

## *Les Matinales du Club*

# Une brève histoire du Brexit

## Compte-rendu

SEANCE PRESIDEE PAR **SEBASTIEN JEAN**, Directeur du CEPII

### Intervenant

**Kevin O'Rourke**, Professeur d'histoire économique et Chichele Chair à l'All Souls College, Oxford ; Membre de la Royal Irish Academy et professeur invité à la British Academy

L'histoire est en train de s'écrire sous nos yeux. Nous nous trouvons dans des circonstances qui auront des conséquences et une empreinte durable. Le 12 avril est pour l'instant la date de sortie avec ou sans compromis. Malgré la centralité du sujet depuis 3 ans, nous sommes dans une situation d'incertitude majeure et ce n'est que le début, la sortie étant le premier chapitre.

**Kevin O'Rourke**

Aujourd'hui les Britanniques sont divisés entre les « Brexiteurs » purs et durs et les Européens qui sont aujourd'hui les plus fervents de l'Europe. Même si nous ignorons comment cette histoire va se terminer, il est essentiel de savoir comment elle a commencé. Je suis historien de la mondialisation et donc de la démondialisation. J'habite à Dublin, je travaille en Angleterre et je passe mes vacances en France, c'est pour cela qu'on m'a demandé d'écrire ce livre car j'ai une vision assez globale de la situation. Les Britanniques tout comme les Français sont divisés quant aux Irlandais ils sont plutôt anxieux.

## 1) Histoire du Royaume-Uni



C'est Robert Peel qui en 1846 prend la décision d'ouvrir l'Angleterre au libre-échange tout en gardant des droits de douane sur certains produits comme le vin. C'était une décision unilatérale de s'ouvrir au monde et cela a divisé son parti conservateur. Le parti a été exclu du pouvoir pendant une vingtaine d'années et ce sont les libéraux qui en ont profité. Les conservateurs sont traumatisés par cet événement, et ont retenu la leçon : si on se divise on perd.

Les libéraux étaient pour le libre-échange alors que les conservateurs étaient des terriens et des impérialistes qui préféraient avoir des relations privilégiées avec l'empire de l'époque et par conséquent ne pouvaient pas bénéficier du libre-échange avec tout le monde.

En 1881, la mise en place de la « *Fair trade League* » scinde le parti conservateur une seconde fois. En effet, certains estimaient que ce n'était pas normal qu'ils n'aient pas de droits de douane sur les importations alors qu'ils payaient des taxes en exportant vers l'Allemagne. Ils ne voulaient pas signer des accords de libre-échange qui auraient contraint leur marge de manœuvre dans le futur. Il y eut une élection où ces questions de commerce furent posées et certains pensaient qu'on devait rester en libre-échange et d'autres étaient pour le « *Fair Trade League* », le parti s'est alors à nouveau divisé.

Au début des années 1880, le parti libéral est aussi divisé. D'un côté, William Gladstone voulait donner une auto-détermination aux Irlandais, qui auraient leur propre parlement pour discuter de sujet interne à l'Irlande. De l'autre côté, Joseph Chamberlain qui était un radical et un unioniste convaincu, ne considérait pas les Irlandais comme un peuple. Beaucoup d'unionistes quittèrent le parti libéral pour former les libéraux unionistes. Une coalition se créa entre les conservateurs et les libéraux unionistes pour créer un seul parti.

Chamberlain était aussi un impérialiste convaincu, c'était un Jean Monnet de l'époque. Il comprenait que si on voulait former une union politique, il fallait aussi former une union douanière. Et, à cette époque, les Australiens et les Canadiens prenaient la voie de l'indépendance ce qui était risqué pour le Royaume-Uni. Il espérait donc qu'en créant une union douanière avec ces autres pays, il pourrait garder une certaine unité politique. Tout le monde n'était pas d'accord car on ne peut pas avoir une union douanière en ayant des relations privilégiées avec certains pays si, en même temps, on est en situation de libre-échange avec le reste du monde. Cette situation était paradoxale. A l'époque, le vrai problème était que si on augmentait les impositions sur les produits intéressants pour les

Canadiens et les Australiens comme le blé, la viande et la laine cela aurait provoqué l'augmentation du coût de vie de la classe ouvrière. Ce fut un grand débat en 1846 qui divisa les conservateurs. Le 1<sup>er</sup> ministre de l'époque, Balfour, qui avait alors un peu le même rôle que Theresa May aujourd'hui a proposé une situation que personne n'a comprise. Il voulait la liberté fiscale, c'est à dire la liberté de négocier des traités commerciaux sans aller à la doctrine du libre-échange. Le but était de réunir son parti mais cette stratégie n'a pas marché sur le long terme, ils se sont divisés et ont perdu les élections de 1903.

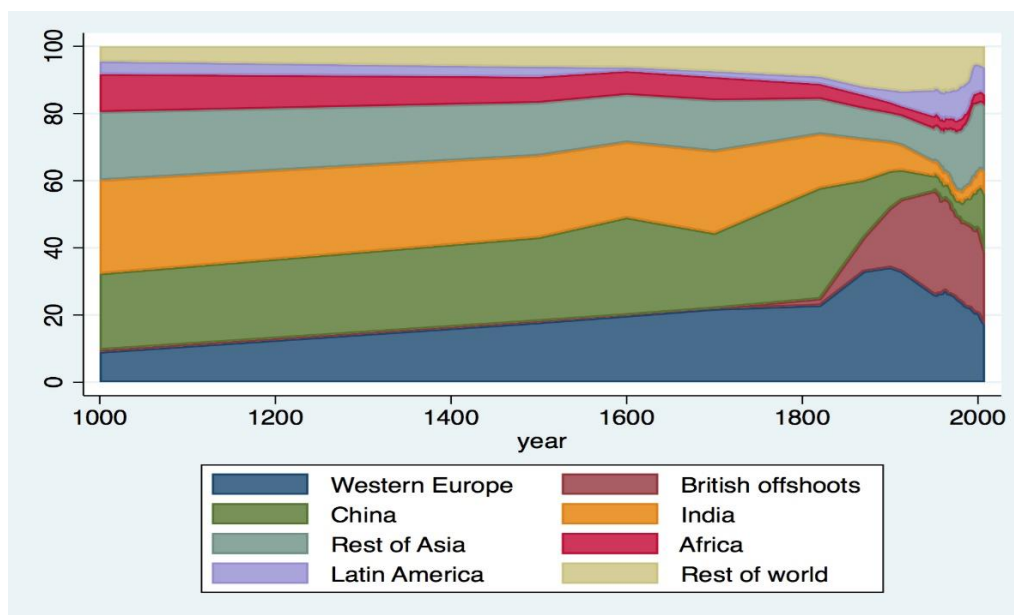
On ne peut pas parler de l'histoire de l'Angleterre sans parler de l'histoire de l'Europe. Les Britanniques ont toujours été plutôt hostiles à la supranationalité de l'Europe.

## 2) Histoire de l'Europe

Au Royaume-Uni, la célébration du 11 novembre est très nationaliste. Ils sont hostiles au fait que le but de l'Europe c'est d'éviter la guerre.

*« Il faut faire en sorte que notre commémoration [de la Première Guerre mondiale] ne puisse donner aucune assise au mythe que l'intégration européenne a été le résultat des deux guerres mondiales », David Cameron*

L'Europe a diminué en puissance vis-à-vis du reste du monde, cela veut dire que les pays pauvres ont eu de la croissance mais nous avons perdu notre importance au niveau mondial.



La citation de Maurice Faure, homme politique français, illustre très bien cela.

*« Voyez-vous, mes chers amis, nous vivons encore aujourd'hui sur une fiction qui consiste à dire : il y a quatre « Grands » dans le monde. Eh bien, il n'y a pas quatre Grands, il y en a deux : l'Amérique et la Russie. Il y en aura un troisième à la fin du siècle : la Chine. Il dépend de vous qu'il y en ait un quatrième : l'Europe », Maurice Faure.*

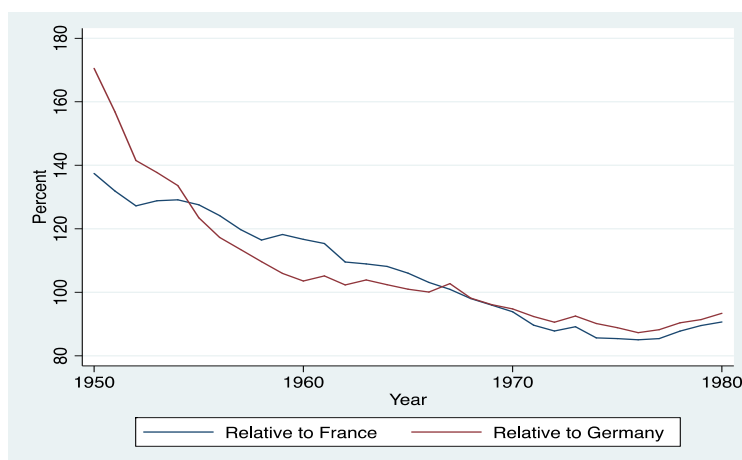
Il y a eu aussi des enjeux d'ordre socioéconomique, pour éviter la guerre ; il faut éviter les causes de la guerre. La Grande Dépression a participé aux votes des fascistes, donc il faut éviter cela. Il ne faut pas revenir en arrière, pas faire de protectionnisme mais il faut que l'Etat providence soit protégé. Dans le Traité de Rome de 1957, on peut voir beaucoup de politiques sociales dont l'objectif était de protéger les acquis du début de l'après-guerre et cela n'a pas plu aux Britanniques. En effet, si vous avez des politiques sociales en commun cela amène à la supranationalité, ce à quoi les

Britanniques sont hostiles. Le traité de Rome comporte énormément d'articles sur les conditions de travail, la sécurité sociale et l'hygiène du travail. Mais il y a aussi un article sur l'égalité des rémunérations entre hommes et femmes ainsi que sur les congés payés. Un débat s'est alors créé entre Français et Allemands sur les heures supplémentaires car à l'époque les Français étaient déjà passés à 40 heures par semaine tandis que les Allemands étaient toujours à 48 heures par semaine. Ce qui voulait dire que pour les Français, toutes heures travaillées au-dessus de 40 heures étaient rémunérées en heures supplémentaires. Les Français ont eu peur qu'il y ait une concurrence déloyale, liée aux différences sociales des états européens.

L'histoire britannique commence au 19<sup>e</sup> siècle et le Royaume-Uni était alors au centre de la mondialisation. Ceci a eu deux conséquences pour le Royaume-Uni.

- Premièrement, les Britanniques avaient leur empire et même si dans les années 1950, ils allaient tout perdre, ils avaient toujours des relations privilégiées avec cet empire. En effet, le fils de Joseph Chamberlain, Neville Chamberlain, devenu chancelier en 1931, a tout de suite introduit « *The Imperial Preference* » au cœur de sa politique commerciale. Dans les années 1950, l'Europe avait décidé la mise en place d'une union douanière avec une politique extérieure commune plutôt qu'une union de libre-échange ce qui n'arrangeait pas les Britanniques.
- Deuxièmement, le Royaume-Uni avait une politique agricole différente des autres pays. Son secteur agricole était très petit. Il fallait que les prix des nourritures soient bas pour la classe ouvrière, il était donc impensable pour les Britanniques d'imposer les importations de nourriture. Ils importaient du Commonwealth à prix bas, ils subventionnaient directement les agriculteurs. Cela coûtait beaucoup au fisc mais comme le secteur était très petit, cela était supportable ce qui n'était pas le cas de la France ou de l'Italie qui avaient un secteur agricole beaucoup plus important. Ils proposèrent alors une zone de libre-échange mais uniquement pour les produits industriels avec toute l'Europe. Cette proposition britannique d'une politique commune sur les biens industriels avec l'Europe tout en gardant leur propre politique sur le secteur agricole n'a pas été acceptée par le reste des pays. Mais il valait quand même mieux être dans l'union douanière que le contraire.

Le gouvernement britannique a alors fait un revirement pour des raisons géostratégiques. Il valait mieux être dans la Communauté européenne pour avoir le soutien des Etats-Unis car cela n'aurait pas été le cas si les Britanniques étaient isolés des autres pays. Les « Brexiteurs » sont souvent nostalgiques des années 60, mais si on regarde le graphique suivant, on remarque que sur le plan économique, le Royaume-Uni avait un retard par rapport à la France et à l'Allemagne. Il y avait un manque de concurrence, des firmes très mal gérées et leur système de finance était plutôt courttermiste.

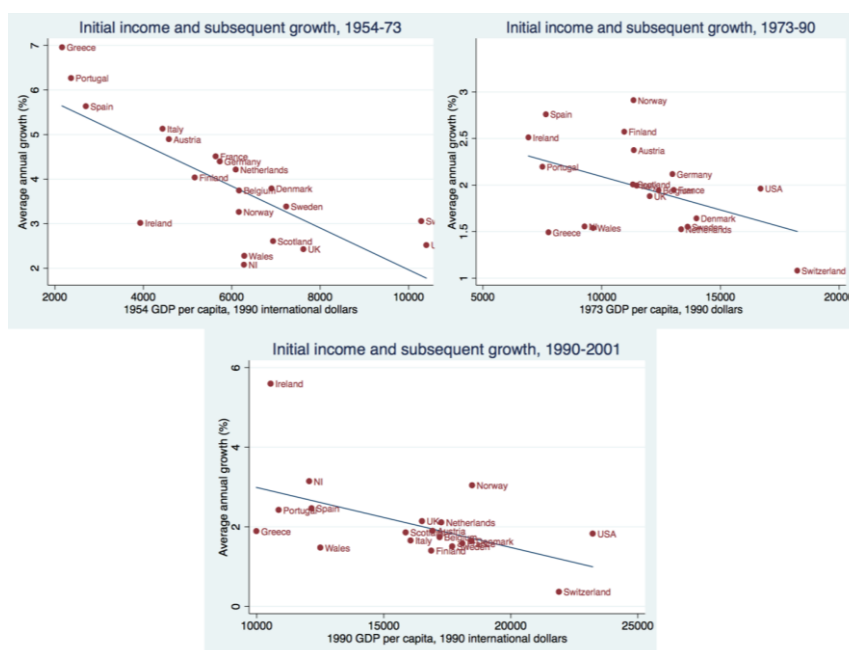


### 3) Histoire de l'Irlande

L'Irlande obtient son indépendance en 1922 mais avec un statut comme le Canada, c'est-à-dire en gardant beaucoup de liens avec la couronne britannique. En 1948, l'Irlande devient une république de juré et pas seulement de facto, elle rompt tous les liens avec la couronne. A la fin des années 60, c'est le début des troubles qui fera plus de 3000 morts. C'est pourquoi en 1998, **l'accord du Vendredi saint** est signé (accord qui est construit sur l'ambiguïté, cet accord a été possible car l'Irlande était membre de l'Union européenne avec les Britanniques et cela a beaucoup aidé). Même si on était dans un marché unique, c'est-à-dire sans frontière, il y avait toujours des barricades sécuritaires entre l'Irlande du Nord et l'Irlande du Sud car il y avait des violences. On avait la perspective que si on arrivait à faire cesser toutes ces violences, la frontière deviendrait invisible. Les Irlandais du Sud réclamaient le territoire nord-irlandais comme le leur, puis par référendum ils ont décidé de se rétracter. C'était dans un contexte particulier car les deux Irlandes appartenaient à l'Europe et la frontière devait devenir invisible. Même si vous êtes catholiques d'Irlande, vous avez le droit à un passeport irlandais, d'après l'accord du Vendredi saint, votre culture et vos aspirations politiques sont bénis par l'Etat britannique. Pourquoi est-ce qu'on se déchirait pour une histoire de frontière invisible ? Si les frontières reviennent, cela pourrait devenir dangereux. Il faut que l'Irlande du Nord soit traitée sans que la frontière soit remise car cela pourrait être risqué.

Avant la rentrée de l'Irlande dans l'Union européenne, son économie mais aussi l'économie britannique vont plutôt mal car elles sont très liées (graphique 1954-1973). C'est pour cela que l'Irlande a voulu s'en détacher. Les Irlandais ont ensuite eu une décennie de croissance basée sur le marché unique.

On voit, sur les graphiques suivants, que les pays les plus riches ont crû plus lentement que les pays plus pauvres.



Pour comprendre pourquoi on est dans l'impasse aujourd'hui, il faut comprendre ces trois histoires mais aussi se souvenir des trois points suivants que le gouvernement britannique a oubliés :

- La différence entre le « Most Favoured Nation », le libre-échange, l'union douanière et le marché unique. Si on se trouve dans une zone de libre-échange, il y a forcément du contrôle sur l'origine des produits à la frontière alors qu'au sein d'une union douanière ce n'est pas le cas.
- L'Irlande. Aucune mention n'a été faite par les Britanniques dans les négociations sur ce sujet. Certaines têtes bien pensantes comme Tony Blair par exemple y ont pensé. Les Britanniques omettent souvent l'Irlande, même avec la partie qui leur appartient toujours.

- L'Europe est un projet politique. Les « Brexiters » sont très hostiles aux discours qui considèrent que l'Europe a empêché des nouvelles guerres, ils trouvent ce discours hypocrite. Mais il y a pas mal de dirigeants qui le pensent vraiment. C'est pour cela que les Irlandais ont eu un tel succès lorsqu'ils ont envoyé leurs diplomates pour dire qu'une sortie du Royaume-Uni sans accord serait risqué mais cela le serait davantage encore si une frontière était remise en place car ce ne serait plus une question d'argent mais une question de vies humaines. Dans les sondages aujourd'hui, 2/3 des Irlandais sont favorables à la coopération militaire européenne depuis le Brexit. Les Britanniques pensaient que les Européens allaient lâcher l'Irlande mais en fait non.

Où on en est maintenant ? Il y a trois enjeux dans ce divorce : l'argent, les droits des citoyens et l'Irlande. La seule surprise c'est qu'avec le « backstop », s'il n'y a pas d'autres solutions que le retour d'une frontière, l'Irlande du Nord serait seule dans l'union douanière et le marché unique. Ce qui est inadmissible car l'Irlande du Nord serait traitée différemment de la Grande Bretagne, donc les Britanniques ont répondu que l'union douanière du « backstop » sera étendue au Royaume-Uni tout entier. Le « backstop » n'a pas pour but d'être permanent. Les Eurosceptiques ne se préoccupent pas de l'Irlande du Nord mais pense seulement à créer une relation avec Trump, c'est ce qui ne va pas avec « le backstop ».

### Questions & Réponses

**Sébastien Jean, CEPII** : Vous rappelez que le vote sur l'adhésion du Royaume-Uni à l'Europe n'a été obtenu que par un appui transpartisan, c'est-à-dire que les conservateurs qui ont organisé cette entrée, n'ont pu le faire qu'avec l'appui de plusieurs dizaines de députés. Et au fond il faudrait revenir sur le gouvernement de Theresa May qui n'a pas trouvé d'appui qui soit transpartisan.

**Kevin O'Rourke** : Plusieurs choses à dire : tout d'abord, le système électoral y est pour beaucoup car il y a un énorme coût si vous divisez le parti, vous perdez forcément les prochaines élections. De plus, ils n'ont pas la même tradition que nous les Européens de trouver des compromis transversaux entre les partis. Theresa May est quelqu'un pour qui le parti conservateur est très important, et elle veut éviter une division au sein de ce parti même si elle ne s'y prend pas bien. Le 24 juin 2016 toutes les possibilités étaient ouvertes : on pensait que ça serait un Brexit doux un peu à la norvégienne. C'était la solution pour unir le pays mais pas forcément le parti. Entre juin et octobre 2016, il y a eu un changement de programme : pas de marché unique, pas d'union douanière, pas de cour de justice. Theresa May a commencé avec un Brexit très dur mais maintenant elle revire plus au centre ce qui ne plait pas forcément aux « Brexiters » les plus extrémistes. Le seul point sur lequel elle est attachée : c'est d'empêcher la libre circulation des Européens au Royaume-Uni.

**Vincent Dedecker, SNCF** : Question sur l'Irlande : si on a un divorce sans accord de transition, que va-t-il se passer à la frontière irlandaise ? Est-ce qu'il n'y a pas nécessité de remettre une frontière dure entre un pays tiers et un pays membre de l'Union européenne ?

**Kevin O'Rourke** : Il y aura besoin de diriger une frontière. Le gouvernement britannique a aidé le gouvernement irlandais à le faire indirectement, car ils ont diminué les droits de douanes qu'ils imposeraient en cas de Brexit sans accord sur la viande de porc (-87%) et de bœuf (-47%). Leurs intentions étaient plutôt de menacer le gouvernement irlandais en disant que leur agriculture allait souffrir. Le gouvernement irlandais a bien joué pour l'instant mais il faut qu'il fasse attention, car pour lui le retour d'une frontière dure est impensable mais cela peut devenir nécessaire. Il va devoir faire un revirement de son discours. Il ne s'est pas préparé à une frontière dure car il fait confiance aux Britanniques qui avaient dit que ce scénario était peu probable.

**Anne-Laure Delatte, CEPII** : Question concernant l'attitude des Européens dans les négociations : quand vous parlez du Brexit souple entre juin et octobre 2016, est-ce que vous pensez que du côté européen, cette solution aurait été acceptable ? Car les Européens n'ont pas intérêt à ce que d'autres pays suivent l'exemple du Royaume-Uni.

**Kevin O'Rourke** : L'Europe n'a jamais exclu une solution à la norvégienne. L'Europe a juste dit que le Royaume-Uni avait le choix entre différents "menus" mais ne pouvait pas choisir "à la carte" et cela me semble raisonnable.

**Eugène Berg, ancien diplomate et enseignant** :

- Répercussions sur les équilibres politiques internes institutionnelles britanniques : il y a eu le référendum pour l'indépendance de l'Ecosse en 2014 qui a abouti à un « non » : les Ecossais voudraient aujourd'hui, sans aller vers l'indépendance, avoir un statut spécial et mettre une frontière sachant que leur exportation passe par la mer et faire toujours partie du marché unique, est-ce possible politiquement et institutionnellement ?
- Est-ce qu'il y a une convergence d'intérêt entre l'Irlande, l'Ecosse et le Pays de Galles sans intervenir dans la politique interne britannique, cela me semble impossible mais les conséquences risquent d'être importantes, cela nous mènerait-il vers un nouveau référendum ?

**Kevin O'Rourke** : Les nationalistes écossais ont très bien joué car ils ont été patriotiques avec le Royaume-Uni dans sa sortie. S'il y a un Brexit catastrophique alors les Ecossais vont demander un nouveau référendum. Mais s'il y a une sortie avec accord alors ce n'est pas juste pour les Ecossais par rapport aux Irlandais car les Irlandais du Nord auront une situation spécifique avec le « backstop », la plupart des Irlandais du Nord sont favorable au « backstop ». L'indépendance de l'Ecosse est jouable mais ils commenceraient leur histoire avec un déficit très important. Il y a que du bon du point de vue irlandais car cela ferait un pont entre eux et les pays scandinaves mais cela déstabiliserait encore plus l'Irlande du Nord car les appartenances culturelles des Irlandais du Nord sont plus proches des Ecossais que des Britanniques. Une autre objection c'est le fait que Poutine est déjà content du Brexit mais le serait encore plus s'il pouvait déconstruire le Royaume-Uni au sein lui-même.

**Vincent Vicard, CEPII** : Est-ce que le Brexit va avoir un impact sur la forme que va prendre à l'avenir la construction européenne ? Est-ce que cela va avoir un impact sur la fiscalité du point de vue de l'Irlande ?

**Kevin O'Rourke** : Les Anglais n'aiment pas non plus les firmes qui ne payent pas leurs impôts. Cameron a essayé un mouvement vers une nouvelle réforme fiscale après la crise européenne et il a essayé de poser son veto et les Anglais n'ont pas voulu. Je me demande si le Royaume-Uni n'a pas déjà perdu leur veto quand il s'agit des structures concernant l'Europe. Est-ce que cela voudrait dire que l'Europe deviendrait moins libérale ? Je crois que de ce point de vue-là, il y aura toujours tous les points de vue sur la table.

Sur l'aspect fiscal, pour garder le taux de 12.5% il faudrait que toutes les entreprises en Irlande payent 12.5% car s'ils le faisaient, il n'y aurait pas toutes les controverses qu'il y a maintenant. J'ai toujours été sceptique sur la monnaie unique et je suis d'accord avec Macron sur un ministère des finances à la française pour l'Europe. Pourquoi pas avoir des impôts sur les revenus des firmes.

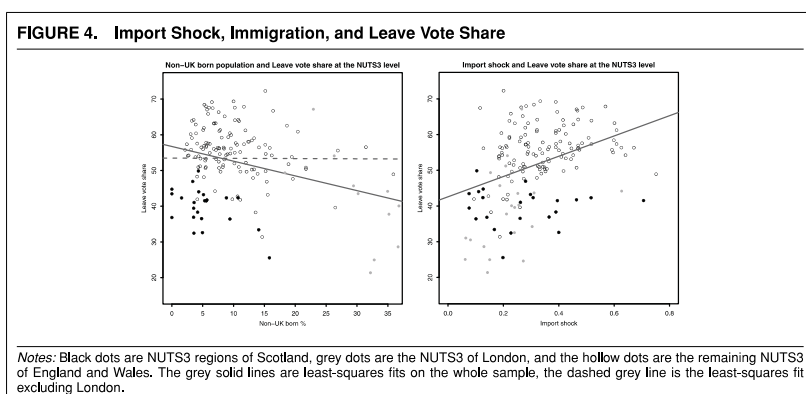
**Michel Aglietta, CEPII** : Je pensais que vous alliez poursuivre votre analyse historique jusqu'aux années 80. Aujourd'hui les Européens sont très divisés, il y a le Brexit d'un côté et une unité européenne de l'autre. Le Royaume-Uni a introduit en Europe une idée d'unification par la finance, ce qui introduit un bond car elle est intégriste de toute l'économie. L'idée est la suivante : le néo-libéralisme anglo-saxon, c'est la libéralisation par le marché, l'Etat est plutôt l'obstacle et le développement de l'économie passe par le marché. L'ordolibéralisme germanique, c'est une libéralisation pour le marché, ils sont hostiles à la libéralisation des capitaux, les institutions



régulatrices sociales qui sont le droit et la monnaie constituent l'ordre ordo-libéral. Comment peut-on avancer en Europe avec un blocage de philosophie aussi profond ?

**Kevin O'Rourke** : Oui l'Europe est divisée. Surtout au niveau fiscal lié à l'euro. Je suis favorable aux propositions françaises avec un approfondissement fiscal mais je ne souhaiterais pas voir encore plus de division entre les pays membres donc ce ministère je le verrais bien dirigé par les 27 et non pas seulement par la zone euro. Il me semble que lorsque l'Europe doit faire face à des problèmes externes, elle arrive souvent à se mettre d'accord. Pour la crise migratoire ou le Brexit, ils ont réussi à se mettre d'accord.

Je n'ai pas parlé des causes du Brexit car je suis un de ceux qui pensent qu'il est en partie produit par le basculement de la pendule vers le marché et de l'Etat vers le marché. Il y a des corrélations très fortes entre l'exposition vers la concurrence chinoise et le vote pour le Brexit (graphique suivant *Colantone and Stanig (2018)*).



**Michel Aglietta** : Pour l'Allemagne c'est le contraire, c'est son ouverture à la Chine qui lui a permis son développement économique.

**Kevin O'Rourke** : Seconde corrélation entre l'austérité au Royaume-Uni et le vote pour le Brexit. Au moment où les endroits défavorisés avaient besoin de sauvetage, le gouvernement les lui retirait. Après la crise de 2016, les anglo-saxons ont eu une relance bien plus rapide que la zone euro (hors Allemagne) à cause d'une politique fiscale qui n'était pas bonne et d'une banque centrale trop conservatrice.