autres économies européennes passeront à la fois par les canaux financiers – à court terme, quelles seraient les conséquences des tensions financières liées au Brexit sur les conditions de financement des économies européennes ? – et commerciaux – à moyen terme, quelles seraient les conséquences du ralentissement l'économie britannique sur les économies européennes avec lesquelles les flux commerciaux sont particulièrement importants ?

B - Impacts politiques et institutionnels

Si le Groenland a fait le choix de sortir de la Communauté économique européenne dans les années 1980, ce retrait ne constitue pas un précédent, le Groenland n'était pas à proprement parler un État membre et l'Union est une structure plus intégrée que ne l'était la Communauté. Ainsi, le retrait d'un État membre dans un tel schéma serait inédit et activerait pour la première fois la procédure de sortie d'un État membre de l'Union européenne prévue par l'article 50 du Traité sur l'Union européenne (Traité sur l'Union européenne). À partir de la notification par l'État membre en question de son intention de quitter l'Union européenne, un délai de deux ans est fixé au terme duquel les traités européens cessent d'être applicables à l'État concerné, sauf si le Conseil européen décide à l'unanimité de proroger ce délai. Certains partisans d'une sortie du Royaume-Uni plaident pour d'autres voies. Ainsi, selon Michael Gove, actuel Secrétaire d'État à la Justice britannique et l'un des principaux défenseurs du Brexit, l'article 50 du Traité sur l'Union européenne n'est que l'un des outils à la disposition du Royaume-Uni pour quitter l'Union européenne. Enfin, même si certains proposent de considérer, de fait, la venue de David Cameron au prochain Conseil européen qui suivrait le vote en faveur du Brexit, soit le 28 juin, comme la notification prévue par l'article 50, il écarte cette interprétation et conseille au gouvernement en charge des négociations avec l'Union européenne de ne pas notifier immédiatement son intention de quitter l'Union européenne afin de préparer au mieux les négociations.

Même en cas de notification, l'article 50 laisse sans réponse des questions majeures. Les parlementaires britanniques au Parlement européen continueraient-ils à siéger durant ce délai de deux ans, et donc à voter sur les projets d'actes législatifs qui concerneront l'Union européenne après le départ de leur pays ? Le Commissaire britannique ou les fonctionnaires européens de nationalité britannique, notamment ceux qui seraient amenés à travailler sur les conditions de sortie du Royaume-Uni, conserveraient-ils leur poste durant ces deux années ? Dans un tel scénario,

un retrait des représentants britanniques des principales institutions européennes semble logique, afin d'éviter de potentiels conflits d'intérêts ; toutefois, il n'est pas prévu juridiquement. De même, durant toute la durée des négociations, le Royaume-Uni resterait toujours membre de l'Union européenne et occuperait notamment à ce titre la présidence de l'Union au second semestre 2017.

Les incertitudes qui pèsent sur la procédure de sortie portent ainsi en elles un véritable risque de paralysie pour les institutions européennes.

Par ailleurs, les négociations porteront sur les modalités de séparation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne mais devront également permettre de définir, parallèlement ou ultérieurement, le nouveau statut commercial qu'aura le Royaume-Uni dans son accès au marché intérieur.

Outre ces difficultés institutionnelles, le Brexit ouvrirait aussi une période de forte incertitude politique au Royaume-Uni et en Europe.

Au Royaume-Uni, outre la remise en cause du *leadership* de David Cameron au sein du parti conservateur et un probable changement de gouvernement, la perspective d'une sortie affecterait l'équilibre interne avec l'Écosse (Nicola Sturgeon, actuelle Premier ministre, a déclaré qu'en cas de Brexit, un nouveau référendum serait organisé sur l'indépendance de l'Écosse), l'Irlande du Nord (l'opinion publique y est très favorable au maintien du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne, qui a joué un rôle important dans le processus de paix au cours des années 1990, par ailleurs, en cas de Brexit, le sort de la frontière irlandaise constituerait un enjeu important).

Pour le reste de l'Europe, les conséquences d'un Brexit portent en elles un double risque. D'un point de vue pratique, l'ampleur de la négociation à engager peut détourner les gouvernements et les institutions européennes d'une réflexion sur les questions soulevées, à juste titre, par le référendum britannique, d'une part ; d'un point de vue existentiel, la sortie du Royaume-Uni peut créer un précédent et marquer le début d'un processus de dislocation, d'autre part. Les gouvernements européens risquent de se diviser à ce sujet. Certains plaideront pour une réponse ferme, qui réaffirme le principe selon lequel on ne peut pas être à l'extérieur de l'Union européenne et bénéficier des mêmes droits que les États membres. Une telle ligne aurait pour avantage de limiter le risque de contagion. D'autres pays pourraient au contraire vouloir adopter une posture plus souple afin de ne pas s'éloigner de la puissance économique, diplomatique et militaire que le Royaume-Uni resterait.

3.2. LES CONSÉQUENCES À PLUS LONG TERME ET LES DIFFÉRENTS ENJEUX DES NÉGOCIATIONS

Les conséquences à long terme d'une sortie du Royaume-Uni seront à la fois économiques et politiques. Sur le plan économique, la principale problématique sera celle des modalités d'association ou d'accès du Royaume-Uni au marché intérieur. D'autres questions soulevées par un retour en arrière, par rapport au degré d'intégration actuel, ne pourront pas être ignorées : c'est en particulier le cas des questions liées à la présence de trois millions de ressortissants d'autres États membres au Royaume-Uni et d'un million de Britanniques établis dans d'autres pays de l'Union européenne, ainsi que, plus largement, des questions migratoires intra et extra européennes. Enfin, au-delà des enjeux des négociations de sortie et des conséquences sur la possible recomposition du paysage politique britannique, un Brexit emporterait évidemment des conséquences politiques pour les autres États membres de l'Union européenne et pour la construction européenne dans son ensemble.

A - L'accès au marché intérieur

27

L'accès au marché intérieur sera la principale demande britannique après sa sortie de l'Union européenne. D'un point de vue pratique, il faudra déterminer comment s'articulent dans le temps les négociations entre le Royaume-Uni et ses autres partenaires européens sur le processus de sortie, d'une part, et sur le cadre futur de leurs relations économiques et commerciales, d'autre part.

Si aucun schéma ne se dessine clairement sur les modalités d'association ou d'accès du Royaume-Uni au marché intérieur – les partisans du Brexit ont peu abordé ce point, pourtant essentiel, et il ne semble pas qu'il existe dans leur camp de doctrine consensuelle –, trois formes d'association sont envisagées :

- association dans le cadre de l'Espace économique européen (EEE) ;
- accord bilatéral analogue à ceux conclus par l'Union européenne avec la Suisse, la Turquie ou récemment le Canada ;
- absence d'accord bilatéral et inscriptions des relations commerciales entre le Royaume-Uni et l'Union européenne dans le cadre des règles de l'OMC.

Sans entrer dans des considérations institutionnelles, néanmoins importantes (comment sortir de l'Union européenne pour entrer à nouveau dans l'EEE à titre

individuel ?), l'association du Royaume-Uni à l'EEE semble peu susceptible de répondre aux préoccupations des partisans du Brexit : la participation à l'EEE offre un accès entier au marché intérieur, mais, si elle permet une consultation en matière de réglementation du marché intérieur, elle ne donne pas une voix de plein droit à l'élaboration de cette réglementation. Enfin, elle emporte des conséquences budgétaires puisque les membres non-Union européenne de l'EEE contribuent eux aussi au budget de l'Union européenne.

La recherche d'un accord bilatéral *ad hoc* est certainement la perspective la plus probable. L'actuelle homogénéité de la réglementation constituera d'ailleurs un argument puissant pour la partie britannique afin de demander l'accès le plus large et le plus inconditionnel possible. La conclusion d'un accord nécessiterait cependant de répondre préalablement à des questions cruciales. D'un point de vue pratique, alors que le marché intérieur et sa régulation vont de pair et que la volonté de sortie du Royaume-Uni est motivée par le désir de reprendre le contrôle de la réglementation et de l'alléger par rapport à la pratique européenne, comment assurer le maintien d'une réglementation homogène indispensable au bon fonctionnement du marché intérieur ? Au plan des principes, il est délicat de donner *a priori* à un tiers l'accès au marché dans des conditions réservées aux États membres – liés par ailleurs par d'autres obligations –, sans dénaturer l'esprit du projet européen et créer un précédent que ne manqueraient pas d'invoquer d'autres États – la Suisse par exemple – pour renégocier un accord plus favorable.

Enfin, si certains partisans du Brexit considèrent que le cadre multilatéral de l'OMC suffirait aux relations commerciales entre le Royaume-Uni et le reste de l'Union européenne, cette hypothèse apparaît peu crédible au regard de l'intégration actuelle entre ces économies, qui s'est construite dans un cadre plus riche, plus profond et plus complexe que celui de l'OMC.

L'enjeu du cadre des relations économiques et commerciales entre le Royaume-Uni et l'Europe recouvre schématiquement trois cas de figure distincts : le cas des services financiers, celui des industries fortement intégrées entre la Grande-Bretagne et l'Europe continentale et celui des secteurs qui exportent structurellement une partie significative de leur production vers le Royaume-Uni.

L'accès au marché intérieur financier des institutions financières britanniques et leur capacité à développer une offre ou une libre prestation de services – dans chacun des sous-secteurs du secteur financier – à l'échelle du marché intérieur sera sans doute

un enjeu fort et visible des négociations qui s'ouvriraient. Le « passeport européen » permet à une institution financière disposant d'un établissement permanent dans un État membre de l'Union européenne de proposer ses services financiers dans un autre État membre, dans la mesure où tous les acteurs sont soumis à une réglementation homogène (règlements européens, directives transposées en droit national). Seuls les pays membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, qui appliquent l'ensemble de la réglementation européenne, bénéficient du « passeport européen ». La sortie de l'Union européenne occasionnerait donc automatiquement la perte de ce passeport. Dans ces conditions, les établissements financiers internationaux proposant leurs services au sein de l'Union européenne, à partir d'une entité juridique basée à Londres, se verraient contraints de relocaliser cette entité au sein d'un État membre.

Néanmoins, certains pourraient promouvoir une solution *ad hoc*.

En premier lieu, afin d'éviter des transferts d'activités importants, il est probable que le Royaume-Uni ferait valoir qu'en l'état du droit, la réglementation applicable est bien compatible avec la réglementation européenne et qu'il essaierait de négocier un statut *sui generis*. La volonté que pourraient exprimer certaines parties de minimiser les perturbations économiques liées au Brexit et l'intérêt des acteurs économiques de disposer d'une offre de services financiers de qualité, comme celle que propose la City, pousseraient aussi en ce sens.

Par ailleurs, les services financiers ne seront pas l'unique enjeu de ces négociations. En effet, la chaîne de valeur d'un grand nombre d'industries lie étroitement le territoire de l'Europe continentale et celui du Royaume-Uni. Celui-ci étant l'un des premiers partenaires commerciaux des économies européennes, la discussion sur les modalités de son association au marché intérieur de l'Union européenne sera aussi nourrie par des considérations de maintien de ces échanges commerciaux, qui inviteront à l'invention de solutions pragmatiques dont les conséquences sur le marché intérieur n'apparaîtraient qu'à moyen terme.

Cependant, la volonté d'accommodement ne saurait passer sous silence les questions de principe que sont (i) les conditions d'accès au marché intérieur, (ii) le maintien dans le temps d'une réglementation homogène et (iii) le contrôle de la Banque centrale européenne sur la localisation et le régime prudentiel des infrastructures essentielles de marchés financiers, telles que les chambres de compensation actives sur les dettes publiques émises par les Trésors des pays membres de la zone euro.

À ce jour, ces questions restent entières. Des solutions recherchées à l'aune du seul pragmatisme risqueraient de fragiliser en profondeur la réalité du marché intérieur, qui reste aujourd'hui l'un des résultats les plus aboutis de la construction européenne.

B - Les autres enjeux de la négociation

Les relations commerciales entre le Royaume-Uni et l'Union européenne ne seront pas l'unique enjeu de ces négociations. D'autres questions, d'ailleurs bien plus discutées dans le débat britannique, devront être traitées.

L'immigration – intra et extra européenne – sera à cet égard un sujet majeur. Outre le rejet d'une régulation sociale introduite par l'Union européenne, un Brexit ouvrirait la question du statut des trois millions d'Européens résidant au Royaume-Uni et du million de Britanniques vivant dans l'Union européenne. Actuellement, en vertu du principe de libre circulation des travailleurs, tout ressortissant d'un État membre de l'Union européenne peut s'installer et travailler dans un autre pays de l'Union. Si les deux parties auraient un intérêt à ce que leurs ressortissants conservent leurs droits acquis, il conviendra néanmoins de trouver un accord qui devra de plus être cohérent avec les politiques conduites en matière d'immigration. De ce point de vue, ce débat rejoint celui de la gestion des flux migratoires extra-européens, qui a occupé un espace symbolique fort dans la campagne britannique comme ailleurs en Europe.

Enfin, le maintien des coopérations dans les domaines essentiels de la sécurité, de la défense – à la fois en termes de capacité d'intervention et d'industrie de défense – ou encore de l'énergie, constituera aussi un enjeu de taille pour ces négociations, malgré l'intégration toujours lacunaire sur ces politiques.

3.3. QUEL AVENIR POUR L'UNION EUROPÉENNE ?

Un Brexit aurait à l'évidence des conséquences politiques profondes. Au-delà de ses implications sur le paysage politique britannique, l'Union européenne et le processus de construction européenne en seraient fortement affectés. La sortie du Royaume-Uni pourrait être perçue par de nombreux acteurs politiques et économiques

comme le premier recul dans l'histoire de la construction européenne même si, à première vue, un Brexit ne remettrait pas nécessairement en cause la construction institutionnelle actuelle de l'Union européenne.

Cette remise en question du projet européen nourrirait les populismes de toutes natures et bénéficierait à tous ceux qui voient dans l'avancée du projet européen une concurrence trop forte pour leurs propres intérêts. L'influence d'un tel événement sur les opinions publiques européennes déjà gagnées par l'euroscepticisme et le risque de contagion à d'autres États membres – conduisant à une possible dislocation de l'Union – seraient significatifs. Il est par ailleurs probable que l'équilibre politique européen soit profondément modifié une fois l'Union européenne amputée de la tradition libérale et parlementaire propre au Royaume-Uni.

Parallèlement, le souhait de maintenir un lien aussi fort que possible avec le Royaume-Uni que pourrait exprimer certaines parties inciterait à la recherche de solutions de compromis, en courant le risque que le projet européen perde encore en lisibilité. D'autres acteurs pourraient, à l'inverse, adopter une position plus ferme qui, même si elle résistait à l'épreuve des faits, ne renforcerait pas l'image positive de l'Europe. En tout état de cause, le risque est grand que, face à l'ampleur des discussions à engager, l'ensemble des parties prenantes européennes ne trouvent pas l'énergie politique d'affronter les questions fondamentales que pose le référendum britannique à la construction européenne.

Enfin, de manière prosaïque mais non négligeable, le budget de l'Union européenne devra être modifié afin de compenser la contribution budgétaire nette du Royaume-Uni – une dizaine de milliards d'euros par an. L'Union européenne devra faire un choix difficile : augmenter la contribution des États membres ou réduire le budget européen, dans des proportions telles que la seule réduction des coûts de fonctionnement des institutions européennes ne serait pas suffisante et qu'il serait nécessaire de réviser le périmètre de certaines politiques publiques.

L'impact de la sortie du Royaume-Uni sur la perception que nos interlocuteurs non-européens ont de l'Union européenne est plus difficile à évaluer, mais serait plutôt défavorable, amputant l'Europe d'un partenaire de premier plan sur la scène internationale et marquant un recul dans un projet souvent mal compris.

A - Le risque de contagion

Les principales enquêtes d'opinion réalisées au sein des États membres de l'Union européenne attestent d'une forte augmentation de la défiance des populations à l'égard des institutions et du projet européen. Aucun pays n'est actuellement épargné par la montée en puissance des parties eurosceptiques. Un Brexit renforcerait immédiatement ces mouvements politiques et pourrait conduire à de nouveaux référendums ou à l'arrivée au pouvoir de gouvernements ouvertement opposés à la construction européenne. Les Pays-Bas, la Hongrie, la République Tchèque et la Pologne sont sans doute les pays où ce risque est le plus élevé, mais il existe aussi en France où la désaffection vis-à-vis de l'Europe a augmenté très rapidement depuis le début de la crise.

La tentation d'autres référendums, validant la conclusion d'un accord conférant un statut particulier au pays concerné ou portant simplement sur l'adhésion à l'Union européenne, serait d'autant plus forte que la sortie de l'Union européenne du Royaume-Uni apparaîtrait comme une opportunité favorable, l'occasion de bénéficier des dividendes de l'Union européenne sans en supporter les charges et les contraintes et, *in fine*, un succès économique doublé de ce que les eurosceptiques appellent une restauration de la souveraineté.

De plus, le Royaume-Uni, qui fut l'un des principaux soutiens à la politique européenne d'élargissement de l'Union vers l'Est, semble avoir exporté sa conception de l'Europe dans un grand nombre de pays d'Europe centrale et orientale ayant rejoint l'Union européenne en 2004. Il est, à ce titre, significatif que les députés européens du parti Droit et justice actuellement au pouvoir en Pologne siègent dans le même groupe que les députés conservateurs britanniques au Parlement européen. Une certaine conception britannique de l'Union européenne, dont les principaux axes idéologiques seraient le soutien au développement du marché intérieur, l'opposition aux transferts de souveraineté et un positionnement géopolitique atlantiste, semble prédominante dans de nombreux pays d'Europe de l'Est. Pour les anciens membres du Pacte de Varsovie, l'attachement à l'OTAN passe souvent par une proximité politique avec le Royaume-Uni. En cas de Brexit, ces pays pourraient ainsi défendre une ligne politique accommodante à l'égard du Royaume-Uni et poursuivre, dans l'Union européenne, la politique d'opposition à l'approfondissement politique de l'Union.

B - Quel avenir pour la zone euro ?

D'une certaine manière, une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne pourrait permettre de clarifier la cohérence de la zone euro avec le périmètre du marché intérieur, en mettant fin à la dérogation britannique. Elle devrait ainsi conduire à revisiter certains des équilibres actuels. À titre d'exemple, se posera certainement la question de la localisation de certaines infrastructures financières essentielles au fonctionnement de la zone euro, et actuellement hors de la zone euro, compte tenu de l'existence du marché intérieur et de sa régulation homogène. De la même manière, le projet d'union des marchés de capitaux prendrait nécessairement un tour différent s'il devait être envisagé en l'absence d'un centre financier ultra dominant au sein du marché intérieur.

Plus fondamentalement, le Brexit serait aussi l'occasion de réfléchir à la manière de conduire à son terme l'intégration économique au sein de la zone euro et de revisiter sa gouvernance économique, sans que ces débats ne soient paralysés par la crainte de susciter des oppositions fortes entre les in et les out. Néanmoins, cette opportunité ne pourra pas être exploitée sans une vision partagée et une volonté politique forte.

C - Le couple franco-allemand

Malgré la perte d'influence indéniable de la France au sein des instances européennes, l'avenir de la zone euro et de l'Union européenne reste dépendant d'une volonté franco-allemande de promouvoir le projet européen. Les deux partenaires doivent veiller à une approche inclusive dans le déploiement de leurs initiatives, sauf à courir le risque de les rendre contre-productives. Les succès et les échecs dans la gestion des crises en Europe depuis une dizaine d'années constitue la meilleure illustration de cet état de fait.

La classe dirigeante allemande est actuellement très soucieuse des résultats économiques mitigés de la France. Pour une Allemagne qui ne souhaite pas assumer seule le rôle de leader politique et économique en Europe, mais a besoin de maintenir un équilibre, le redressement de la situation française constitue un enjeu essentiel et presque un préalable à une relance du projet européen.

Dans le contexte actuel, un Brexit laisserait la France et l'Allemagne face à leurs désaccords et l'absence de progrès en France pourrait conduire une partie des

dirigeants allemands à chercher la préservation d'un lien fort avec le Royaume-Uni, ce qui handicaperait lourdement le renouvellement de la construction européenne.

D - Le couple franco-britannique

Le Royaume-Uni et la France sont les deux principaux acteurs de la défense européenne. Leur puissance militaire respective est équivalente, et comparable à aucune autre en Europe. Ils ont développé des liens importants et fructueux dans ce domaine. Faute d'une réelle politique européenne de défense, une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne n'aurait probablement pas de conséquences majeures sur la relation bilatérale, même si elle modifierait par ailleurs certains équilibres en Europe dans la mesure où la France serait l'unique membre de l'Union européenne qui disposerait d'un statut permanent au Conseil de sécurité de l'ONU et de la dissuasion nucléaire.

De manière analogue, les autres coopérations bilatérales seraient probablement peu impactées sur le long terme même si, à plus court terme, les relations pourraient être compliquées par les tensions qu'impliquent nécessairement des négociations aussi importantes et complexes.

CONCLUSION

Que les Britanniques décident de rester ou de sortir de l'Union européenne, il y aura un avant et un après le 23 juin 2016. La tenue même de ce référendum est le symptôme de l'incapacité de l'Union à susciter chez les peuples européens une forte adhésion à ce projet commun. Que les Britanniques décident de rester (Brexit) ou de quitter (Brexit) l'Union européenne, la période qui suivra sera décisive pour la direction qui sera donnée au projet européen.

En cas de Brexit, l'accord du Conseil européen conclu le 19 février dernier devra être mis en œuvre. Il implique nécessairement que les États membres redéfinissent ensemble l'architecture européenne dans laquelle ils souhaitent évoluer. Bien qu'il touche à des questions fondamentales pour l'avenir de l'Union européenne, – la mise en œuvre du principe de subsidiarité, les enjeux migratoires ou encore la compétitivité de ses économies –, il n'y apporte pas de réponses claires ni construites. Sa nature juridique ambiguë et les incertitudes qu'il contient fragilisent même le rôle moteur qu'a joué le droit dans l'histoire de la construction européenne.

Les dirigeants européens doivent prendre conscience que cet accord pourrait être le premier pas vers une Europe « à la carte » ou « à plusieurs vitesses ». Or, un Brexit sera sans doute perçu comme un événement positif et la tentation serait grande de s'en tenir au *statu quo*, alors qu'il conviendrait de préparer activement un nouveau projet européen. Pire, une certaine complaisance à l'égard du Royaume-Uni pourrait conduire les États continentaux à octroyer au gouvernement britannique de nouvelles concessions. Une telle réaction acterait une nouvelle fois l'impuissance de l'Europe et ouvrirait la porte à une désintégration progressive.

En cas de sortie du Royaume-Uni, l'incertitude politique pourrait être telle qu'elle paralyserait l'Union durant plusieurs années et d'autres procédures de sortie seraient peut-être engagées. Afin de sortir de cette zone de turbulences et pour redonner confiance dans l'Union européenne, les États membres et leurs dirigeants devront impérativement manifester une forte volonté politique, clarifiant au plus vite la raison d'être de l'Union et son ambition. Un nouveau discours européen devra nécessairement être porté par les différents gouvernements européens, et en premier lieu par ceux de la France et de l'Allemagne. Les élections qui se tiendront en 2017 dans ces deux pays permettront à leurs prochains chefs d'État ou de gouvernement de quitter ostensiblement la situation actuelle de bien trop faible investissement politique en faveur de la construction européenne.

L'Union européenne ne peut plus être utilisée comme le bouc émissaire de nos renoncements domestiques. Les dirigeants politiques des États membres sont comptables de porter et de promouvoir le projet européen. La situation de blocage actuelle est partiellement artificielle. Pour en sortir, les principaux dirigeants européens doivent prendre acte des erreurs qui ont conduit au référendum britannique et préciser les raisons pour lesquelles l'Union européenne est bénéfique pour les pays qui la composent.

Si elle veut regagner la confiance des peuples, l'Union européenne doit apporter des résultats tangibles et cesser de concentrer son énergie dans des débats institutionnels. Dans la situation actuelle, la tentation du *statu quo* et de l'immobilisme serait un suicide politique. La sortie du Royaume-Uni ou son maintien après une courte victoire du camp du Bremain ne doivent pas paralyser les principaux dirigeants européens. Si tel était le cas, les différentes crises que traverse l'Europe s'aggraveraient de jour en jour et avec elles la montée des idées eurosceptiques et des populismes qui les attisent et s'en nourrissent.

Recommandation 1

36

Dans les jours qui suivront le référendum, les dirigeants européens devront immédiatement affirmer, ensemble, leur volonté de poursuivre la construction européenne. Ils devront définir au plus vite une feuille de route précise pour les prochains mois, afin de dissiper les incertitudes qui pèsent aujourd'hui sur l'avenir de l'Union européenne.

Recommandation 2

En cas de Bremain, les États membres devront exiger une interprétation *stricto sensu* de l'accord du 19 février dernier et refuser toute mise en œuvre extensive de celui-ci.

Recommandation 3

En cas de Breain, les dirigeants européens devront sans délai, en réponse aux principales questions que pose l'accord du 19 février :

- réaffirmer que l'abandon de l'objectif d'« Union sans cesse plus étroite » ne peut pas être étendu à d'autres États membres ;
- réaffirmer que le principe de libre circulation des personnes et des travailleurs ne peut souffrir de nouvelles dérogations ;
- exposer clairement la future articulation de l'Union économique et monétaire et du marché intérieur.

Recommandation 4

En cas de Brexit, il serait précieux que le président français et la chancelière allemande, avec les dirigeants européens qui le souhaiteraient, interviennent conjointement et publiquement dans la foulée du scrutin. Cette déclaration commune prendrait d'abord acte de la sortie du Royaume-Uni et demanderait aux dirigeants britanniques d'en tirer immédiatement toutes les conséquences. En effet, l'Europe ne devrait en aucun cas se laisser dicter son agenda par un pays choisissant de la quitter.

Cette déclaration appellerait fermement à davantage d'intégration au sein de la zone euro : intégration fiscale ; intégration budgétaire renforcée – ce qui engagerait la France à conduire enfin les réformes économiques nécessaires - ; partage étendu de responsabilités communes – et l'Allemagne à envisager l'émission de dette européenne. Enfin, elle marquerait la volonté d'achever l'Union bancaire dans les meilleurs délais. Cet appel ne manquerait d'ailleurs pas d'être soumis aux citoyens français et allemands à l'occasion des échéances électorales prévues dans les deux pays en 2017.

Recommandation 5

En cas de Brexit, le gouvernement britannique devra prendre acte de la volonté des citoyens britanniques en décidant d'une mise en réserve des eurodéputés britanniques, des fonctionnaires des institutions européennes et du Commissaire européen britannique. Il serait en outre inenvisageable que le Royaume-Uni assure la présidence de l'Union européenne qui doit lui échoir pour le deuxième semestre 2017.

Recommandation 6

En cas de Brexit, les dirigeants européens devront définir sans délai la durée, le contenu ainsi que les différentes étapes des négociations qui s'ouvriront avec le Royaume-Uni. Fixer clairement ce cadre est une condition indispensable pour éviter que des divisions entre les États membres n'empêchent l'Union européenne de faire prévaloir pleinement ses intérêts.

Recommandation 7

En cas de Brexit, l'Union européenne et les États membres qui la composent ne devront pas accorder au Royaume-Uni un statut plus favorable que celui des pays non membres de l'Union européenne et membres de l'Espace économique européen. Il faut ainsi rappeler qu'il n'est pas de statut plus profitable à un État que celui de membre de l'Union européenne.

REMERCIEMENTS

Cette note a été élaborée par **Thomas Gambier-Campy***, haut fonctionnaire, et par **Jimmy Zou**, partner PwC, qui ont bénéficié pour ce faire de l'aide de **Morgan Guérin**, chargé d'études à l'Institut Montaigne.

Ce document est le fruit d'une réflexion qui s'est nourrie des entretiens que l'Institut Montaigne a conduit avec les personnes suivantes. Nous les remercions vivement pour leur précieuse contribution.

- **Benoît d'Angelin**, co-fondateur, Ondra
- **Jacques Aschenbroich**, président-directeur général, Valéo
- **David Azéma**, chairman global infrastructure Group, Bank of America Merrill Lynch
- **Loïc Azoulai**, professeur de droit, Sciences Po Paris
- **François Bafoil**, professeur, Sciences Po Paris
- **Patryk Błaszczak**, premier secrétaire de l'Ambassade de Pologne en France
- **Pierre de Boissieu**
- **Christian de Boissieu**, professeur à Paris I (Panthéon-Sorbonne)
- **Laurence Boone**, chef économiste, groupe AXA
- **Pierre Cailleteau**, Managing Director, Global Financial Advisory, Rothschild
- **Henri de Castries**, président directeur général, groupe AXA
- **Pierre-André de Chalendar**, président-directeur général, Groupe Saint-Gobain
- **Benoît Coeuré**, membre du directoire, Banque centrale européenne
- **François David**, président d'honneur, Coface
- **Sandrine Duchêne**, secrétaire générale, AXA France
- **Pavel Fischer**, directeur, Institut STEM
- **Sylvie Goulard**, députée européenne
- **Manuel Lafont Rapnouil**, directeur du bureau de Paris, European Council on Foreign Relations
- **Marwan Lahoud**, directeur général délégué à la Stratégie et à l'International, Airbus Group

* il s'agit d'un pseudonyme.

- **Jean Lemierre**, président du conseil d'administration, BNP Paribas
- **Mark Leonard**, directeur, European Council on Foreign Relations
- **Christian Lequesne**, professeur, Sciences Po Paris
- **Johanes Lindner**, chef de division à la direction générale des relations internationales et européennes, Banque centrale européenne
- **Nikolaus Meyer-Landrut**, ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne en France
- **Laurent Mignon**, directeur général, Natixis
- **Emmanuel Moulin**, Managing director, Mediobanca
- **Christian Noyer**, gouverneur honoraire de la Banque de France
- **Fabrice Picod**, professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II), Chaire Jean Monnet de droit et contentieux de l'Union européenne
- **Jacques Richier**, président-directeur général, Allianz France
- **Xavier Rolet, CEO**, London Stock Exchange Group
- **Philippe-Olivier Rousseau**, directeur des affaires publiques France, BNP Paribas
- **Marta Stachowiak**, adjointe à M. l'Ambassadeur de Pologne en France
- **Christian Thimann**, directeur de la stratégie et des affaires publiques, groupe AXA

Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent ni les personnes précédemment citées ni les institutions qu'elles représentent.

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- Réanimer le système de santé - Propositions pour 2017 (juin 2016)
- Nucléaire : l'heure des choix (juin 2016)
- Le numérique pour réussir dès l'école primaire (mars 2016)
- Retraites : pour une réforme durable (février 2016)
- Décentralisation : sortons de la confusion / Repenser l'action publique dans les territoires (janvier 2016)
- Climat et entreprises : de la mobilisation à l'action / Sept propositions pour préparer l'après-COP21 (novembre 2015)
- Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité (octobre 2015)
- Sauver le dialogue social (septembre 2015)
- Politique du logement : faire sauter les verrous (juillet 2015)
- Faire du bien vieillir un projet de société (juin 2015)
- Dépense publique : le temps de l'action (mai 2015)
- Apprentissage : un vaccin contre le chômage des jeunes (mai 2015)
- Big Data et objets connectés. Faire de la France un champion de la révolution numérique (avril 2015)
- Université : pour une nouvelle ambition (avril 2015)
- Big data et objets connectés : faire de la France un champion de la révolution numérique (avril 2015)
- Rallumer la télévision : 10 propositions pour faire rayonner l'audiovisuel français (février 2015)
- Marché du travail : la grande fracture (février 2015)
- Concilier efficacité économique et démocratie : l'exemple mutualiste (décembre 2014)
- Résidences Seniors : une alternative à développer (décembre 2014)
- Business schools : rester des champions dans la compétition internationale (novembre 2014)
- Prévention des maladies psychiatriques : pour en finir avec le retard français (octobre 2014)
- Temps de travail : mettre fin aux blocages (octobre 2014)

- Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier (septembre 2014)
- Dix ans de politiques de diversité : quel bilan ? (septembre 2014)
- Et la confiance, bordel ? (août 2014)
- Gaz de schiste : comment avancer (juillet 2014)
- Pour une véritable politique publique du renseignement (juillet 2014)
- Emploi : le temps des (vraies) réformes ? Propositions pour la conférence sociale de juillet 2014 (juillet 2014)
- Rester le leader mondial du tourisme, un enjeu vital pour la France (juin 2014)
- Pour une fonction publique audacieuse et « Business friendly » (avril 2014)
- Passion française. Les voix des cités (avril 2014)
- Alléger le coût du travail pour augmenter l'emploi : les clés de la réussite (mars 2014)
- 1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats ? (février 2014)
- Une nouvelle ambition pour l'apprentissage : dix propositions concrètes (janvier 2014)
- Comment renforcer l'Europe politique (janvier 2014)
- Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance chômage (décembre 2013)
- Santé : faire le pari de l'innovation (décembre 2013)
- Afrique-France : mettre en œuvre le co-développement
Contribution au XXVI^e sommet Afrique-France (décembre 2013)
- Chômage : inverser la courbe (octobre 2013)
- Mettre la fiscalité au service de la croissance (septembre 2013)
- Vive le long terme ! Les entreprises familiales au service de la croissance et de l'emploi (septembre 2013)
- Habitat : pour une transition énergétique ambitieuse (septembre 2013)
- Commerce extérieur : refuser le déclin
Propositions pour renforcer notre présence dans les échanges internationaux (juillet 2013)
- Pour des logements sobres en consommation d'énergie (juillet 2013)

- 10 propositions pour refonder le patronat (juin 2013)
- Accès aux soins : en finir avec la fracture territoriale (mai 2013)
- Nouvelle réglementation européenne des agences de notation : quels bénéfices attendre ? (avril 2013)
- Remettre la formation professionnelle au service de l'emploi et de la compétitivité (mars 2013)
- Faire vivre la promesse laïque (mars 2013)
- Pour un « New Deal » numérique (février 2013)
- Intérêt général : que peut l'entreprise ? (janvier 2013)
- Redonner sens et efficacité à la dépense publique
15 propositions pour 60 milliards d'économies (décembre 2012)
- Les juges et l'économie : une défiance française ? (décembre 2012)
- Restaurer la compétitivité de l'économie française (novembre 2012)
- Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité (novembre 2012)
- Réformer la mise en examen
Un impératif pour renforcer l'État de droit (novembre 2012)
- Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle ? (novembre 2012)
- Comment concilier régulation financière et croissance :
20 propositions (novembre 2012)
- Taxe professionnelle et finances locales : premier pas vers une réforme globale ? (septembre 2012)
- Remettre la notation financière à sa juste place (juillet 2012)
- Réformer par temps de crise (mai 2012)
- Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française (avril 2012)
- Vademecum 2007 – 2012 : Objectif Croissance (mars 2012)
- Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle (mars 2012)
- Une fiscalité au service de la « social compétitivité » (mars 2012)
- La France au miroir de l'Italie (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous (novembre 2011)

- Repenser la politique familiale (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties (octobre 2011)
- Banlieue de la République (septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation (février 2011)
- « Vous avez le droit de garder le silence... »
Comment réformer la garde à vue (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon ?
Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis (novembre 2010)
- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors (septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang ? (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir ? (juillet 2008)
- HLM, parc privé
Deux pistes pour que tous aient un toit (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)
- Après le Japon, la France...
Faire du vieillissement un moteur de croissance (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam...
Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ? (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets
Comment ressusciter un système public de santé (juin 2007)

- Vademecum 2007-2012
Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus
Pour un service civique universel européen (avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ? (mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale (octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité (juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...
Comment financer la protection sociale (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise
(février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique
(novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs (juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Les oubliés de l'égalité des chances
(janvier 2004 - Réédition septembre 2005)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :
www.institutmontaigne.org

INSTITUT MONTAIGNE



AIR FRANCE-KLM
AIRBUS GROUP
ALLEN & OVERY
ALLIANZ
ALVAREZ & MARSAL FRANCE
ARCHERY STRATEGY CONSULTING
ARCHIMED
ARDIAN
AREVA
ASSOCIATION PASSERELLE
AT KEARNEY
AUGUST & DEBOUZY AVOCATS
AXA
BAKER & MCKENZIE
BANK OF AMERICA MERRILL LYNCH
BEARING POINT
BNI FRANCE
BNP PARIBAS
BOLLORÉ
BOUYGUES
BPCE
CAISSE DES DEPÔTS
CAPGEMINI
CARBONNIER LAMAZE RASLE & ASSOCIÉS
CARREFOUR
CASINO
CGI FRANCE
CISCO SYSTEMS FRANCE
CNP ASSURANCES
COHEN AMIR-ASLANI ASSOCIÉS
CRÉDIT AGRICOLE
CRÉDIT FONCIER
DAVIS POLK & WARDWELL
DE PARDIEU BROCAS MAFFEI
DENTSU AEGIS NETWORK
DEVELOPMENT INSTITUTE INTERNATIONAL
EDF
ELSAN
ENGIE
EQUANCY
EURAZEO
EUROSTAR
FONCIÈRE INEA
GAILLARD PARTNERS
GRAS SAVOYE
GROUPAMA
GROUPE EDMOND DE ROTHSCHILD
GROUPE M6
GROUPE ORANGE
HENNER
HSBC FRANCE
IBM FRANCE
ING BANK FRANCE
INTERNATIONAL SOS
IONIS EDUCATION GROUP
ISRP
JALMA

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT MONTAIGNE



JEANTET ET ASSOCIÉS
KPMG
KURT SALMON
LA BANQUE POSTALE
LAZARD FRERES
LINEDATA SERVICES
LIR
LIVANOVA
LVMH
MACSF
MALAKOFF MEDERIC
MAZARS
MCKINSEY & COMPANY FRANCE
MEDIA PARTICIPATIONS
MERCER
MICHELIN
MICROSOFT
OBEA
ONDRA PARTNERS
PAI PARTNERS
PIERRE & VACANCES
PLASTIC OMNIUM
PWC
RADIALL
RAISE
RAMSAY GÉNÉRALE DE SANTÉ
RANDSTAD
RATP
REDEX
REXEL
RICOL, LASTEYRIE CORPORATE FINANCE
ROCHE
ROLAND BERGER STRATEGY CONSULTANTS
ROTHSCHILD & CIE
SANOFI
SANTECLAIR
SCHNEIDER ELECTRIC SA
SERVIER
SIA PARTNERS
SIACI
SNCF
SNCF Réseau (anciennement Réseau Ferré de France)
SODEXO
SOLVAY
STALLERGENES
SUEZ ENVIRONNEMENT
TECNET PARTICIPATIONS SARL
THE BOSTON CONSULTING GROUP
TILDER
TOTAL
TUDEL ASSOCIÉS
VEOLIA
VINCI
VIVENDI
VOYAGEURS DU MONDE
WENDEL
WORDAPPEAL

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

Imprimé en France
Dépôt légal : juin 2016
ISSN : 1771-6756
Achévé d'imprimer en juin 2016

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

PRÉSIDENT

Henri de Castries Président-directeur général, AXA

David Azéma *Chairman Global Infrastructure Group*, Bank of America Merrill Lynch

Emmanuelle Barbara *Managing Partner*, August & Debouzy

Nicolas Baverez Avocat, Gibson Dunn & Crutcher

Marguerite Bérard-Andrieu Directrice générale adjointe en charge de la Stratégie, groupe BPCE

Jean-Pierre Clamadieu Président du Comité exécutif, Solvay

Olivier Duhamel Professeur émérite des Universités, Sciences Po

Mireille Faugère Conseiller Maître, Cour des comptes

Christian Forestier ancien recteur

Marwan Lahoud Directeur général délégué, Airbus Group

Natalie Rastoin Directrice générale, Ogilvy France

René Ricol Associé fondateur, Ricol Lasteyrie Corporate Finance

Jean-Dominique Senard Président, Michelin

Arnaud Vaissié Co-fondateur et Président-directeur général, International SOS

Philippe Wahl Président-directeur général, Groupe La Poste

Lionel Zinsou Président, PAI Partners

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Claude Bébéar Fondateur et Président d'honneur, AXA

Bernard de La Rochefoucauld Président, Les Parcs et Jardins de France

CONSEIL D'ORIENTATION

PRÉSIDENT

Ezra Suleiman Professeur, Princeton University

Benoît d'Angelin Président, Ondra Partners

Frank Bournois Directeur général, ESCP Europe

Pierre Cahuc Professeur d'économie, École Polytechnique

Loraine Donnedieu de Vabres Avocate, associée gérante, Jeantet et Associés

Pierre Godé ancien vice-Président, Groupe LVMH

Michel Godet Professeur, CNAM

Françoise Holder Administratrice, Groupe Holder

Philippe Josse Conseiller d'État

Marianne Laigneau Directrice des ressources humaines, Groupe EDF

Sophie Pedder Chef du Bureau de Paris, *The Economist*

Hélène Rey Professeur d'économie, London Business School

Laurent Bigorgne Directeur

INSTITUT MONTAIGNE



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

Brexit ou Bremin : Europe, prépare ton avenir !

Le référendum britannique est le symptôme de l'incapacité actuelle de l'Union européenne à susciter chez les peuples européens une forte adhésion à ce projet commun. La période qui s'ouvrira à l'issue du scrutin, quel qu'en soit le résultat, sera déterminante pour l'orientation future de l'Europe.

Le départ du Royaume-Uni serait perçu comme un recul significatif de la construction européenne et renforcerait les appels à la désintégration. La procédure de sortie et les négociations avec les Britanniques risquent de paralyser durablement l'Europe.

Mis en œuvre en cas de maintien, l'accord du 19 février conduit l'UE vers une intégration moins homogène. Les États membres n'y sont en rien préparés.

Au lendemain du scrutin, les États membres devront prendre la mesure du choc qu'il a été et reprendre en main, avec détermination, le projet européen. C'est tout l'objet des recommandations que l'Institut Montaigne leur adresse.

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine
notre actualité en vous abonnant
à notre newsletter sur :
www.institutmontaigne.org

Institut Montaigne

59, rue La Boétie - 75008 Paris

Tél. +33 (0)1 53 89 05 60 - Fax +33 (0)1 53 89 05 61

www.institutmontaigne.org - www.desideespourdemain.fr

10 €

ISSN 1771-6756

Juin 2016