

Les défis économiques de l'Union européenne

VI / Brexit : une sortie impossible ?¹

Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak

Le vote du 23 juin 2016 en faveur d'une sortie de l'Union européenne a ouvert une période de fortes incertitudes économiques et politiques au Royaume-Uni. La négociation entre le Royaume-Uni et l'UE27 était obligatoirement difficile puisque l'objectif de l'UE27 ne pouvait être de trouver un accord avantageux pour le Royaume-Uni, mais, au contraire, de faire un exemple, de montrer que sortir de l'UE a un coût important et ne permet pas de définir une autre stratégie économique.

Le Royaume-Uni devrait quitter l'UE le 29 mars 2019 à minuit, deux ans après la notification officielle du gouvernement britannique. Les négociations avec l'UE ont officiellement commencé en avril 2017. Elles ont abouti le 14 novembre 2018 à un accord de retrait et à une déclaration politique sur les relations futures entre l'U27 et le Royaume-Uni, qui ont été massivement rejetés (432 voix contre, 202 voix pour) par le Parlement britannique le 15 janvier 2019.

Le Royaume-Uni voulait retrouver sa souveraineté nationale, en particulier pouvoir contrôler l'arrivée de travailleurs venant de l'UE, ne plus être soumis aux décisions de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), ne plus avoir à se plier à des normes et règlements européens. Mais le vote de 2016 a réuni paradoxalement des partisans d'un choc de libéralisation et des victimes de la mondialisation (les ouvriers, les agriculteurs, les

1 La rédaction de ce chapitre a été achevée le 22 janvier 2019.

pêcheurs, les habitants des régions frappées par la désindustrialisation), désireux de plus de protection.

Sous l'égide de la Commission européenne et de son négociateur en chef, Michel Barnier, l'UE27 a maintenu une position ferme et unie dans les négociations. L'UE27 a refusé de remettre en cause le fonctionnement de l'UE ; elle a proclamé que les quatre libertés de circulation (des biens, des services, des capitaux et des personnes) étaient indissociables ; que le rôle de juge suprême de la CJUE n'était pas négociable ; elle a refusé que le Royaume-Uni puisse pratiquer le « picorage » (*cherry picking*), choisir les programmes européens auxquels il participe. L'UE27 a campé sur une position dure mais facile : puisque c'est le Royaume-Uni qui a choisi de quitter l'Union, c'est à lui de faire des propositions acceptables par l'UE27. L'UE27 est en position de force puisque le commerce avec l'UE est près de cinq fois plus important pour le Royaume-Uni que le commerce avec le Royaume-Uni ne l'est pour l'UE27.

Theresa May, Première ministre britannique, a pris acte des positions de l'UE27, qui interdisaient que le Royaume-Uni reste dans le marché unique. Elle a proposé que soit établi un « partenariat spécifique et approfondi » entre le Royaume-Uni et l'UE, dans lequel le Royaume-Uni garderait des relations commerciales et financières privilégiées avec l'UE en signant un accord de libre-échange.

L'objectif des négociateurs britanniques de pouvoir s'abstraire des réglementations européennes tout en conservant l'accès au marché unique s'est heurté à l'intransigeance de l'UE27 qui, *via* la question de la frontière irlandaise, a conduit Theresa May à accepter un accord qui impose aux Britanniques d'appliquer les règlements européens pendant une durée indéfinie alors même qu'ils perdent tout pouvoir de décision dans les instances européennes. Cet accord s'est heurté au Royaume-Uni à l'hostilité des *remainers* (partisans de rester dans l'UE) et des *hard brexiteurs* (partisans du *No Deal*, la sortie sans accord). Le 21 janvier, Theresa May espérait pouvoir renégocier un accord avec l'UE27 et éviter une sortie sans accord le 29 mars.

L'accord du 8 décembre 2017

Le 8 décembre 2017, les négociateurs de la Commission européenne et le gouvernement britannique ont signé un

rapport conjoint sur les avancées réalisées sur les trois points imposés par l'UE27 pour la première phase des négociations [Mathieu et Sterdyniak, 2018] : les droits des citoyens, le règlement financier de la séparation et la frontière entre l'Irlande et l'Irlande du Nord². Ce rapport, soumis au Conseil européen des 14-15 décembre 2017, a permis l'ouverture de la deuxième phase des négociations.

Le Conseil européen a accepté la demande britannique d'une période de transition, en fixant la fin au 31 décembre 2020 (de façon à coïncider avec la fin de la programmation du budget européen actuel). Ainsi, de mars 2019 à fin 2020, le Royaume-Uni devrait respecter toutes les obligations du marché unique (dont les quatre libertés et la compétence de la CJUE), sans plus avoir voix au chapitre à Bruxelles.

Les citoyens de l'UE résidant au Royaume-Uni, actuellement au nombre de 3,5 millions, pourront obtenir un statut de résidents leur garantissant les mêmes droits que les citoyens britanniques en matière d'emploi, de droits sociaux, de droit au regroupement familial. Cela serait automatique pour ceux qui y résident depuis plus de cinq ans, de la fin mars 2019 à la fin de la période de transition, et quand ils atteindront cinq années de résidence pour les autres. Les négociations achoppaient sur le contrôle de l'application de l'accord par la CJUE. Il a été acté que, pendant huit ans, les tribunaux britanniques pourront consulter la CJUE et qu'une autorité britannique indépendante veillera aux droits des citoyens européens dans l'UE.

Le Royaume-Uni s'est déclaré prêt à honorer ses engagements financiers, à savoir sa part dans les dépenses européennes de 2017-2020, les dépenses d'investissements engagés au-delà, sa part des retraites des fonctionnaires européens.

Les deux parties déclarent vouloir préserver l'accord de paix en Irlande et maintenir l'absence de frontière terrestre, afin de ne pas mettre d'obstacles aux échanges et à la liberté de circulation entre les deux parties de l'île (30 000 personnes par jour franchissent la frontière). La République d'Irlande menaçait d'apposer un veto à tout accord qui mettrait une frontière dure entre l'Irlande et

² *Joint Report from the Negotiators of the EU and the UK Government on Progress During Phase 1 of Negotiations under Article 50 on the UK's Orderly Withdrawal from the EU*, 8 décembre 2017.

l'Irlande du Nord. Le gouvernement britannique, sous la pression du parti unioniste nord-irlandais (DUP), souhaitait maintenir l'intégrité du Royaume-Uni, refusait que l'Irlande du Nord soit soumise de manière dérogatoire à la réglementation de l'UE et qu'une frontière sépare *in fine* l'Irlande du Nord du reste du pays. Les deux parties se sont entendues pour reporter aux négociations ultérieures la tâche de concilier des exigences inconciliables.

L'accord du 25 novembre 2018

Le 14 novembre, les négociateurs de l'UE27 et le gouvernement britannique ont présenté un accord de retrait³ et une déclaration politique⁴, laquelle a été finalisée le 22 novembre. Le Conseil européen du 25 novembre a approuvé ces textes, qui devront encore être ratifiés par les Parlements européen et britannique.

L'accord de retrait correspond à l'article 50 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). C'est un accord international précis, juridiquement contraignant ; il doit être appliqué par les tribunaux britanniques sous l'autorité de la CJUE pour ce qui concerne les lois de l'UE. Il comprend trois protocoles concernant l'Irlande, Chypre et Gibraltar. Il reprend les points déjà réglés par les négociations en décembre 2017. Les désaccords sur l'interprétation de l'accord seront gérés par un comité mixte, puis, si nécessaire, par un tribunal arbitral. Celui-ci devra consulter la CJUE s'il s'agit d'une question que l'une des parties juge concerner le droit de l'Union. En juillet 2020, il pourra être décidé de prolonger la période de transition au-delà du 31 décembre 2020 : cela demandera une contribution financière du Royaume-Uni.

Pour éviter le rétablissement d'une frontière physique entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande, un filet de sécurité s'appliquera (le *backstop*) : le Royaume-Uni restera membre de l'Union douanière, si aucun autre accord n'a été conclu avant la fin de la période de transition, et pendant une période indéfinie, tant qu'un accord n'aura pas été conclu. Cet accord devra être agréé par le comité mixte. L'Union douanière couvrira tous les biens, sauf les

3 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement_0.pdf

4 <https://www.consilium.europa.eu/media/37059/20181121-cover-political-declaration.pdf>

produits de la pêche. Le Royaume-Uni n'aura pas le droit d'appliquer une politique commerciale différente de celle de l'Union. Les produits britanniques entreront librement dans le marché unique, mais le Royaume-Uni s'alignera sur les dispositions européennes en matière d'aides publiques, de concurrence, de droit du travail, de protection sociale, d'environnement, de changement climatique et de fiscalité. De plus, l'Irlande du Nord continuera de s'aligner sur les règles du marché unique en matière de TVA, droits d'accise, règles sanitaires. Des contrôles pourront être mis en place sur les produits entrant en Irlande du Nord en provenance du reste du Royaume-Uni (en particulier pour les produits agricoles), mais ils seront réalisés par les autorités britanniques.

La déclaration politique commune du 22 novembre donne les grandes lignes de ce que pourraient être les relations futures entre le Royaume-Uni et l'UE27. D'un côté, elle correspond à l'objectif d'un partenariat étroit, spécifique et équilibré, que demandaient les Britanniques. De l'autre, le Royaume-Uni s'engage à respecter les règles européennes, ce qui éloigne la stratégie de « paradis fiscal et réglementaire » [Mathieu et Sterdyniak, 2018].

Ainsi, l'article 2 indique que les deux parties entendent maintenir des normes de haut niveau pour la protection des droits des travailleurs et des consommateurs et de l'environnement. L'article 4 indique que seront respectés pour l'UE27 l'intégrité du marché unique et les quatre libertés, pour le Royaume-Uni son droit à mettre fin à la libre circulation des personnes entre le Royaume-Uni et l'UE27 et à mener une politique commerciale autonome (une fois que le filet de sécurité sera levé).

De façon générale, la déclaration stipule que les deux parties chercheront à coopérer, à échanger, à agir de concert ; que le Royaume-Uni pourra participer à des programmes de l'Union en matière de culture, éducation, science, innovation, espace, défense, etc. sous des conditions à négocier.

L'article 17 annonce la mise en place d'un accord de libre-échange ambitieux, étendu, approfondi, équilibré. Les articles 20 à 28 proclament la volonté de créer une zone de libre-échange pour les biens, grâce à une coopération approfondie en matière douanière et réglementaire et des dispositions qui mettront tous les participants sur un pied d'égalité pour une concurrence ouverte et loyale. Les droits de douane (ainsi que les vérifications aux frontières des règles d'origine) seront évités. Le Royaume-Uni s'effor-

cera de s'aligner sur les règles européennes. Ces coopérations en matière de normes techniques et sanitaires permettront aux produits britanniques d'entrer librement dans le marché unique. Dans ce cadre, la déclaration rappelle l'intention de l'UE27 et du Royaume-Uni de remplacer le « filet de sécurité » irlandais par un autre dispositif assurant l'absence de frontière physique en Irlande.

En matière de services et d'investissements, les deux parties envisagent des accords de libéralisation des échanges, larges et ambitieux. L'autonomie des réglementations sera préservée, mais celles-ci devront être « transparentes, efficaces et compatibles, dans la mesure du possible ». Des accords de coopération et de reconnaissance mutuelles seront signés en matière de services, en particulier de télécommunications, de transports, de services aux entreprises, de commerce par Internet. La liberté de circulation des capitaux et des paiements sera garantie. En matière financière, des accords d'équivalence seront négociés ; une coopération sera instituée en matière de régulation et de supervision. Les droits intellectuels seront protégés, en particulier en matière d'indications géographiques protégées. Des accords seront signés en matière de transports aériens, maritimes, terrestres, en matière d'énergie, de marchés publics. Les pays s'engagent à coopérer en matière de lutte contre le changement climatique, de développement durable, de stabilité financière, de lutte contre le protectionnisme. Les possibilités de voyages pour des raisons touristiques, scientifiques, d'enseignement, d'affaires, ne seront pas affectées. Un accord sur la pêche devra être signé avant le 1^{er} juillet 2020.

Des dispositions devront couvrir les aides publiques, les normes en matière de concurrence, de droit du travail, de protection sociale, d'environnement, de changement climatique et de fiscalité, pour assurer une compétition ouverte et loyale entre des acteurs placés sur un pied d'égalité

Le texte prévoit des instances de coordination aux niveaux technique, ministériel, parlementaire. Outre le comité mixte, tous les six mois, une conférence de haut niveau dressera un bilan de l'accord.

Des points problématiques restent à négocier, que ce soient les droits de pêche ou l'autonomie de la politique commerciale britannique ou la sortie du filet de sécurité irlandais. Le 25 novembre, le Conseil européen a souhaité adopter deux

déclarations⁵. La première insiste sur l'importance de trouver un accord sur la pêche avant la fin de la période de transition et permettant de maintenir l'accès des pêcheurs de l'UE27 aux eaux maritimes britanniques. Elle lie aussi l'extension de la période de transition au respect par le Royaume-Uni de ses obligations sur le protocole irlandais. Elle rappelle aussi les conditions que l'UE27 avait fixées le 20 mars 2018 pour un accord : « La divergence au niveau des tarifs extérieurs et des règles internes, ainsi que l'absence d'institutions et d'un système juridique communs nécessitent des vérifications et des contrôles pour préserver l'intégrité du marché unique de l'UE et celle du marché du Royaume-Uni. Cela aura malheureusement des conséquences économiques négatives, en particulier au Royaume-Uni... Un accord de libre-échange ne saurait offrir les mêmes avantages que le statut d'État membre. » La deuxième déclaration précise que Gibraltar ne sera pas inclus dans le futur accord commercial négocié entre le Royaume-Uni et l'UE27 ; un accord séparé sera nécessaire et soumis à l'agrément préalable de l'Espagne. Ces déclarations ne facilitent pas la tâche de Theresa May pour faire voter l'accord par le Parlement britannique.

Signalons deux points qui n'ont guère été évoqués dans la négociation. Ce partenariat privilégié pourrait servir de modèle pour les relations avec d'autres pays. L'UE a signé de nombreux accords de libre-échange avec ses voisins, les pays de l'espace économique européen (Norvège, Islande, Lichtenstein), la Suisse, l'Ukraine, la Géorgie, la Moldavie et la Turquie. Sept pays sont candidats à l'entrée (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Macédoine du Nord, Monténégro, Serbie et Turquie), mais tous n'entreront pas. Ne pourrait-on formaliser ces partenariats dans un troisième cercle autour de l'UE⁶, des pays membres d'un espace de libre-échange, qui conserveraient leur pleine souveraineté politique ?

L'engagement de pratiquer une concurrence loyale n'aurait-il pas dû imposer dès l'origine une certaine harmonisation fiscale, en particulier quant à l'impôt sur les sociétés ? L'UE27 a-t-elle eu raison de soutenir la République irlandaise sans contrepartie ? On

5 <https://www.consilium.europa.eu/media/37137/25-special-euco-statement-fr.pdf>

6 Le premier cercle étant constitué des pays de la zone euro, le deuxième des autres pays de l'UE27.

voit mal comment l'UE27 pourrait reprocher à l'avenir au Royaume-Uni de pratiquer de la concurrence déloyale quand elle tolère les pratiques fiscales de l'Irlande, des Pays-Bas ou du Luxembourg. De même, l'insistance sur les dispositifs pour empêcher le Royaume-Uni de pratiquer une concurrence fiscale et sociale déloyale contraste avec le laxisme de l'UE tant dans ses relations avec des pays tiers que dans le contrôle des politiques de dévaluation interne de certains pays membres (l'Allemagne, par exemple).

Les milieux d'affaires ont accueilli favorablement le projet d'accord dans la mesure où il écarte les risques de *No Deal* et annonce un accord de libre-échange entre le Royaume-Uni et l'UE, qui n'imposerait que peu de restrictions aux échanges commerciaux.

Le projet d'accord devait être soumis au vote du Parlement britannique le 11 décembre 2018, mais Theresa May a décidé d'en repousser la date, constatant qu'une majorité de parlementaires était opposée à l'accord, principalement sur le caractère illimité dans le temps du filet de sécurité sur l'Irlande. Theresa May rencontre l'opposition des conservateurs *hard brexiteers* qui sont prêts à une sortie sans accord pour que le Royaume-Uni puisse « reprendre le contrôle », s'engager dans des négociations commerciales avec des pays tiers, sortir des réglementations européennes, se lancer dans une politique de dérégulation qui ferait du Royaume-Uni un paradis fiscal et réglementaire. Mais le Royaume-Uni est déjà l'un des pays où les régulations des marchés des biens et du travail sont les plus souples. La baisse des impôts supposerait de nouvelles baisses des dépenses sociales, contraires aux promesses du parti conservateur. Et une sortie sans accord mettrait des barrières à l'accès au marché unique des produits et services britanniques. Theresa May se heurte à l'opposition du parti unioniste irlandais (DUP), opposé à tout traitement différent de l'Irlande du Nord, comme à celle du parti national écossais (SNP), parti indépendantiste, qui souhaite que l'Écosse reste dans l'UE. Elle se heurte aussi aux *remainers* (conservateurs, travaillistes ou libéraux-démocrates) qui, forts de certains sondages récents, réclament un nouveau référendum. Jeremy Corbyn, à la tête du parti travailliste, ne souhaite pas remettre en cause le résultat du référendum, mais les avis sont partagés parmi les travaillistes. Le 15 janvier 2019, les parlementaires travaillistes ont voté contre le projet d'accord, même les partisans d'un *soft brexit*, tel que le traité l'organise. Les

travailleuses espèrent provoquer des élections anticipées qui leur permettraient de revenir au pouvoir. Ils prétendent reprendre ensuite les négociations, se faisant fort de parvenir à un accord meilleur pour le Royaume-Uni, qui lui permette à la fois de bénéficier « des mêmes avantages qu'actuellement en tant que membre de l'Union douanière et du marché unique » et de contrôler les flux migratoires, mais l'UE27 a refusé nettement toute reprise des négociations.

Lors du Conseil européen du 13 décembre 2018⁷, Theresa May n'avait pas obtenu de l'UE un engagement garantissant que le filet de sécurité ne jouerait que de façon temporaire. Le Conseil européen s'en est tenu à l'accord du 25 novembre, tout en rappelant que le filet de sécurité était une solution de dernier recours, qui n'avait pas vocation à être activée. Theresa May n'a pas obtenu par la suite un engagement de l'UE sur une limitation dans le temps du filet de sécurité, ce qui a contribué à l'écrasant refus par les parlementaires de l'accord lors du vote du 15 janvier 2019. Depuis lors, Theresa May a engagé des discussions avec les parlementaires afin de présenter un plan B. Le 21 janvier, Theresa May espérait encore pouvoir renégocier un accord avec l'UE27, qui puisse être aussi voté par le Parlement britannique. Mais cela semble une tâche impossible, sauf à renoncer au Brexit. Dans cette situation, les préparations dans la perspective d'une sortie sans accord s'intensifient au Royaume-Uni comme dans l'UE. Le gouvernement britannique, l'UE27, ainsi qu'une majorité des parlementaires britanniques souhaitent éviter le *No Deal*, mais il n'y a aucune majorité au Parlement britannique, ni pour l'accord négocié par Theresa May, ni pour une sortie sans accord, ni pour rester dans l'UE, de sorte que tout reste possible.

Brexit : quels impacts macroéconomiques ?

Avant le référendum du 23 juin 2016, les études publiées par le gouvernement britannique [HM Treasury, 2016a] et les institutions internationales [FMI, 2016 ; Kierzenkowski *et al.*, 2016] annonçaient que le Brexit provoquerait un important choc négatif sur l'activité britannique, *via* la hausse des taux d'intérêt, la

7 <https://www.consilium.europa.eu/media/37517/13-euco-art50-conclusions-fr.pdf>

baisse du taux de change, la chute des cours de Bourse et des prix de l'immobilier, les entreprises diminuant fortement leurs investissements en raison de l'incertitude sur les futurs échanges commerciaux avec l'UE et les ménages diminuant leur consommation par baisse du pouvoir d'achat et effet de richesse. Ces analyses impliquaient une entrée en récession du Royaume-Uni, qui n'a pas eu lieu, mais le Brexit n'a pas encore eu lieu non plus.

Le principal effet direct du résultat du référendum de juin 2016 a été la baisse de la livre. Au premier trimestre 2016, la livre valait 1,32 euros. Le niveau de la mi-novembre (1,14) représente une baisse de l'ordre de 13,5 %. Mais la livre était précédemment surévaluée, comme en témoignait le déficit courant britannique de l'ordre de 5 % du PIB en 2015. Les gains de compétitivité-prix devraient compenser une partie des effets d'anticipation du Brexit sur l'investissement et les exportations des entreprises britanniques (cf. tableau 1).

À l'été 2018, l'indice FTSE-All Share était supérieur de 20 % à son niveau du 23 juin 2016, soit une hausse légèrement supérieure à celle de l'EURO STOXX.

Le taux directeur de la Banque d'Angleterre est à 0,75 % depuis août 2018. Cela reste un niveau très faible pour un pays dont la croissance est de l'ordre de 1,6 % en rythme annuel ; où l'inflation atteint 2,4 % ; où l'écart de production est quasiment nul. Selon une règle de Taylor, le taux directeur devrait être actuellement de l'ordre de 4 %⁸. Les taux d'intérêt publics à long terme sont restés bas (1,5 % pour le taux à 10 ans mi-novembre 2018).

De mi-2005 à mi-2015, le Royaume-Uni avait connu une croissance plus vive que celle de la zone euro de 0,5 point par an. Mais sa croissance a été la même que celle de la zone euro de mi-2015 à mi-2016. Depuis le référendum, en deux ans, le Royaume-Uni a connu une croissance plus faible de 1,5 point à celle de la zone euro. Toutefois, les différences de croissance ne sont pas dues qu'à l'annonce d'un Brexit. On peut penser que la croissance du Royaume-Uni aurait de toute façon ralenti à proximité du plein-emploi.

On peut considérer que les anticipations du Brexit ont entraîné un choc de dépréciation du taux de change de 10 % et un choc

8 Selon une règle du type : $r = g + \pi + 0,5 * (\pi - \pi^*) + 0,5 * \text{écart de production}$, avec $g = 1,6$, $\pi = 2,4$ %, $\pi^* = 2$ % ; écart de production = - 0,5 %.

négatif sur l'investissement (– 8 % sur l'investissement des entreprises, – 4,5% sur l'investissement des ménages). La dépréciation du taux de change a eu un effet inflationniste qui a nui à la consommation des ménages. Par contre, elle a réduit les importations et a impulsé les exportations. Toutefois les incertitudes quant aux conditions futures des exportations britanniques vers l'UE réduisent fortement l'effet de la dévaluation. Développer ses ventes sur un marché étranger demande en effet un investissement (en réseau de vente, en services après vente) qu'une entreprise n'entreprend pas si elle craint que des barrières tarifaires ou non tarifaires interviennent dans un avenir proche. L'effet du Brexit aurait alors été une baisse du PIB de 0,6 % en 2018 (tableau 1). La ratification par le Parlement britannique de l'accord de novembre 2018 marquerait la fin des incertitudes. Elle mettrait fin aux craintes d'une sortie sans accord, mais aussi aux espoirs que le Brexit n'ait finalement pas lieu, de sorte que son impact macroéconomique immédiat sera sans doute limité. La remontée de la livre serait faible en raison du déficit courant britannique et des craintes sur la position de la City ; son impact sur les exportations sera freiné par les obstacles aux échanges induits par le passage du marché unique à un accord de libre-échange ; la reprise de l'investissement au Royaume-Uni demeurera limitée par la faiblesse de la gouvernance britannique que la négociation a montrée. Il n'y aurait donc pas de rebond sensible du PIB.

La non-ratification entraînerait une sortie sans accord. Cependant, nous écartons les scénarios catastrophes où les échanges seraient immédiatement paralysés ; où les accords en matière de transports aériens, maritimes ou ferroviaires seraient rompus ; où des visas seraient établis ; où les diplômes et autres permis de conduire ne seraient plus reconnus. Selon le scénario le plus noir envisagé par la Banque d'Angleterre fin novembre [Banque d'Angleterre, 2018], la chute du PIB britannique pourrait atteindre 10,5 % en un an dans le cas d'une sortie sans accord ni période de transition. Mais l'intérêt des deux parties serait un accord pour une sortie sans accord, de sorte que des dispositifs provisoires évitent ces ruptures brutales. Une estimation modérée conduit à estimer que la dépréciation de la livre pourrait être de l'ordre de 10 %, que des accords temporaires limiteront la rupture des chaînes d'approvisionnement, de sorte que la contribution du commerce extérieur serait positive (0,2 point de PIB en 2019) ;

la politique économique serait légèrement expansionniste (0,2 point de PIB) ; l'effet inflationniste de la dépréciation serait de l'ordre de 1,5 %, ce qui induirait une baisse de la consommation des ménages de l'ordre de 0,8 point de PIB ; enfin, une baisse de 5 % de l'investissement (0,5 point du PIB) serait limitée par un *No Deal* maîtrisé, des mesures de soutien à l'activité et la négociation rapide d'accords commerciaux. Dans ces conditions, l'impact négatif sur l'activité serait limité à 1,3 % du PIB en 2019.

Tableau 1. **Impacts *ex ante* de l'annonce du Brexit sur le PIB britannique**
En points de PIB

	En 2017	En 2018	En 2 ans
Baisse de 10 % de la livre (1)			
Exportations	0,3	0,1	0,4
Importations	- 0,8	- 0,6	- 1,4
Consommation des ménages	- 0,8	- 0,6	- 1,4
Impact total (1)	0,3	0,1	0,4
Baisse de l'investissement (2)			
Investissement des entreprises	- 8,0 %	- 0,6	- 0,3
Investissement logement	- 4,5 %	- 0,0	- 0,1
Impact total (2)	- 0,6	- 0,4	- 1,0
Impact total	- 0,3	- 0,3	- 0,6
(1) + (2)			

Source : estimations OFCE.

De façon générale, le choc pour l'UE27 sera environ 20 % du choc pour le Royaume-Uni (0,25 % de PIB) sachant que l'UE devra respecter les principes de l'OMC et donc appliquer des droits de douane aux produits britanniques si un accord de libre-échange n'est pas signé (sinon, tous les pays tiers pourraient demander le même régime).

Quels impacts macroéconomiques à long terme ?

De nombreuses études ont cherché à évaluer l'impact à long terme du Brexit [pour une revue de littérature récente, voir par exemple : Tetlow et Stojanovic, 2018 ; Mathieu, à paraître]. La plupart des études estiment que l'impact sera négatif pour l'économie britannique, à l'exception notable de celles des économistes libéraux [Leave Means Leave *et al.*, 2017]. Le tableau 2 présente les impacts à long terme sur le PIB selon les études les plus

souvent citées, l'impact à long terme allant de quasiment 0, dans le cadre d'un accord de libre-échange [Felbermayr *et al.*, 2017] à - 13,3 % dans le cas d'un accord de type OMC [Dhingra *et al.*, 2017]. Les études considèrent généralement que même un accord de libre-échange, sans droits de douane, mettrait des barrières non tarifaires aux échanges, en particulier aux chaînes de production internationales. Leur analyse se déroule généralement en trois étapes. Dans une première phase, elles utilisent un modèle de gravité pour évaluer la réduction des échanges qu'induirait la sortie du Royaume-Uni du marché unique, en tenant compte des barrières tarifaires, des barrières non tarifaires et des gains potentiels d'accords de libre-échange avec des pays tiers. Dans une deuxième phase, elles utilisent un modèle d'équilibre général calculable (MEGC) pour évaluer les pertes d'efficacité, induites par ces barrières, par la réduction des échanges, par la diminution de la taille de la production (pertes de gain d'économies d'échelle), par la moindre intensité de la concurrence. Ces pertes d'efficacité se traduiraient par des pertes de PIB. Dans une troisième phase, certaines études y ajoutent des effets dynamiques : la moindre ouverture économique (en termes d'échanges commerciaux et d'investissements directs étrangers) réduirait l'incitation à innover, la capacité à importer les innovations technologiques, donc la croissance de la productivité du travail, et par conséquent pas seulement le niveau, mais aussi le taux de croissance du PIB.

En règle générale, les effets statiques obtenus avec un MEGC sont relativement faibles puisque ces modèles font les hypothèses de maintien du plein-emploi et d'une forte flexibilité entre les secteurs économiques. Dans le cas du Brexit, on peut penser que les estimations sont surévaluées dans la mesure où elles supposent une totale symétrie (les pertes à la sortie du marché unique sont évaluées à partir des gains à l'entrée) en oubliant les effets d'hystérèse ; elles prennent mal en compte la volonté des Britanniques de s'ouvrir sur le « grand large », en particulier vers les États-Unis, la Chine et les pays du Commonwealth. Les effets dynamiques inscrits dans les modèles sont toujours très forts, mais ils n'ont guère de base empirique : le ralentissement constaté des gains de productivité dans les pays développés affaiblit la vision d'un fort impact de l'ouverture économique sur les gains de productivité.

Tableau 2. Impacts du Brexit sur le PIB britannique, selon différentes études, en 2030

	Accord de libre échange	Régime OMC
Felbermayr <i>et al.</i> [2017]	- 0,4	- 1,4
Felbermayr <i>et al.</i> [2018]	- 1,6	- 2,9
FMI [2018a]	- 2,5	- 4,0
Hantzsche <i>et al.</i> [2018]	- 2,8*/- 3,9	- 5,5
FMI [2018b]	- 3,1	- 6,2
HM Treasury [2016a]	- 6,2	- 7,5
Kierzenkowski <i>et al.</i> [2016]	- 2,7	- 7,7
Rojas-Romagosa [2016]	- 3,4/- 5,9	- 4,1/- 8,7
Dhingra <i>et al.</i> [2017]		- 2,7/- 13,3

*Si le filet de sécurité était maintenu.

Si, au départ, le Brexit semblait fragiliser l'UE, en montrant qu'un départ était possible, l'UE27 a montré son unité et son intransigeance dans les négociations. Il est vite apparu que sortir de l'UE était pénible et coûteux. L'UE est une cage, plus ou moins dorée, dont il est difficile, sinon impossible, de sortir.

Repères bibliographiques

BANQUE D'ANGLETERRE, *EU Withdrawal Scenarios and Monetary and Financial Stability. A Response to the House of Commons Treasury Committee*, novembre 2018.

DHINGRA S. *et al.*, « The costs and benefits of leaving the EU : trade effects », *CEP Discussion Paper*, n° 1478, avril 2017.

FELBERMAYR G., FUEST C., GRÖSCHL J. et STÖHLKER D., « Economic effects of Brexit on the European economy », *EconPol Policy Report*, n° 4, novembre 2017.

FELBERMAYR G., GRÖSCHL J. et STEININGER M., *Brexit Through the Lens of New Quantitative Trade Theory*, mimeo, 2018.

FMI, *United kingdom, 2016 Article IV consultation and staff report*, juin 2016.

FMI, « The long-term impact of Brexit on the European Union », *IMF blog*, 10 août 2018a.

FMI, *Brexit : Sectoral Impact and Policies*, novembre 2018b.

HANTZSCHE A., KARA A. et YOUNG G., « The economic effects of the government's proposed deal », *NIESR*, 26 novembre 2018.

HM TREASURY, *The Long-Term Economic Impact of EU Membership and the Alternatives*, avril 2016a.

HM TREASURY, *The Immediate Economic Impact of Leaving the EU*, juin 2016b.

KIERZENKOWSKI R., PAIN N., RUSTICELLI E. et ZWART S., « The economic consequences of Brexit : a taxing decision », *OECD Economic Policy Paper*, 2016.

LEAVE MEANS LEAVE, LABOUR LEAVE et ECONOMISTS FOR FREE TRADE, *New Model Economy for a Post-Brexit Britain*, 2017, <https://www.economistsforfreetrade.com/>.

MATHIEU C., « Brexit : le prix de la liberté », *Revue de l'OFCE*, à paraître.

MATHIEU C. et STERDYNIAK H., « Brexit : comment le Royaume-Uni et l'UE vont-ils rebondir ? », in OFCE, *L'Économie européenne 2018*, La Découverte, « Repères », Paris, 2018.

ROJAS-ROMAGOSA H., « Trade effects of Brexit for the Netherlands », *CPB Background Paper*, juin 2016.

TETLOW G. et STOJANOVIC A., *Understanding the Economic Impact of Brexit*, Institute for Government, octobre 2018.