



BREXIT : Enjeux et conséquences économiques

A l'approche d'élections qui s'annoncent déterminantes pour le Royaume-Uni, il est difficile de quantifier les conséquences économiques du Brexit. La nature des relations économiques qu'entretiendra le Royaume-Uni avec l'Union européenne est encore très floue. Il est néanmoins clair que l'incertitude et la dépréciation de la livre depuis le référendum ont pénalisé l'économie britannique et laissent présager des conséquences futures non négligeables.

Elsa Leromain

Gonzague Vannoorenberghe¹

Le Brexit a tenu l'Europe en haleine ces trois dernières années et aura des conséquences économiques et politiques majeures dans les années à venir. A quelques semaines de son entrée en vigueur théorique, la forme que prendra le Brexit reste très incertaine. Loin de pouvoir en prédire précisément les conséquences, il nous apparaît néanmoins utile de rappeler les principaux enjeux du Brexit d'un point de vue économique, ses implications possibles et de revenir sur l'expérience des trois dernières années pour juger de son importance.

1. Les enjeux

Comprendre le Brexit nécessite un bref rappel de quelques principes de l'intégration économique européenne.

1.1. Quitter le marché unique et l'union douanière

L'Union européenne est un *marché unique*, dans lequel les biens et services peuvent circuler librement. La libre circulation des biens dans l'Union européenne va bien plus loin qu'une absence de tarifs douaniers entre ses membres. Elle repose aussi sur une harmonisation ou une reconnaissance mutuelle des règles et standards qui garantit que, si un bien est vendu légalement en Belgique, il doit pouvoir être aussi vendu au Royaume-Uni, à quelques rares exceptions près. Les biens peuvent donc librement circuler sans contrôles au sein de l'Union.

L'Union européenne est aussi une *union douanière*, c'est-à-dire que tous ses membres appliquent les mêmes tarifs aux importations en provenance des pays tiers (Encadré 1). Une voiture américaine entrant en Union européenne sera donc sujette au même tarif peu importe le pays dans lequel elle est vendue. La politique

¹ Les auteurs remercient Vincent Bodart pour ses commentaires et suggestions.



ENCADRÉ 1

Les règles d'origine

Une union douanière facilite la mobilité des biens entre ses membres. Pour illustrer ceci, imaginons que le Royaume-Uni conclue après le Brexit un traité de libre-échange avec l'Union européenne garantissant l'absence de tarif et alignant ses normes sur celles de l'U.E. Imaginons aussi que l'Union européenne applique un tarif de 5 % sur les biens en provenance des États-Unis et que le Royaume-Uni décide de ne plus taxer les biens en provenance des États-Unis. Dans ce cas, un bien américain pourrait a priori être importé par le Royaume-Uni sans tarif, avant d'être transféré en Union européenne à nouveau sans tarif, contournant ainsi le tarif européen sur les biens américains. Pour empêcher cela, l'Union européenne devrait mettre en place un système de règles d'origines avec le Royaume-Uni : de tous les biens entrant en Union européenne par le Royaume-Uni, seuls ceux réellement produits au Royaume-Uni seraient exempts de tarifs douaniers. Ceci nécessiterait donc des formalités administratives prouvant que le bien a effectivement été produit au Royaume-Uni. Ces formalités ont un coût élevé (Conconi *et al.*, 2018) et impliquent des contrôles douaniers.

... Quitter le marché unique et l'union douanière

commerciale est par conséquent gérée au niveau de l'Union, ce qui empêche ses membres de conclure des accords individuellement. Récupérer sa souveraineté en matière de politique commerciale est un objectif clair du Royaume-Uni (Discours de Theresa May, 17.01.2017), qui nécessite de sortir de l'union douanière.

Néanmoins, sortir du marché unique et de l'union douanière ne sont pas conciliables avec l'absence de frontière entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord, sujet encore très sensible au Royaume-Uni. Les accords du Vendredi Saint datant d'avril 1998 garantissent l'absence de frontière physique entre l'Irlande du Nord, qui fait partie du Royaume-Uni, et la République d'Irlande, membre de l'Union européenne. Si le Royaume-Uni ne fait plus partie de l'union douanière et du marché unique, il devient nécessaire de réintroduire des contrôles à la frontière irlandaise. C'est la quadrature du cercle que doit résoudre un accord et la raison principale de son échec à ce jour.

Les différentes solutions n'ont jusqu'à maintenant pas fait consensus. L'accord de retrait du Royaume-Uni négocié par Theresa May prévoyait une option par défaut maintenant l'Irlande du Nord dans le marché unique et le Royaume-Uni dans l'union douanière jusqu'à ce que les deux parties s'accordent sur une autre solution (le «backstop» ou «filet de sécurité»). Cette solution, qui empêche le Royaume-Uni de conduire une politique commerciale indépendante, n'a pas été acceptée par le Parlement britannique. L'autre solution, qui a reçu l'approbation de Bruxelles le 17 octobre 2019, consiste à maintenir l'Irlande du Nord dans le marché unique et au moins en partie dans le territoire douanier de l'Union européenne. Plus précisément, les biens importés destinés à rester en Irlande du Nord seraient soumis aux tarifs britanniques alors que les produits qui pourraient potentiellement être transportés vers la République d'Irlande ou le reste de l'Union européenne seraient soumis aux tarifs européens. L'élaboration de la liste de ces produits et l'implémentation pratique de cet accord sont renvoyées à des groupes de travail futurs. Ceci impliquera des contrôles à la frontière entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni, mettant à mal l'intégrité économique de ce dernier. Cette solution, qui ne remporte pas l'adhésion du parti nord-irlandais, pourrait encore être rejetée par le nouveau Parlement britannique.

1.2. Les services

La sortie du marché unique implique l'augmentation des barrières aux échanges de services entre l'U.E. et le Royaume-Uni; notamment dans les secteurs de la banque, l'assurance et les services juridiques. Même si la liberté de circulation des services au sein de l'Union n'est pas aussi aboutie que celle des biens, expor-



... Les services

ter un service à l'intérieur du marché unique est bien plus simple qu'en dehors de ce marché.

Les services jouent un rôle prépondérant dans l'économie britannique et dans son commerce avec les autres membres de l'Union. Ils représentent environ 80 % de la production et constituent 45 % des exportations totales du Royaume-Uni, dont 40 % sont destinés au marché européen. Alors que la plupart des exportations de services du Royaume-Uni se fait directement depuis une filiale dans le pays de destination, 67 % des exportations de services financiers vers l'U.E. se font depuis le sol britannique.

Un accord de libre-échange ambitieux pourrait faciliter les échanges en aidant à l'établissement d'entreprises, en assurant une reconnaissance des qualifications et en mettant en place un régime d'équivalence². Néanmoins, nombre de problèmes d'accès au marché sont susceptibles de subsister, tout particulièrement en ce qui concerne les services à distance. Par exemple, dans le cadre de ses accords commerciaux actuels, l'U.E. ne permet pas à une banque de faire des opérations de prêt hors du sol européen. Seules les entreprises avec une entité sur le sol européen peuvent gérer de telles opérations.

1.3. La fin de la mobilité des travailleurs

Le libre mouvement des travailleurs³ est un des principes de base de la construction européenne. Le Royaume-Uni est un pays attractif pour de nombreux travailleurs de l'Union. En 2015, on comptait 3.3 millions de ressortissants de pays de l'U.E. au Royaume-Uni, en moyenne plus éduqués et plus jeunes que la population locale. Peut-être du fait de cette forte attractivité et de la croissance de l'immigration en provenance notamment d'Europe de l'est, la mobilité des travailleurs s'est retrouvée au centre de la campagne du Brexit. Limiter la liberté de circulation des travailleurs est devenue l'une des revendications principales du camp pro-Brexit (Lord Ashcroft polls, Juin 2016). L'Union européenne s'est montrée intransigeante sur l'impossibilité pour un de ses membres de restreindre la liberté de mouvement des travailleurs, d'où le souhait du Royaume-Uni de sortir du marché unique pour mener une politique migratoire indépendante. Le «Migration Advisory Committee» mis en place pour réfléchir à la future politique migratoire du Royaume-Uni a conseillé au gouvernement de mettre des entraves à la migration des travailleurs très peu qualifiés et de favoriser celle des plus qualifiés. Si le Royaume-Uni venait à appliquer ces recommandations, une étude menée par Jonathan Portes (2019) montre qu'il y aurait un impact négatif sur la production; cette perte est estimée à 1,4 % de PIB à long-terme si on fait abstraction d'un effet éventuel sur la productivité.

2. L'impact de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne

Quel sera l'impact de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ? Il est difficile de répondre à une telle question. En effet, il n'existe pas de précédent historique en la matière; jamais un pays de la taille du Royaume-Uni n'a quitté une zone économique aussi intégrée que l'Union européenne. Évaluer l'impact de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne nécessite de trouver réponse à une série de questions connexes : le Royaume-Uni sera-t-il dans une union douanière

² Un régime d'équivalence implique la reconnaissance des régimes de contrôle ou des réglementations d'un pays tiers par l'Union européenne. Ce pays a dès lors la possibilité de proposer librement ses services dans l'Union européenne sous la seule supervision de son régulateur national.

³ Il convient de rappeler la différence entre la mobilité des personnes et la mobilité des travailleurs. Le Royaume-Uni ne fait pas partie de l'espace Schengen, ce qui lui permet de conserver des contrôles aux frontières. En tant que membre de l'Union européenne, le Royaume-Uni ne peut cependant pas refuser à des ressortissants d'autres pays de l'Union le droit de travailler ou de chercher un travail sur son territoire.

... L'impact de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne

avec l'U.E. ? Le Royaume-Uni et l'Union européenne signeront-ils un accord de libre-échange ? Le cas échéant, quelle en sera sa nature ? Les accords de retrait que Theresa May, et plus récemment Boris Johnson, ont soumis à l'Union européenne ne fixent en effet qu'un cadre global de négociations et ne prévoient rien de précis sur les détails de l'accord commercial devant être négocié au cours de la période de transition fixée à deux ans.

Une longue littérature a essayé de quantifier l'effet de l'Union européenne sur le commerce de ses membres. Les chiffres varient d'une étude à l'autre mais la majorité des travaux récents suggère que l'effet est substantiel. Baier *et al.* (2008) montrent par exemple que les membres de l'Union européenne commercent 62 % plus entre eux qu'ils ne le feraient en son absence.

Nombreux sont les travaux académiques qui ont étudié les conséquences de différents scénarios du Brexit sur l'économie britannique et ses partenaires à long terme (OECD 2016, Treasury 2016, Dhingra *et al.* 2016, Whitehall 2018). Ces études s'accordent dans leur ensemble sur le fait que la sortie de l'U.E. sera coûteuse pour le Royaume-Uni. L'ampleur de ces coûts est néanmoins incertaine dans la mesure où celle-ci repose sur les hypothèses des modèles théoriques sous-jacents et des scénarios envisagés. Ces études estiment une réduction sur le PIB britannique entre 1 à 10 % à long-terme. Les études évaluant l'impact sur les pays européens montrent que celui-ci est globalement faible. Les pays les plus touchés sont les petits pays relativement intégrés avec le Royaume-Uni. La Belgique fait partie de ce groupe de pays, se plaçant juste derrière l'Irlande dans le classement de nombreux travaux. Une étude du FMI estime la perte de PIB dans le cas de la signature d'un accord de libre-échange à - 0,2 % pour l'U.E. alors que la perte est estimée à - 0,5 % pour la Belgique.

Si nous prenons l'hypothèse probable d'un accord commercial entre le Royaume-Uni et l'Union européenne où la majorité des biens ne seront pas soumis à des tarifs douaniers, les coûts du Brexit à court terme devraient donc être limités pour les deux parties. Passé une phase d'adaptation initiale qui pourrait être coûteuse d'un point de vue logistique et administratif, un accord commercial

ENCADRÉ 2

Les barrières non-tarifaires au commerce

Si le Président Trump a remis les tarifs douaniers au goût du jour, la protection commerciale prend souvent des formes plus subtiles. De nombreuses règles telles les barrières techniques au commerce peuvent représenter des coûts importants pour les entreprises exportatrices. Par exemple, un producteur américain de voitures doit, avant de pouvoir exporter un nouveau modèle en Europe, se soumettre à une batterie de tests européens. Le coût de ces tests peut se chiffrer en millions d'euros et décourager nombre d'exportateurs potentiels. Certains de ces tests additionnels sont bien entendu justifiés si les normes ou les conditions diffèrent d'un pays à l'autre. Pour d'autres en revanche, ils constituent une duplication inutile des coûts, parfois dans le but avéré de compliquer l'accès des entreprises étrangères au marché domestique. Les accords commerciaux récents visent notamment à améliorer la reconnaissance des tests entre pays et à harmoniser les normes qui peuvent l'être. En quittant l'Union européenne, et sans accord de commerce particulier, les produits britanniques pourraient à nouveau être soumis à des procédures administratives plus lourdes pour pouvoir être commercialisés dans l'Union. De nombreuses autres barrières potentielles ont été ou sont actuellement démantelées dans le cadre du marché unique européen. Il est par exemple de plus en plus complexe de favoriser une entreprise nationale pour l'obtention d'un marché public au sein de l'Union. En terme de services, envoyer un ingénieur faire la maintenance d'un produit dans un autre pays de l'Union est actuellement très facile. Toutes ces mesures de simplification du commerce communautaire pourraient être caduques entre le Royaume-Uni et l'Union européenne sans accord commercial poussé.



... L'impact de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne

standard devrait permettre de limiter les effets négatifs à court et moyen termes. Les normes et standards au Royaume-Uni sont actuellement alignés sur ceux de l'Union européenne, et ils devraient le rester au moins à court terme selon la version actuelle de l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Les biens produits dans le reste de l'Union seront donc, dans un premier temps, toujours commercialisables sans modifications au Royaume-Uni, et vice versa. Ceci devrait limiter les coûts du commerce à court terme.

A plus long terme, en revanche, les effets économiques du Brexit sont particulièrement difficiles à quantifier, ce qui explique une grande partie de la variation des chiffres d'une étude à l'autre. Le camp pro-Brexit a mis en avant l'importance de s'émanciper des règles de Bruxelles, suggérant que les normes et standards pourraient diverger entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Ceci créerait nécessairement des coûts d'adaptation supplémentaires pour les entreprises voulant vendre sur les deux marchés. Ces coûts d'adaptation sont considérés comme l'une des principales barrières au commerce entre pays riches (Encadré 2).

3. Conséquences économiques du référendum

3.1. Changement d'anticipation

L'issue du référendum de juin 2016 a incontestablement été une surprise pour l'opinion publique comme pour les observateurs. Dans les jours qui ont précédé le référendum, les sondages d'opinion prévoyaient un vote serré. Les marchés de paris, en revanche, impliquaient une probabilité d'environ 85 % que le Royaume-Uni choisisse de rester dans l'U.E. (The Economist, 2016), reflétant ainsi l'idée reçue selon laquelle les électeurs indécis opteraient pour le *statu quo*. L'annonce du résultat du vote a entraîné un changement immédiat des attentes concernant l'avenir économique du Royaume-Uni. A l'ouverture des marchés financiers, le 24 juin, la livre sterling s'est dépréciée vis-à-vis des principales monnaies (euro, dollar, yen, yuan). L'indice FTSE 100 a chuté de 3,8 %; les entreprises les plus exposées aux marchés britannique et européen ont été confrontées à des baisses du cours de leurs actions plus marquées (Davies et Studnicka, 2017).

La dépréciation de la livre s'est accompagnée d'une augmentation notable de l'inflation au Royaume-Uni : elle est passée de 0,4 % en juin 2016 à un pic de 3,0 % en septembre 2017. Ceci tient probablement en grande partie à l'augmentation du coût des importations, conséquence directe de la dépréciation. Selon les travaux de Breinlich *et al.* (2018), le ménage moyen britannique a vu ses dépenses de consommation augmenter de 688 livres par an, soit une semaine et demie de salaire annuel. Cette augmentation des dépenses touche autant les ménages à revenu modeste que les ménages plus aisés. Pour le Royaume-Uni dans son ensemble, ceci correspond à une augmentation des dépenses de consommation de 18,7 milliards de livres par an. Une autre étude récente (Costa *et al.* 2019) a montré que les travailleurs britanniques ont aussi vu leurs possibilités de formation complémentaire diminuer du fait de l'augmentation des prix des biens intermédiaires pour les entreprises.

3.2. Incertitude

L'incertitude prégnante quant à l'avenir des relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne n'a pas été sans conséquence sur l'activité des entreprises britanniques, et aura probablement une incidence sur la croissance à plus long terme.

Une enquête réalisée par la banque d'Angleterre auprès de 5.900 entreprises révèle que le Brexit est une source d'incertitude importante pour les entreprises britanniques (Decision Maker Panel). 40 % des entreprises interrogées classent le Brexit comme l'une des trois sources principales d'incertitude juste après le référendum. Ce pourcentage n'a fait qu'augmenter depuis. En analysant ces données,

... Incertitude

Bloom *et al.* (2019) ont noté que l'investissement n'a pas chuté drastiquement après le référendum, mais qu'il a diminué progressivement durant les trois années suivantes et ce surtout pour les entreprises qui commercent beaucoup avec l'U.E.. Ils ont aussi mis en évidence que les entreprises se disant les plus sujettes à l'incertitude due au Brexit ont vu la croissance de leur productivité diminuer. Cela pourrait s'expliquer par le temps consacré par ces entreprises à la préparation de l'éventuelle sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Des chercheurs à Cambridge (Crowley *et al.* 2018) ont estimé que l'incertitude face à un retour possible de barrières commerciales entre le Royaume-Uni et l'U.E. a aussi affecté l'entrée et la sortie des entreprises britanniques du marché européen : 5.200 entreprises ont repoussé l'exportation de nouveaux biens et 4.000 entreprises ont cessé leurs exportations vers l'Union européenne dans l'année suivant le référendum.

Dans le même temps, les entreprises britanniques investissent davantage en Union européenne. Au premier trimestre 2019, 311 projets d'investissements supplémentaires ont été réalisés par les entreprises britanniques dans les 27 pays de l'U.E., soit 17 % d'augmentation par rapport au niveau qui aurait été observé en l'absence de référendum (Breinlich *et al.* 2019). Cette augmentation des investissements britanniques dans les 27 pays de l'UE est entièrement due au secteur des services. Bien qu'il soit impossible de connaître avec certitude les raisons qui ont motivé l'investissement des entreprises, ces résultats semblent indiquer que les entreprises britanniques agissent ainsi car elles s'attendent à ce que le Brexit renforce les obstacles au commerce et à la migration et souhaitent alors garantir leur accès au marché européen. Il est dur néanmoins d'établir avec certitude le montant de pertes d'investissement que ceci constituerait sur le territoire britannique.

4. Conclusion

L'incertitude qui prévaut depuis le référendum est toujours très importante. Il n'est encore pas clair à ce jour quand le Brexit aura lieu, ni même certain qu'il aura bien lieu. Les élections de début décembre seront déterminantes pour la tournure qu'il prendra. La «flexion» accordée par l'Union européenne stipule que le Royaume-Uni peut sortir au plus le 31 janvier 2020. Mais nous ne sommes pas à l'abri d'une nouvelle extension. L'accord approuvé par Bruxelles et présenté au Parlement britannique en octobre dernier pourrait être remis sur la table par le nouveau gouvernement. Ce scénario est cela dit fort peu probable si les travaillistes sortent vainqueurs des élections. Dans le cas de figure où cet accord serait ratifié, le processus est loin d'être fini : le Royaume-Uni devra alors négocier dans un délai très court un accord de libre-échange ambitieux avec l'Union européenne. Dans ces conditions, il est presque impossible de chiffrer les effets économiques du Brexit. L'expérience de ces trois dernières années ainsi que la nature des enjeux que le Brexit soulève laissent cependant craindre des effets non-négligeables, en particulier pour le Royaume-Uni.

Gonzague Vannoorenberghe est professeur d'économie à l'UCLouvain et chercheur à l'IRES (UCLouvain).

Elsa Leromain est chercheuse postdoctorale à l'IRES (UCLouvain).

Gonzague Vannoorenberghe et Elsa Leromain
gonzague.vannoorenberghe@uclouvain.be
elsa.leromain@uclouvain.be



Références

- Baier Scott, Jeffrey Bergstrand, Peter Egger, and Patrick McLaughlin, « Do Economic Integration Agreements Actually Work? Issues in Understanding the Causes and Consequences of the Growth of Regionalism », 2008, *The World Economy*, Volume 31 (4), p.461-497
- Bloom, Nicholas, Philip Bunn, Scarlet Chen, Paul Mizen, Pawel Smietanka, and Greg Thwaites and G. Young , « Brexit and Uncertainty: Insights from the Decision Maker Panel », 2018, *Fiscal Studies*, 39 (4), pp. 555-580.
- Bloom Nicholas, Philip Bunn, Scarlet Chen, Paul Mizen, Pawel Smietanka and Greg Thwaites, « The Impact of Brexit on UK Firms », 2019, NBER Working Paper 26218
- Breinlich Holger, Elsa Leromain, Dennis Novy, and Thomas Sampson, « The Brexit Vote, Inflation and UK Living Standards », 2017, CEP Brexit Analysis 11
- Breinlich Holger, Elsa Leromain, Dennis Novy, and Thomas Sampson, « Voting with their Money: Brexit and Outward Investment by UK Firms », 2019, CEPR Discussion Paper 13850
- Conconi Paola, Manuel Garcia Santana, Laura Puccio, and Roberto Venturini, « From Final Good to Inputs: The Protectionist Effect of Preferential Rules of Origin », 2018, *American Economic Review*, Volume 108, p. 2335-2365
- Costa Rui, Swati Dhingra, and Stephan Machin, « Trade and Worker Deskilling », 2019, NBER Working Paper 25919
- Crowley Meredith, Oliver Exton, and Lu Han, « Renegotiation of Trade Agreements and Firm Exporting Decisions: Evidence from the Impact of Brexit on UK Exports », 2018, *CWPE* 1839
- Davies Ron and Zuzanna Studnicka, « The heterogeneous impact of Brexit: Early indications from the FTSE », 2018, *European Economic Review*, Volume 110, p.1-17
- Dhingra Swati, Hangwei Huang, Gianmarco Ottaviano, J.P. Pessoa, Thomas Sampson, and John Van Reenen, « The Costs and Benefits of Leaving the EU: Trade Effects », 2017, *Economic Policy* Volume 32, p.651-705
- FMI, « Long-term impact of Brexit on the EU », 2018, *Selected Issue*, Euro area, Article IV Consultation Staff paper
- HM Treasury, « The Long-term Economic Impact of EU Membership and the Alternatives », 2016, HMSO
- OECD, « The Economic Consequences of Brexit: A Taxing Decision », 2016, OECD Economic Policy Paper No. 16
- Portes Jonathan, « Immigration and the labour force », 2019, *Article 50 two years on*, The UK in a Changing Europe Report
- The Economist « Who said Brexit was a Surprise », 2016, Juin 24
- Whitehall, « EU Exit Analysis Cross Whitehall Briefing », 2018

REGARDS ÉCONOMIQUES

Place Montesquieu, 3
B1348 Louvain-la-Neuve
regard-ires@uclouvain.be
tél. 010 47 34 26
www.regards-economiques.be



Directeur de la publication :
Vincent Bodart
Rédactrice en chef :
Muriel Dejemeppe
Secrétariat & logistique :
Virginie Leblanc
Graphiste :
Dominique Snyers

Comité de rédaction :
Paul Belleflamme
Vincent Bodart
Muriel Dejemeppe
Gilles Grandjean
Jean Hindriks
William Parienté
Sandy Tubeuf
Frédéric Vrins

