

LES PRINCIPAUX DÉFIS ÉCONOMIQUES DU *BREXIT* POUR LE ROYAUME-UNI

NATHALIE CHAMPROUX *



NICHOLAS SOWELS **



Les défis économiques du *Brexit* semblent chaque jour de plus en plus complexes. Le gouvernement britannique, après plusieurs mois d'hésitation, a établi un certain nombre de priorités claires du projet *Brexit* au mois de janvier 2017. Dans un discours prononcé par la Première ministre Theresa May, suivi d'un Livre blanc¹, le gouvernement a confirmé son souhait de reprendre le contrôle des frontières et des flux migratoires. De même, l'équipe May a souligné son objectif de mettre un terme à la primauté de la jurisprudence de la Cour européenne de justice sur le droit britannique. Le gouvernement britannique a ainsi très explicitement tranché pour une sortie non seulement de l'Union

* UNIVERSITÉ PARIS EST CRÉTEIL

** UNIVERSITÉ PARIS 1 PANTHÉON-SORBONNE

¹ Prime Minister (Theresa May), *The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*, Cm 9417, février 2017.

européenne (UE), mais aussi du marché unique qui garantit la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes. Cette dernière décision aura vraisemblablement des conséquences pour des pans entiers de l'économie britannique.

La notification officielle par le gouvernement May en mars 2017 de son intention de quitter l'Union fixe le délai de cette sortie au printemps de 2019. C'est un calendrier extrêmement serré pour négocier et mettre en place une sortie organisée. Ceci sera d'autant plus difficile que les deux parties sont profondément opposées sur leurs objectifs principaux. Les Britanniques souhaitent avant tout bénéficier des avantages du marché unique et, dans le même temps, se détacher de ce qu'ils perçoivent comme les contraintes de cette relation complexe. Du côté européen, il s'agit de préserver l'Union et par conséquent d'insister sur le fait qu'un pays qui quitte l'Union ne peut pas se retrouver dans une situation plus favorable vis-à-vis de ses anciens partenaires.

De nombreuses conséquences pour l'Union découlent directement de cette divergence essentielle, voire existentielle. D'abord, les deux parties n'ont pas la même vision du calendrier des négociations. Les Britanniques souhaitent négocier simultanément la sortie de l'UE elle-même et les grandes lignes de la future relation économique avec l'Union, afin de limiter les perturbations économiques du *Brexit*. Pour l'Europe, l'objectif est de négocier d'abord la sortie – le « divorce » – avant d'entamer les négociations sur un futur accord économique. Ainsi, le Royaume-Uni (RU) doit d'abord honorer ses engagements budgétaires envers l'Union, estimés à quelque 60 milliards d'euros. De même, il faut arriver à un accord préalable sur le sort de ressortissants européens installés au RU et celui des Britanniques vivant dans l'UE. Or, les négociations budgétaires risquent de devenir houleuses et un règlement de la question des migrants européens sera complexe à mettre en place, d'autant que tout cela devrait venir avant les futures négociations commerciales... Mais faute d'un accord entre les deux parties, les relations commerciales futures risquent de tomber sous le régime minimaliste de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), voire même dans un vide juridique aux conséquences néfastes.

Compte tenu de ces difficultés, et sans parler des incertitudes qui entourent l'évolution politique du reste de l'UE et les conséquences de l'élection de Donald Trump comme président

des États-Unis, nos propos ne peuvent qu'être limités en termes d'analyse et surtout modestes en termes de pronostics. La première partie de cet article présentera donc la situation macroéconomique du RU à l'aube des négociations sur la sortie de l'UE, qui paraît relativement bonne quoique contrastée dans certains domaines. Viendra ensuite une analyse des principaux enjeux économiques du *Brexit*, tels qu'ils se profilent dans l'immédiat. Enfin, la troisième partie s'arrêtera sur quelques conséquences sectorielles du *Brexit*, telles qu'elles s'esquissent au début de 2017.

La situation macro-économique au lendemain du référendum

Passé le choc du résultat du référendum, l'économie britannique a manifesté une résilience remarquable en regard des pronostics alarmistes exprimés. En 2016, elle est restée deuxième dans le peloton du G7, avec une croissance à 1,8 % en moyenne annuelle, juste derrière l'Allemagne. L'*Inflation Report* de la Banque d'Angleterre de février 2017 a même remonté ses estimations pour les années à venir, à 2,0 % pour 2017, 1,6 % pour 2018 et à 1,7 % pour 2019. Pour comparaison, les projections de croissance du PIB réel français, émises en décembre 2016 par la Banque de France, étaient de 1,3 % pour 2016, 1,3 % pour 2017, 1,4 % pour 2018 et 1,5 % pour 2019.

Les raisons de la résilience de l'économie britannique sont nombreuses et variées. L'*Inflation Report* de la Banque d'Angleterre identifiait, comme causes intérieures principales, la relance budgétaire annoncée à l'automne par le nouveau ministre des Finances, Philip Hammond, et des conditions de crédit favorables qui soutiennent la consommation.

Une politique budgétaire entre tentation de relance et devoir d'assainissement des comptes publics

Le gouvernement de Theresa May n'a pourtant pas totalement levé l'austérité instaurée par son prédécesseur. À l'arrivée de David Cameron au pouvoir en 2010, au sortir de la Grande Récession, le déficit public britannique était de plus de 10 % du PIB. À la réélection des Conservateurs en 2015, avec un déficit réduit de moitié, le ministre des Finances, George Osborne, s'est engagé à produire un surplus d'ici la fin de la décennie. L'année dernière,

le déficit est descendu à 3,8 % du PIB. La dette publique devrait diminuer enfin, après un pic prévu à 88,8 % du PIB en 2017-2018². Mais cette politique de forte austérité a été mal vécue par les Britanniques qui rendent l'objectif gouvernemental de respect du Pacte de stabilité et de croissance européen³ responsable de la détérioration de leurs systèmes de santé et de l'éducation.

Dans ce contexte, et en anticipant un choc économique négatif consécutif au référendum, George Osborne a renoncé à son engagement de surplus dès juillet 2016. Son successeur, Philip Hammond, a ensuite tenté de réconcilier l'objectif conservateur de discipline fiscale avec la nécessité de soutenir l'économie du RU en vue du *Brexit*. L'équilibre des comptes a été repoussé au mandat parlementaire suivant, soit à partir de 2020, et la cible de déficit à atteindre d'ici là a été placée à 2 % du PIB. Hammond a ainsi pu donner un petit coup de pouce à l'économie avec, entre autres, l'annonce de l'augmentation des salaires minimums, de l'élévation du plafond de revenu minimum non imposable et, surtout, d'un emprunt de 23 milliards de livres sur cinq ans pour financer un vaste programme d'investissements en infrastructures et en innovations⁴. Ce programme est destiné à améliorer la productivité, le point faible de l'économie du RU. De 18 points inférieure à la moyenne des pays du G7, la productivité britannique stagne depuis la crise financière. C'est le revers de la médaille de la forte création d'emplois (+ 2,7 millions depuis 2010) et du recul du chômage (4,8 % à la fin de 2016, contre un pic à 8,4 % en 2011).

Le 8 mars dernier, Hammond a renouvelé ses efforts de soutien à l'activité économique, avec notamment 435 millions de livres de baisse d'impôts locaux payés par les entreprises et la confirmation de la baisse tant attendue du taux de l'impôt sur les sociétés à 19 % en avril. Toutefois, il a aussi réaffirmé son plan de retour à l'équilibre des comptes d'ici 2025 et a annoncé, concernant

102

² Derniers chiffres du déficit et de la dette publique publiés par l'OBR (Office for Budget Responsibility), organisme indépendant de mesure et d'analyse des finances publiques britanniques.

³ Objectif que Philip Hammond s'est félicité d'être sur le point d'atteindre dans son discours du budget du 8 mars dernier.

⁴ Voir Autumn Statement 2016, <<https://www.gov.uk/government/topical-events/autumn-statement-2016>> [3 mars 2017].

les recettes, une hausse du taux principal des cotisations sociales des travailleurs indépendants à 10 % à partir d'avril 2018.

La politique monétaire pour gérer le *Brexit* et l'inflation

Depuis le référendum, la Banque d'Angleterre a tranché en faveur des mesures de court terme de relance de la croissance en déployant ce qui a été qualifié de « bazooka monétaire »⁵. Au lendemain du scrutin, la Banque a mis 250 milliards de livres à la disposition immédiate des banques pour stabiliser le secteur financier. Puis en août 2016, elle a abaissé son taux directeur (maintenu à 0,5 % depuis mars 2009) à un niveau historique de 0,25 %. Dans le même temps, elle a réévalué son programme d'assouplissement quantitatif, fixé à 375 milliards de livres en juillet 2012, en ajoutant 60 milliards de livres pour le rachat de bons du Trésor et d'actifs sûrs. La Banque s'est aussi lancée dans un programme de rachat d'obligations d'entreprises, à hauteur de 10 milliards de livres.

Sur le long terme, la Banque a pour objectif un retour du taux de l'inflation à la cible fixée par le gouvernement britannique à 2 %. En août 2016, la croissance annuelle moyenne des prix à la consommation n'était que de 0,6 %, mais elle a bondi à 1,6 % en décembre 2016. Cette hausse est due en grande partie à la chute de la livre, en recul de 15 % par rapport à sa valeur moyenne de 2015. À moyen terme, la Banque d'Angleterre n'envisage pas d'inversion de la tendance, mais elle ne prévoit toutefois qu'une poussée modérée de l'inflation vers un pic de 2,8 % au début de 2018. Une restriction monétaire n'est donc pas encore d'actualité.

La consommation des ménages portée par l'endettement

Plus confiants que leurs propres dirigeants dans l'avenir du pays, les ménages britanniques ont maintenu leur cap de consommation. Celle-ci augmente plus rapidement que les revenus, notamment parce que la croissance des salaires demeure

⁵ Philip Aldrick, « Brexit bazooka primed after Bank holds rates », *The Times*, July 14, 2016; Mathias Thépot, « Brexit: la Banque d'Angleterre sort son "bazooka monétaire" », *La Tribune*, 4 août 2016; etc.

bloquée à 2 %-3 % depuis près d'une décennie, lorsqu'elle avait été de 4 % avant la crise financière. Est en cause ici, en partie, le développement du travail précaire. Au RU, un travailleur sur cinq occupe un emploi précaire de travailleur indépendant ou de travailleur temporaire et 900 000 travailleurs sont employés sous contrat « zéro-heure »⁶. Or ces travailleurs précaires gagnent en moyenne deux fois moins qu'un employé permanent⁷.

La consommation est donc financée par la réduction de l'épargne et l'augmentation des emprunts à la consommation. À la fin de septembre 2016, d'après le TUC⁸, le montant moyen par ménage des emprunts à la consommation, emprunts étudiants compris, s'élevait à 12 887 livres.

On le sait : les Britanniques vivent à crédit. Avec les emprunts immobiliers, le taux d'endettement des ménages britanniques, un des plus élevés de l'UE, dépasse 148 % du revenu disponible, contre 90 % en Allemagne et 126 % en France⁹. Deux principaux scénarii catastrophes inquiètent ici. Le premier est l'explosion de la bulle immobilière (les prix de l'immobilier auraient encore augmenté de 4,5 % en 2016, comme en 2015) qui laisserait les ménages endettés sans capital aucun. Le second est une accélération de l'inflation qui grignoterait les revenus et contraindrait la Banque d'Angleterre à augmenter ses taux, alors que les crédits immobiliers sont encore en grande partie accordés à taux variables. Dans les deux cas, la consommation s'arrêterait. Le second scénario se profile à l'horizon et fait craindre, à court et moyen terme, une stagnation, voire une baisse du niveau de vie, plus particulièrement pour les couches sociales et les régions qui ont voté en faveur du *Brexit*.

104

⁶ Mark Chandler, « Contracts that do not guarantee a minimum number of hours: September 2016 », ONS, <<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/earningsandworkinghours/articles/contractsthatdonotguaranteeaminimumnumberofhours/september2016>> [3 mars 2017].

⁷ Voir Robert Booth, « 7m Britons shown to have little or no job security », *The Guardian Weekly*, 25 novembre 2016.

⁸ TUC : Trades Union Congress, confédération nationale des syndicats britanniques.

⁹ Taux d'endettement du secteur privé non financier (en % du PIB), 3^e trimestre 2016, Banque de France.

Principaux indicateurs économiques (fin 2016)																
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	2017**	2018**
PIB (croissance réelle %)	3,5	2,5	3,0	2,5	2,6	-0,6	-4,3	1,9	1,5	1,3	1,9	3,1	2,2	2,0	1,2	1,0
Consommation privée (croissance réelle %)	3,7	3,4	3,0	1,6	2,9	-0,7	-3,2	0,6	-0,5	1,7	1,6	2,2	2,5	2,8	1,8	1,0
Inflation - IPCH (%)	1,4	1,3	2,0	2,3	2,3	3,6	2,2	3,3	4,5	2,8	2,6	1,5	0,1	0,6	2,4	2,9
Taux de chômage (%)	5,0	4,8	4,8	5,4	5,3	5,7	7,6	7,9	8,1	8,0	7,6	6,2	5,4	4,9	5,0	5,6
Taux d'épargne (1)	8,3	7,2	6,5	6,2	6,8	5,4	9,3	11,0	8,9	8,3	6,7	6,8	6,1	4,7	3,7	3,4
Solde du budget public (% de PIB)	-3,3	-3,5	-3,4	-2,8	-2,9	-4,9	-10,6	-9,6	-7,7	-8,3	-5,7	-5,6	-4,3	-3,3	-3,1	-2,8
Dette publique (% de PIB) (2)	35,8	38,7	40,0	41,0	42,2	50,3	64,2	75,7	81,3	85,1	86,2	88,1	89,1	89,3	89,6	89,3
Balance du compte courant (% de PIB)	-1,7	-1,8	-1,2	-2,2	-2,4	-3,5	-3,0	-2,7	-1,8	-3,7	-4,4	-4,7	-5,4	-5,4	-4,8	-4,4

(1) Pourcentage de revenu disponible des ménages.
 (2) D'après la définition de Maastricht.
 * Estimations. ** Prévisions.

Source : OCDE, *Economic Outlook*, No 100, novembre 2016.

Les principaux enjeux du *Brexit*

Au vu des incertitudes qui planent sur le processus du *Brexit* et plus généralement sur l'économie mondiale, nous ne couvrirons ici que quelques questions économiques du *Brexit* qui vont se présenter assez rapidement.

La contribution britannique au budget européen

La première pierre d'achoppement dans les négociations de sortie du RU de l'UE est le règlement des engagements financiers britanniques en cours vis-à-vis du budget européen. Il s'agit des divers engagements décidés et signés par le gouvernement britannique en tant que membre de l'UE, dans le cadre de la programmation budgétaire commune et d'autres projets qui financent les diverses activités de l'UE, comme la Politique agricole commune (PAC), les fonds structurels, les projets d'investissement européens, l'aide au développement, le fonctionnement de la Commission, le Parlement européen, etc. Les enveloppes budgétaires sont votées pour des périodes pluriannuelles et le cadre financier actuel couvre les années 2014-2020. Le RU doit aussi participer au financement du régime de retraite des fonctionnaires européens, dont il a accepté de couvrir 15 %. Enfin, il est redevable de garanties de prêts, comme ceux accordés à l'Irlande¹⁰. Ainsi, au début de 2017, la Commission européenne a estimé la totalité des engagements britanniques à près de 60 milliards d'euros. De son côté, le RU va exiger d'être compensé pour sa contribution aux actifs européens, qui se sont constitués au fil du temps, notamment le patrimoine immobilier de l'UE comme le siège de la Commission, les bâtiments du Parlement, les délégations européennes partout dans le monde, etc.

La position de Bruxelles au printemps de 2017 est de demander aux Britanniques d'honorer leurs engagements au moment de la sortie de l'UE : pour la Commission, c'est un préalable avant toute négociation sur les relations futures entre

¹⁰ Pour une présentation claire et succincte des enjeux budgétaires, voir Alex Barker, « The €60 billion Brexit Bill : How to disentangle Britain from the EU budget », Centre for European Reform, février 2017, <<https://www.cer.org.uk/publications/archive/policy-brief/2017/%E2%82%AC60-billion-brexit-bill-how-disentangle-britain-eu-budget>> [3 mars 2017].

le RU et l'UE. Pour les ardents partisans du *Brexit*, continuer à verser de l'argent à l'UE est impensable et le dossier sera très difficile pour le gouvernement. Ces négociations financières risquent donc d'être complexes et âpres, comme c'est toujours le cas, même si les sommes rapportées au PIB sur plusieurs années sont relativement faibles.

Un accord sur la migration

« Reprendre le contrôle » (*taking back control*) sur les frontières était un des objectifs les plus importants de la campagne en faveur du *Brexit*. Au cours des deux années qui ont précédé le 23 juin 2016, le RU a connu une immigration nette de plus de 300 000 personnes par an, dont un peu moins de la moitié étaient des immigrés européens, notamment venus de Pologne.

Les estimations tournent autour de 3,2 à 3,3 millions d'immigrants européens vivant actuellement au RU et environ 1,2 million de Britanniques résidant dans le reste de l'Union. La plupart des dirigeants politiques au RU et en Europe sont d'accord pour garantir le maintien des droits aux personnes déjà sur place, surtout si elles sont résidentes de longue date. Un accord pour sécuriser l'avenir de ces personnes est une priorité dans les négociations futures. Toutefois, la mise en place d'un accord fondé sur la réciprocité pourra se révéler difficile, en dépit de la bonne foi qui semble exister de part et d'autre, car les questions soulevées par les droits de résidence sont nombreuses et souvent complexes. Elles comportent, entre autres : la définition de résidence (et à partir de quelle date il faut reconnaître le droit de résider) ; les droits à la retraite ; le devenir des enfants à naître ; dans quelles conditions les résidents peuvent accéder à toutes les prestations sociales des pays d'accueil ; ce qu'il se passe en cas de divorce ou décès d'un partenaire ; ce qu'il faut faire avec un résident condamné pour crime, etc.¹¹

Plus généralement, l'analyse économique et l'expérience historique indiquent que la migration joue un rôle bénéfique sur l'économie du pays d'accueil. Quand les migrants sont « qualifiés », ils apportent des compétences supplémentaires à

¹¹ Alex Barker, « Millions of expats caught in Brexit's no man's land », *The Financial Times*, 20 février 2017.

la communauté. Quand il s'agit de travailleurs non qualifiés, ils assument très souvent des tâches que les nationaux ne souhaitent pas exécuter¹². Quel sera alors l'impact de la diminution future de l'immigration européenne sur l'économie britannique ? Certains secteurs sont très dépendants de la main-d'œuvre bon marché provenant de l'Europe de l'Est, comme l'agriculture, mais aussi l'hôtellerie et la restauration, ou encore la vente. D'autres, tels que les services financiers à Londres, bénéficient de l'arrivée de migrants hautement qualifiés. En septembre 2016, 42 % des 1 024 entreprises interrogées par le Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD) déclaraient que les restrictions à l'immigration européenne auraient un impact négatif sur leurs opérations¹³. Si vraiment le gouvernement britannique arrive à sérieusement faire baisser le taux d'immigration dans les années à venir, cela pourrait bousculer un modèle économique fondé sur l'ouverture.

L'impact du Brexit sur le commerce extérieur du Royaume-Uni

108

Dans ses transactions avec le reste du monde, le RU affichait en 2015 un excédent de la balance des services (122,1 milliards d'euros) porté par les exportations de services financiers, mais un déficit de la balance des biens (- 172,6 milliards d'euros) et des revenus (- 82,2 milliards d'euros) qui lui valut un déficit du compte des transactions courantes de plus de 5 % de son PIB ! Ce fut le record des 28 membres de l'UE¹⁴. Pour financer ce déficit, le pays fait appel à des flux de capitaux internationaux. Au RU, en 2014, 48 % de ces flux investis dans des produits financiers ou dans des actifs réels, comme des entreprises ou des biens immobiliers, venaient de l'UE.¹⁵ Or, depuis le référendum, l'incertitude concernant l'avenir de la City et les répercussions possibles sur le marché immobilier de Londres, ainsi que la décision des agences

¹² Silvia Merler, « The economic effects of migration », Blog post, Bruegel, January 16, 2017, <<http://bruegel.org/2017/01/the-economic-effects-of-migration/>> [5 mars 2017].

¹³ CIPD, *Labour Market Outlook, Autumn 2016*, London: Chartered Institute of Personnel and Development, 2016.

¹⁴ Eurostat, *Statistics Explained, Balance of payment statistics*, 18/10/2016.

¹⁵ Daniel Hahari, « Productivity in the UK », *House of Commons Briefing Paper*, n° 06492, 27 février 2017.

de notation (Standard & Poor's et Fitch) de dégrader la note de la dette britannique sont de nature à décourager les investisseurs, quelle que soit leur origine.

Par ailleurs, la décision annoncée en janvier 2017 de quitter le marché unique soulève d'innombrables questions concernant le commerce extérieur du RU, car dans l'ensemble, l'UE est le plus grand partenaire commercial du pays. En 2015, elle a absorbé 44 % des exportations britanniques. C'est cependant un chiffre en baisse depuis longue date, car en 2002, l'Union achetait encore 58 % des exportations britanniques. Ce recul explique, en partie, pourquoi les partisans du *Brexit* disent que le RU doit davantage commercer avec le reste du monde qu'avec ses partenaires européens. De plus, le RU enregistre un déficit commercial important avec l'UE, équivalant à 61 milliards de livres en 2015¹⁶, d'où l'espoir du gouvernement May d'obtenir un futur accord commercial « sur mesure » avec l'Union.

La question la plus visible que la sortie du marché unique soulève est probablement celle qui concerne les futurs tarifs qui vont frapper les exportations britanniques vers l'UE et éventuellement les exportations européennes vers le RU. Pour la plupart des secteurs, les tarifs que l'UE impose aux produits provenant des pays tiers (c'est-à-dire les échanges gérés par les accords de l'OMC) sont aujourd'hui relativement faibles. De fait, ils pèsent peu par rapport aux fluctuations des taux de change, comme la dévaluation subie par la livre sterling depuis juin 2016. Mais certains secteurs, tels que le secteur automobile et celui des produits agricoles, seront plus durement touchés (voir plus loin).

La situation est encore plus compliquée en matière de barrières non tarifaires, qui frappent surtout les exportations de services. Ils s'agit ici de toute sorte de réglementations qui encadrent ces activités en termes de protection des consommateurs, de reconnaissance mutuelle de la qualité des prestataires professionnels, de normes diverses à respecter, de l'accès aux marchés publics, etc. Il y a deux difficultés en particulier dans ce domaine. Premièrement, au moment de la sortie de l'UE, la réglementation britannique des biens et des services sera compatible avec celle de ses partenaires, mais cela pourrait changer

¹⁶ House of Commons Library, *Statistics on UK-EU trade*, Briefing paper, n° 7851, 6 janvier 2017.

avec le temps¹⁷. Si tel était le cas, la seconde question concernerait la volonté du RU d'accepter la réglementation et éventuellement la jurisprudence européennes en cas de litige.

D'autres questions fondamentales planent sur l'appartenance future du RU à l'union douanière européenne. La position avancée par le gouvernement en janvier 2017 est contradictoire sur ce point. D'un côté, Theresa May a clairement indiqué que son gouvernement souhaitait établir des accords commerciaux avec des pays tiers, ce qui n'est pas compatible avec le maintien dans l'union douanière. De l'autre côté, elle a aussi stipulé vouloir préserver un accord douanier avec l'UE, qui faciliterait les échanges avec l'Union notamment en écartant la nécessité de respecter les « règles d'origine » des produits. Celles-ci existent pour établir la provenance réelle d'un produit et les éventuels droits de douanes à imposer, compte tenu de l'utilisation des composants importés de pays tiers.

Les futures relations du RU avec des pays tiers sont également liées à la question de l'appartenance à l'union douanière. Pour le moment, le RU est engagé dans plus de 50 accords commerciaux, grâce à son statut d'État membre de l'UE. Techniquement, avec la sortie de l'UE, les échanges entre le RU et des pays tiers ne seront plus couverts par ces accords. Le gouvernement britannique pense actuellement pouvoir reconduire la plupart des conditions commerciales existantes. Ce serait peut-être possible, mais ce n'est pas garanti. Il y a un vrai risque d'un vide juridique dans ce domaine en 2019, si les futurs partenaires commerciaux du RU souhaitent renégocier les accords existants.

Quelques conséquences sectorielles du *Brexit*

L'impact du *Brexit* se jouera en grande partie à l'échelle sectorielle. C'est pourquoi nous présentons ici les difficultés que le *Brexit* soulève dans certains secteurs clés et/ou emblématiques.

Les services financiers

Le vote pour le *Brexit* constitue un revers politique majeur pour les services financiers basés au RU. Plus que n'importe

¹⁷ House of Commons International Trade Committee, *UK trade options beyond 2019: First Report of Session 2016-2017*, HC 817, 7 mars 2017, p. 3.

quelle autre place financière, Londres a bénéficié de la mobilité mondiale des capitaux et de la mobilité de la main-d'œuvre à l'intérieur de l'Europe¹⁸. Ceci tient au fait que depuis les années 1960, la City s'est développée comme une plateforme *offshore* de la finance internationale. Il en résulte que les exportations nettes du secteur étaient de 55 milliards de livres en 2015, alors que le secteur contribuait à 11 % du total des recettes fiscales et fournissait 1,1 million d'emplois dans tout le pays¹⁹.

Un aspect majeur de ce développement est lié à la présence des banques internationales à Londres, qui utilisent cette implantation pour commercer à travers toute l'Europe. Elles peuvent agir ainsi grâce aux « droits de passeport » qui leur sont accordés parce que leurs activités sont supervisées par les autorités britanniques et que cette supervision est reconnue pour tout le marché unique. L'intention du gouvernement de sortir du marché unique changera ce cadre juridique, avec des conséquences assez importantes pour certaines activités. Les acteurs et institutions financiers se tournent vers la possibilité d'obtenir des mesures de transition pour avoir plus de temps pour préparer le *Brexit*. De même, ils explorent les éventuels dispositifs « d'équivalence ». Ces derniers permettent à des sociétés étrangères d'opérer dans l'UE à condition que le cadre réglementaire de leur pays d'origine soit équivalent à la réglementation européenne. Toutefois, le régime d'équivalence peut évoluer dans le temps, ce qui restreindrait les opportunités commerciales des sociétés basées au RU. De plus, certains métiers financiers, notamment tout ce qui se rapporte aux services bancaires fournis aux particuliers, ne sont pas couverts par ce principe. Dans le même temps, d'autres activités financières comme l'assurance restent structurées autour des marchés nationaux et l'impact du *Brexit* sera probablement limité ici.

111

¹⁸ Thompson, Helen, « The City Meets Democratic Politics », in Thompson, Helen, Talani, Leila *et al.*, *The Impact of Brexit on the City and the British Economic Model*, Policy Network and Sheffield Political Economy Research Institute, 'Diverging Capitalism?' series, Brief 1, 18 July 2016 <http://www.policy-network.net/publications_detail.aspx?ID=6120> [9 mars 2017].

¹⁹ TheCityUK, *Key Facts about UK Financial Service and Related Professional Services*, March 2016. Les chiffres de l'emploi comportent : la banque (417 000), l'assurance (309 000), titres (48 000), gestion de fonds (42 000) et autres services associés (245 000).

Une question épineuse concerne les marchés des produits dérivés libellés en euros. Ce marché, par exemple, permet aux entreprises d'échanger le remboursement des intérêts (les fameux *swaps*) pour mieux gérer leurs risques et leur trésorerie. Actuellement, il est en grande partie basé à Londres et, depuis la crise financière, les transactions sur ce marché doivent être exécutées en majorité via des chambres de compensation. Celles-ci sont des intermédiaires entre les acheteurs et les vendeurs et garantissent la transaction entre les deux parties. Plus les chambres sont grandes, plus il est possible de diluer les risques sur une seule transaction et plus les coûts de chaque transaction sont faibles. Pour le moment, la jurisprudence européenne a conforté la place de Londres comme marché principal pour ces transactions, bien que le RU ne soit pas dans la zone euro. Quand le RU quittera l'Union, ce cadre légal sera caduc et d'autres pays (comme la France) ont déjà fait savoir qu'ils sont sur les rangs pour récupérer cette activité pour leurs propres places financières. Toutefois, un tel déplacement des marchés n'est pas sans risque, au moment où certaines banques européennes sont toujours assez fragiles. De même, il est fort probable que la répartition des transactions vers la zone euro augmentera leurs coûts, dans la mesure où les économies d'échelles de la City seront perdues.

112

Selon le cabinet de conseil Olivier Wyman Research, si les banques opérant au RU perdaient leurs « droits de passeport » et si le régime commercial entre le RU et l'UE devenait le régime minimaliste de l'OMC, il est possible que 40 % à 50 % de l'activité financière liée à l'UE soient perdus, ce qui entraînerait une perte de revenu de 18 à 20 milliards de livres, la perte de 31 000 à 35 000 emplois et une baisse de recettes fiscales d'environ 5 milliards de livres²⁰.

L'industrie automobile

Le secteur de l'automobile britannique semble très sensible aux incertitudes liées au *Brexit*. En 2016, près de 1,72 million de véhicules ont été produits au RU, principalement par Jaguar Land

²⁰ Wyman Oliver, « The Impact of the UK's exit from the EU on the UK-based financial services sector », octobre 2016, < http://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/global/en/2016/oct/Brexit_POV.PDF > [10 mars 2017].

Rover (544 401 véhicules) et Nissan (507 444 véhicules), ce qui a représenté un chiffre d'affaires total de 71 milliards de livres, du jamais vu depuis 1999. Toutefois, l'investissement dans ce secteur est en net recul, avec 1,66 milliard de livres investies en 2016, contre 2,5 milliards en 2015. Pour la *Society of Motor Manufacturers and Traders*, ce recul inquiétant est sans doute dû à la prudence face au risque d'élévation de futures barrières douanières européennes. En effet, 1,35 million des véhicules produits au RU ont été exportés en 2016, dont plus de la moitié vers l'UE. Dans ces conditions, l'industrie automobile britannique s'inquiète de voir son principal marché devenir moins accessible, tant pour l'importation des pièces détachées que pour l'exportation des véhicules.

Pour le RU, un déclin de l'industrie automobile aurait de nombreuses conséquences. En termes de solde de la balance courante, l'exportation de véhicules a représenté 12 % des exportations de biens britanniques en 2016. En termes de richesse nationale et d'emploi, en 2014, l'industrie automobile fournissait 0,8 % de la valeur ajoutée brute de l'économie britannique et 1 % de l'emploi²¹.

113

L'agro-alimentaire

L'industrie agro-alimentaire est actuellement le plus grand secteur manufacturier du RU. La valeur ajoutée brute du secteur en 2014 était de 26,9 milliards de livres, un chiffre plus grand que l'ensemble de la production de l'automobile et l'industrie aérospatiale. Il est estimé que 400 000 personnes travaillent directement dans l'agriculture et que 3,8 millions de personnes sont employées par toute la filière de l'agro-alimentaire, de la restauration et des boissons²². Au moment où le RU notifie à l'UE son intention de quitter l'Union, trois grandes incertitudes menacent l'avenir du secteur, à court, moyen et long termes.

Premièrement, beaucoup de producteurs et agriculteurs sont assez dépendants de la main-d'œuvre bon marché provenant de l'Europe de l'Est. Il est estimé que dans les années 2014-2016, 25,5 % des employés de l'industrie alimentaire provenaient des

²¹ Chris Rhodes & Dominic Sear, *The motor industry: statistics and policy*, House of Commons Library Briefing Paper, n° 00611, 5 octobre 2015.

²² DEFRA, *British food and farming at a glance*, 21 mars 2016.

nouveaux pays membres de l'UE et qu'au total, la main-d'œuvre européenne représentait près de 30 % de celle du secteur agricole total²³. Déjà, au début de 2017, des anecdotes indiquaient que la perspective du *Brexit* mettait une pression sur les employeurs, car la main-d'œuvre migrante était devenue plus rare par crainte pour son avenir et dissuadée par un climat d'accueil au RU devenu plus tendu. Ces difficultés ne se manifestent pas seulement dans l'agriculture, mais aussi dans toute la filière de l'alimentation et de la restauration²⁴. Deuxièmement, d'importantes questions vont surgir concernant les échanges alimentaires entre le RU et l'UE, car les produits agricoles et l'alimentation restent toujours protégés par la PAC. Si les règles de l'OMC s'appliquent aux exportations britanniques vers l'UE, des tarifs douaniers de 40 % pourront frapper certains produits (laitiers), alors que des tarifs de 30 % seront appliqués sur le sucre et la confiserie, de 20 % sur le tabac et les boissons, de 10 % sur les fruits et les légumes, etc.²⁵ D'un autre côté, la sortie du RU de la PAC pourrait permettre aux fabricants britanniques de se tourner vers des fournisseurs mondiaux moins chers.

114

Enfin, une difficulté épineuse concernera la réglementation dans ce secteur, comme dans d'autres. À l'heure actuelle, les normes britanniques de l'agro-alimentaire sont soit conformes aux normes européennes, soit reconnues comme adéquates au nom du principe de la reconnaissance mutuelle qui est à la base de la construction du marché unique. Or, il est possible que la réglementation britannique diverge de la réglementation européenne avec le temps, ce qui posera des problèmes de compatibilité dans l'avenir.

Les services de l'éducation

Les services de l'éducation jouent aussi un rôle clé dans l'économie britannique, en plus de fournir au pays la main-

²³ Stephen Clarke, « A brave new world : how reduced migration could affect earnings, employment and the labour market », *Resolution foundation*, août 2016.

²⁴ Helen Warrel, « UK food industry fears Brexit exodus of EU workers », *The Financial Times*, 3 février 2017.

²⁵ Hogan Lovells, *Brexit : Food Industry Implications*, juin 2016, <<https://www.hoganlovells.com/en/publications/brexit-food-industry-implications-june-23>> [10 mars 2017].

d'œuvre éduquée et qualifiée dont il a besoin. D'une part, parmi 14 secteurs de services majeurs, l'éducation occupe la sixième place en termes de contribution à la valeur ajoutée brute de l'économie (6,5 %). L'enseignement supérieur et la formation permanente sont notamment des services qui « s'exportent », pour un montant estimé à 14 milliards de livres par an, en particulier par le biais de l'éducation universitaire prodiguée aux étudiants étrangers. En 2012-2013, 5,5 % des étudiants des universités britanniques étaient issus de l'UE. Avec le *Brexit*, le RU sera exclu des programmes Erasmus +, ce qui risque de réduire considérablement cette population. Cependant, certains commentateurs optimistes estiment que la perte sera compensée par une forte demande d'éducation de la part des Britanniques.

Sur un autre plan, en termes de contribution à l'emploi total, les services de l'éducation arrivent à la quatrième place (8,7 %). Or, 17 % des enseignants et/ou des chercheurs universitaires en poste au RU sont des ressortissants de l'UE. Bon nombre de chercheurs pourraient décider de quitter le RU si leurs conditions de travail se dégradaient lorsque les subventions européennes à la recherche seront suspendues. En 2016, le RU a été le second bénéficiaire de ces subventions, derrière l'Allemagne, pour des montants de 9,5 milliards d'euros et 9,8 milliards d'euros respectivement. Si certains voient la libération des postes comme un bienfait pour les Britanniques, d'autres s'alarment davantage de la fonte possible du financement de la recherche au RU ainsi que d'une fuite éventuelle des cerveaux.

115

Conclusion

Les enjeux économiques du *Brexit* pour le RU sont majeurs. Avant le référendum du 23 juin 2016, diverses études ont été réalisées concernant l'impact global du *Brexit* sur l'économie britannique. Pour la plupart des études, une évolution des relations économiques et commerciales du RU avec l'Europe vers le régime de l'OMC était largement vue comme la situation la plus néfaste pour l'économie britannique. Il était estimé qu'un tel changement pourrait coûter au PIB plus de 5 %, sur un horizon de 2030²⁶.

²⁶ Pour une présentation succincte des estimations voir David Miles, « Brexit realism : What economists know about the costs and voter motives », in Richard Baldwin

Depuis le début de 2017, nous savons que non seulement le gouvernement britannique va mettre en œuvre le résultat du référendum pour que le RU quitte l'UE, mais aussi qu'il privilégie le contrôle de l'immigration et la fin de la primauté de la jurisprudence européenne sur le droit britannique. De fait, le gouvernement May a placé le RU sur la voie d'un départ du marché unique européen, tout en espérant pouvoir obtenir un accord commercial sur mesure avec ses partenaires.

Compte tenu de la complexité des questions à traiter, ainsi que des divergences d'intérêts sur les détails du « divorce » et les futures relations entre le RU et l'UE, il y a un réel danger que les deux parties arrivent au terme des deux ans de sortie prévus dans l'Article 50 du Traité, sans avoir conclu un accord sur l'avenir. Ce n'est dans l'intérêt de personne et peut-être un compromis bruxellois serait-il possible pour mettre en place une phase de transition, qui traiterait l'ensemble des questions relatives à un futur partenariat ? Mais il est également envisageable qu'il n'y ait pas d'accord. Dans ce cas, au mieux, le régime commercial actuel sera brutalement remplacé par le régime de l'OMC ou, au pire, il cédera sa place à un vide juridique.

116

Février-mars 2017

Résumé

Le gouvernement britannique a tranché pour une sortie non seulement de l'UE, mais aussi du marché unique, avec un calendrier d'autant plus serré que les deux parties sont profondément opposées sur leurs objectifs principaux. Actuellement, la situation macro-économique du RU paraît remarquablement résiliente, grâce à la croissance de la consommation des ménages encouragés par une politique fiscale moins austère sur certains aspects et une politique monétaire expansionniste. Cependant, les négociations s'annoncent compliquées dans des domaines tels que le règlement des engagements financiers britanniques en cours vis-à-vis de l'UE, l'immigration et le commerce. Les conditions du *Brexit* auront vraisemblablement des conséquences pour des pans entiers de l'économie britannique, dont les services financiers, la production automobile, l'industrie agro-alimentaire et l'éducation, pour ne prendre que quelques exemples parlants.

(ed), *Brexit Beckons : Thinking ahead by leading economists*, A VoxEU.org Book, CEPR Press, août 2016.