



Le rapporteur général de la Commission des Finances

Albéric de Montgolfier (Les Républicains – Eure-et-Loir)

Rapport
d'information

Le « **Brexit** » : quelles
conséquences économiques et
budgétaires ?

VERSION PROVISOIRE

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LE « BREXIT » : QUELS ENJEUX ÉCONOMIQUES ?	9
A. DES MODALITÉS DE SORTIE DE L'UNION ENCORE INDETERMINÉES.....	9
1. <i>Un cadre juridique pour un éventuel « Brexit » inéprouvé</i>	9
2. <i>Quelles alternatives à l'Union pour le Royaume-Uni ?</i>	11
3. <i>Quelle place pour le Royaume-Uni en cas de maintien ?</i>	20
B. L'IMPACT ÉCONOMIQUE DU « BREXIT » POUR LE ROYAUME-UNI.....	22
1. <i>Retour sur les gains économiques de l'intégration européenne</i>	23
2. <i>Les conséquences économiques immédiates d'un « Brexit »</i>	25
3. <i>Un « Brexit » aux effets globalement négatifs à long terme</i>	28
C. ... ET POUR LES AUTRES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE.....	40
II. LES INCIDENCES BUDGÉTAIRES D'UN ÉVENTUEL « BREXIT »	42
A. LE « BREXIT » : UN GAIN BUDGÉTAIRE DISCUTABLE POUR LE ROYAUME-UNI,.....	42
1. <i>Une moindre contribution au budget de l'Union européenne ?</i>	42
2. <i>Les incidences budgétaires d'un ralentissement de l'activité</i>	44
B. ... UN COÛT POTENTIEL SIGNIFICATIF POUR LES ÉTATS MEMBRES.....	45
III. LE « BREXIT », ET APRÈS ?	47
A. SE PRÉSERVER DU PIRE, UN ENJEU POUR LA FRANCE	48
B. REVIVIFIER LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE.....	48

Mesdames, Messieurs,

Quitter ou ne pas quitter l'Union européenne, telle est la question à laquelle les citoyens britanniques auront à répondre lors du référendum qui se tiendra le 23 juin prochain¹. Dès avant son adhésion à la Communauté économique européenne (CEE), en 1973, le Royaume-Uni a entretenu une relation ambiguë avec le projet d'une union des États européens. En 1951, il avait exclu de rejoindre la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) puis, en 1957, refusé de signer le traité de Rome qui a donné naissance au Marché commun – suscitant même la création d'une organisation concurrente, l'Association européenne de libre-échange (AELE).

Par ailleurs, une année seulement après que le pays a rallié la Communauté économique européenne, les Britanniques ont reconduit, au cours des élections générales d'octobre 1974, une majorité travailliste s'étant engagée à ce que les électeurs puissent, « *par le biais des urnes* »², se prononcer sur la place du Royaume-Uni dans le Marché commun. Une large partie des électeurs – 67,2 % des suffrages – s'étaient exprimés, à l'occasion du référendum du 5 juin 1975, en faveur d'un maintien dans la CEE. Pour autant, loin de s'éteindre, le débat sur l'inscription du Royaume-Uni dans le projet européen a perduré jusqu'à aujourd'hui, voire a gagné en intensité.

Si l'intégration du Royaume-Uni au système institutionnel européen paraît acquise, ce que tend à montrer, entre autres, le taux de transposition des directives communautaires³, une large part de la population britannique semble nourrir une relative défiance à l'égard de l'Union européenne. Ainsi, dans le sondage Eurobaromètre du printemps 2015, seuls 32 % des personnes interrogées déclaraient avoir une image positive de l'Union⁴.

La distance entretenue par le Royaume-Uni à l'égard du projet européen trouverait notamment sa source, selon certains commentateurs⁵, dans des facteurs de nature géographique, historique et économique. Tout d'abord, le caractère insulaire du Royaume-Uni et sa tradition maritime

¹ Selon les termes du « *European Union Referendum Act* » du 17 décembre 2015, les citoyens britanniques seront amenés à se prononcer sur la question suivante : « Le Royaume-Uni doit-il rester membre de l'Union européenne ou quitter l'Union européenne ? » (« *Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?* »).

² *Labour Party, Britain will win with the Labour: Labour Party manifesto, octobre 1974 [traduction de la commission des finances du Sénat].*

³ Selon les données publiées par la Commission européenne, le déficit de transposition des directives relatives au marché unique au cours de la période 2013-2014 n'était que de 0,3 % au Royaume-Uni, contre une moyenne de 0,7 % au sein de l'Union européenne (cf. Commission européenne, Le tableau d'affichage du marché unique. Transposition, 2014).

⁴ Commission européenne, Eurobaromètre Standard 83 – Printemps 2015. L'opinion publique dans l'Union européenne, juillet 2015.

⁵ C. Grant, « *Why is Britain eurosceptic?* », *Centre for European Reform Essays*, 2008.

seraient de forts éléments identitaires¹, exerçant une influence déterminante sur les perceptions britanniques. Ceci avait été parfaitement résumé par Winston Churchill lorsqu'il déclarait, en juin 1944, à Charles de Gaulle : « *Sachez-le ! Chaque fois qu'il nous faudra choisir entre l'Europe et le grand large, nous serons toujours pour le grand large* ». Ensuite, l'issue de la Seconde Guerre mondiale a joué un rôle central dans l'histoire britannique ; ayant tenu en échec l'armée allemande tout au long du conflit, le Royaume-Uni n'a pas ressenti l'« urgence » de la construction européenne, contrairement aux pays d'Europe continentale. Même, l'intégration européenne serait perçue comme un « *rappel du statut amoindri et déclinant de la Grande-Bretagne, plutôt que comme un levier de restauration de sa grandeur passée* »² – cette dernière étant davantage associée au Commonwealth qu'à l'Union européenne. Enfin, le Royaume-Uni est un pays résolument tourné vers le commerce extra-européen, ses échanges avec l'Europe étant significativement inférieurs à ceux avec le reste du monde avant son adhésion à la Communauté économique européenne (CEE)³.

Il en ressort une conception de la construction européenne propre au Royaume-Uni. À ce titre, le député européen Alain Lamassoure a parlé d'un « *malentendu originel* »⁴ entre celui-ci et les autres pays européens. Alors que pour les continentaux, l'Europe constitue une « *union sans cesse plus étroite* » disposant d'une existence propre, qui transcende les États qui la composent, pour les Britanniques, « *l'Union européenne (UE) est une organisation internationale [...] dans laquelle le Royaume-Uni a pour seul objectif de défendre ses intérêts nationaux* »⁵. Aussi les Britanniques auraient-ils une appréhension contractuelle de leur adhésion à l'Union européenne⁶, qui n'a de pertinence que si elle demeure pleinement bénéfique.

Dans ces conditions, il n'est aucunement surprenant que ces derniers soient enclins à vouloir renégocier les termes de ce contrat. Telle était la démarche engagée par le gouvernement conduit par le travailliste Harold Wilson en 1975 ; celle entreprise par le Premier ministre David Cameron ne paraît guère différente. Seulement, le contexte a évolué et l'euroscpticisme s'est plus profondément ancré dans le paysage politique britannique. Ceci est mis en évidence par l'émergence du United Kingdom Independence Party (UKIP), qui a remporté le plus grand nombre de sièges lors des élections européennes de 2014, mais aussi par le renforcement de la frange la plus anti-européenne du parti conservateur qui est parvenue, à la fin de l'année 2011, à déposer et faire débattre à la Chambre des communes une

¹ V. Pertusot, « *Brexit : les risques du référendum* », Politique étrangère, 2016/1, p. 135-147.

² B. Wellings, « *European Integration and the End of an Imperial Consciousness in Britain* », Australian Journal of Politics and History, vol. 60, n° 1, 2014, p. 95 [traduction de la commission des finances du Sénat].

³ V. Pertusot, op. cit.

⁴ A. Lamassoure, « *Europe : le cas du patient anglais* », Politique étrangère, 2015/1, p. 63.

⁵ Ibid., p. 65.

⁶ V. Pertusot, op. cit.

motion demandant au gouvernement d'organiser un référendum sur le maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne. Initialement défavorable à cette initiative, David Cameron a annoncé en janvier 2013 l'organisation d'un tel référendum – devenue, par la suite, un engagement de campagne du parti conservateur lors des élections générales de 2015¹. De même, si de récents sondages semblent indiquer que les sympathisants travaillistes sont majoritairement favorables au maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne, tous les candidats à la tête du Labour s'étaient prononcés, en 2015, en faveur de la tenue d'un référendum. De surcroît, l'opinion et le débat politique sont soumis aux influences de médias dont l'euroscpticisme s'est progressivement accru depuis l'adhésion britannique à la Communauté économique européenne en 1973².

Dès lors, la perspective d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne est loin d'être théorique. Or, les incertitudes sont nombreuses quant à ce qui pourrait ressortir d'un éventuel « Brexit ». Compte tenu de l'ampleur d'un tel évènement, la situation politique extérieure et intérieure du Royaume-Uni pourrait s'en trouver affectée, en particulier pour ce qui est de ses relations avec les pays membres du Commonwealth, susceptibles de voir l'appartenance à cette organisation comme un moyen d'accéder plus aisément au marché européen grâce à l'intermédiaire britannique, voire avec certaines de ses nations constitutives, comme l'Écosse, aux velléités indépendantistes prononcées, ou l'Irlande du Nord, qui figure parmi les premières régions bénéficiaires des fonds européens et reste marquée par un conflit politique dont la violence ne s'est atténuée que récemment.

Par ailleurs, un « Brexit » aurait d'importantes conséquences économiques et budgétaires, et ce aussi bien pour le Royaume-Uni lui-même que pour les autres États européens. Aussi, ce sont spécifiquement ces conséquences que le présent rapport cherche à appréhender, en dépit des contraintes qui pèsent sur un tel exercice. En cela, il vient poursuivre et compléter les travaux récemment menés par notre collègue Fabienne Keller au nom de la commission des affaires européennes du Sénat³.

De nombreux éléments tendent à indiquer qu'une sortie du Royaume-Uni aurait des incidences économiques négatives. Par suite, il convient de les anticiper et, s'agissant des autres pays européens, comme la France, de déterminer la conduite à tenir afin d'atténuer, pour eux-mêmes, les effets défavorables d'un « Brexit » d'un point de vue aussi bien économique que budgétaire.

¹ *Conservative Party, The Conservative Party Manifesto 2015, avril 2015, p. 72-73.*

² *O. Daddow, « The UK media and 'Europe': from permissive consensus to destructive dissent », International Affairs, vol. 88, n° 6, 2012, p. 1219-1236.*

³ *Rapport d'information n° 347 (2015-2016) sur les demandes de réforme de l'Union européenne présentées par le Royaume-Uni fait par Fabienne Keller au nom de la commission des affaires européennes du Sénat, janvier 2016.*

Il ne paraît pas illégitime, en effet, que face à l'éventualité d'une séparation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, que l'on pourrait, non sans facétie, également appeler « Brivorce », que les autres États membres s'interrogent sur la répartition des « acquêts », soit des bénéfices nés de l'appartenance britannique à l'Union européenne, notamment en termes d'activité économique.

En tout état de cause, quand bien même les citoyens britanniques feraient le choix de demeurer au sein de l'Union européenne, les effets de l'organisation du référendum continueraient à se faire sentir au cours des années à venir. Au-delà du fait que les débats sur la place du pays dans l'Union devraient perdurer, l'initiative britannique a possiblement contribué au réveil de forces centrifuges qui pourraient venir menacer la cohésion européenne.

Par conséquent, la tenue prochaine du référendum britannique et, plus généralement, les épreuves auxquelles l'Europe doit aujourd'hui faire face, nous invitent à nous rappeler les bienfaits – notamment économiques – de notre appartenance à l'Union européenne et à nous interroger sur les améliorations à apporter à cette dernière, de manière à maintenir vivant le projet européen.

I. LE « BREXIT » : QUELS ENJEUX ÉCONOMIQUES ?

Les conséquences économiques d'un éventuel « Brexit » sont pour le moins difficiles à anticiper tant les incertitudes quant aux modalités d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne sont grandes. Le cadre juridique applicable à un retrait de l'Union, bien que désormais prévu par les traités, n'a encore jamais été éprouvé ; de même, la nature des relations qui prévaudraient entre les États membres et le Royaume-Uni en cas de sortie de ce dernier, notamment en matière d'échanges commerciaux, reste indéterminée.

Dès lors que les facteurs à prendre en compte afin d'appréhender les effets macroéconomiques d'un « Brexit » sont innombrables, les estimations avancées de ceux-ci doivent être accueillies avec la prudence qui s'impose. Pour autant, **les travaux s'appliquant à évaluer de tels effets ont le mérite de nous permettre d'approcher les incidences économiques d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, à défaut de pouvoir les connaître de manière certaine.**

Aussi les développements qui suivent s'attachent-ils à **présenter les principales études disponibles à ce jour – issues de groupes de réflexion, de la littérature économique, ou encore d'administrations nationales et d'organisations internationales ;** à ce titre, il convient de relever que le rapprochement d'un nombre significatif d'études distinctes est de nature à permettre d'atténuer le « biais » politique susceptible de les affecter – que cela soit en faveur ou contre un départ du Royaume-Uni de l'Union.

A. DES MODALITÉS DE SORTIE DE L'UNION ENCORE INDETERMINÉES

Les modalités d'une éventuelle sortie de l'Union européenne du Royaume-Uni demeurent, à ce jour, largement indéterminées. Tout exercice d'évaluation des conséquences économiques d'un éventuel « Brexit » implique, par suite, préalablement de s'interroger sur le cadre juridique qui trouverait à s'appliquer, ainsi que sur les « options » possibles quant aux relations qu'entretiendraient le Royaume-Uni et les États membres.

1. Un cadre juridique pour un éventuel « Brexit » inéprouvé

Dans l'éventualité où les Britanniques feraient le choix de se retirer de l'Union européenne, **le cadre juridique susceptible de s'appliquer pourrait être celui posé par l'article 50 du traité sur l'Union européenne (TUE),** qui a été introduit par le traité de Lisbonne entré en vigueur en 2009. Toutefois, les conditions concrètes de cette nouvelle procédure restent encore inconnues, faute d'avoir été jamais éprouvées.

Article 50 du traité sur l'Union européenne

1. Tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union.

2. L'État membre qui décide de se retirer notifie son intention au Conseil européen. À la lumière des orientations du Conseil européen, l'Union négocie et conclut avec cet État un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union. Cet accord est négocié conformément à l'article 218, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il est conclu au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen.

3. Les traités cessent d'être applicables à l'État concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification visée au paragraphe 2, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'État membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai.

4. Aux fins des paragraphes 2 et 3, le membre du Conseil européen et du Conseil représentant l'État membre qui se retire ne participe ni aux délibérations ni aux décisions du Conseil européen et du Conseil qui le concernent.

La majorité qualifiée se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

5. Si l'État qui s'est retiré de l'Union demande à adhérer à nouveau, sa demande est soumise à la procédure visée à l'article 49.

Ainsi, le deuxième paragraphe de l'article 50 susmentionné prévoit une procédure, facultative, **permettant au Royaume-Uni, après avoir notifié son intention au Conseil européen, de négocier un accord fixant les modalités de son retrait avec l'Union européenne.** Si une telle négociation aboutissait, le retrait du pays de l'Union serait effectif à la date d'entrée en vigueur de l'accord – les traités européens cessant de lui être applicables ; dans le cas contraire, le retrait interviendrait de manière automatique deux ans après la notification de l'intention de se retirer – *« sauf si le Conseil européen, en accord avec l'État membre concerné, décid[ait] à l'unanimité de proroger ce délai ».*

Dès lors, **en principe, la décision du Royaume-Uni de quitter l'Union enclencherait un compte à rebours de deux années à l'issue duquel, à défaut de la conclusion d'un accord de retrait, le pays se trouverait dans la situation d'un simple « tiers » à l'égard des autres États membres.** Toutefois, une telle hypothèse reste, à bien des égards, théorique ; en effet, compte tenu du degré d'imbrication des économies du Royaume-Uni et du reste de l'Union, il est plus que probable que des mesures transitoires seraient adoptées, et ce quel que soit l'aboutissement de la procédure prévue par l'article 50 du traité sur l'Union européenne. **Tout laisse à croire que cette dernière procédure ferait, en cas de « Brexit », l'objet d'une application « constructive » afin de préserver les intérêts de l'ensemble des parties.**

Quoi qu'il en soit, **au cours de la période consacrée aux négociations, le Royaume-Uni demeurerait un membre à part entière de l'Union européenne** – avec les conséquences qui s'y rattachent. L'article 50 prévoit cependant une exception ; les représentants britanniques au sein du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne ne seraient pas en droit de participer aux délibérations et aux décisions concernant leur pays dans le cadre des discussions relatives au retrait.

Par ailleurs, la négociation et la conclusion d'un accord de retrait devraient s'accompagner d'**une révision des traités, en vertu de l'article 48 du traité sur l'Union européenne, afin de tirer toutes les conséquences de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.**

2. Quelles alternatives à l'Union pour le Royaume-Uni ?

Outre le fait que les conditions juridiques concrètes d'un retrait de l'Union européenne restent peu définies, **une grande incertitude demeure quant à la nature des relations qu'entreprendraient l'Union et le Royaume-Uni en cas de « Brexit »**. À ce jour, de nombreuses options peuvent être envisagées. Parmi les trois principales d'entre elles figurent :

- **le rattachement du Royaume-Uni à l'Espace économique européen (EEE)**, à l'instar de la Norvège, de l'Islande ou du Liechtenstein ;

- **la négociation d'un accord bilatéral entre le Royaume-Uni et l'Union européenne**, sur le modèle des accords liant la Suisse, la Turquie, ou encore le Canada à cette dernière ;

- **l'absence d'accord spécifique entre le Royaume-Uni et l'Union européenne**, les relations commerciales étant, par conséquent, encadrées par les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

L'analyse qui suit s'attache à considérer plus particulièrement, pour chacune de ces alternatives, **le degré d'accès au marché unique**, donc aux avantages économiques qui s'y rattachent, **les obligations qui y sont associées**, notamment en termes de contribution au budget de l'Union et d'application de la législation européenne, et **le niveau d'influence sur l'environnement juridico-commercial.**

a) Un rattachement à l'Espace économique européen

L'Espace économique européen (EEE) rassemble les 28 États de l'Union européenne et trois des quatre pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) – à savoir **la Suède, l'Islande et le Liechtenstein qui ont, ainsi, accès à de larges pans du marché unique.**

Dans l'hypothèse où, à la suite d'un « Brexit », le Royaume-Uni souhaitait rejoindre l'EEE, celui-ci devrait préalablement adhérer à l'AELE et recueillir, à cet effet, l'unanimité des membres de l'Association ; de même, sa candidature devrait, ensuite, être unanimement validée par les membres de

l'EEE. Toutefois, il convient de relever, à cet égard, que « les autorités norvégiennes se sont opposées à une possible extension de l'AELE/EEE aux pays d'Europe centrale et orientale durant les années 1990, et ont récemment rejeté les signes d'intérêt des micro-États européens »¹ ; si la Norvège paraît plus ouverte à une adhésion des Îles Féroé à l'AELE et à une intégration plus poussée de la Suisse, **celle-ci s'est jusqu'à présent montrée inquiète quant à une éventuelle modification de la « dynamique » de l'Association, qui pourrait affecter ses relations avec l'Union européenne.**

En tout état de cause, **un rattachement à l'EEE offrirait au Royaume-Uni un accès étendu au marché unique.** En effet, dans ce cadre, resteraient applicables les libertés de circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes – sachant, néanmoins, que les autorités britanniques semblent vouloir davantage contrôler l'entrée des personnes sur leur territoire, comme le montrent les revendications portées au cours des négociations ayant abouti au compromis de février dernier, dont les termes sont examinés *infra*.

En outre, pour reprendre l'exemple de la Norvège, qui constitue le principal État membre de l'Espace économique européen, l'appartenance à ce dernier permet **d'échanger des biens – qu'il s'agisse d'importations ou d'exportations – avec les États membres de l'Union et de l'EEE sans acquitter de droits de douane**, à l'exception de certains produits agricoles et de la pêche. De même, **elle donne accès au « passeport européen » pour les acteurs financiers**, ce qui présente un intérêt tout particulier pour un pays comme le Royaume-Uni, où les services financiers occupent une place prépondérante dans l'activité économique.

Le « passeport européen » pour les services financiers

Le « passeport européen » – aussi appelé « agrément unique » – permet aux établissements de crédit, de paiement, de monnaie électronique, ainsi qu'aux entreprises d'investissement ou d'assurance, **d'exercer leurs activités dans tout État membre de l'Union européenne (UE) ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), dès lors qu'ils ont obtenu un agrément de l'autorité compétente dans leur pays d'origine.**

L'usage du « passeport européen » peut se faire par le biais de la **libre prestation de service** – consistant, pour une entité, à pouvoir offrir des services sur le territoire d'un autre État membre sans y être établie –, ou par celui de la **liberté d'établissement** – qui correspond à la faculté pour une entreprise d'offrir ses services dans un autre pays à partir d'un établissement permanent.

Source : *commission des finances du Sénat*

¹ Comité norvégien de l'EEE, « Chapter 13 – Other parties' views on Norway's agreements with the EU ». In *Outside and Inside. Norway's agreements with the European Union, 2012* [traduction de la commission des finances du Sénat].

Toutefois, dans la mesure où **l'EEE ne constitue pas une union douanière**, elle ne permet pas d'éviter les coûts administratifs inhérents aux contrôles douaniers ou encore à l'obtention de certificats attestant de l'origine des produits, qui peuvent, parfois, se révéler supérieurs aux droits de douane eux-mêmes¹. **Les États parties à l'EEE sont également exclus des accords commerciaux négociés par l'Union européenne avec des pays tiers** – alors que, selon le Trésor britannique², après prise en compte des accords en cours de négociation, 80 % des exportations du Royaume-Uni seraient destinées aux États membres ou aux pays avec lesquels l'Union a négocié un accord de libre-échange.

Par ailleurs, **l'adhésion à l'Espace économique européen comporte des obligations, comme celle d'apporter une contribution au budget de l'Union européenne**, d'un montant de 447 millions d'euros pour la période 2014-2020 dans le cas de la Norvège au titre de sa participation à certains programmes européens (Horizon 2020, Erasmus +, Galileo et Copernic) – à laquelle s'ajoutent des contributions annuelles de 6 millions d'euros pour la coopération entre le pays et l'Union européenne en matière de justice et d'affaires intérieures et de 25 millions d'euros dans le cadre du programme de coopération territoriale européenne (Interreg). **La Norvège contribue aussi aux efforts visant à réduire les disparités économiques et sociales au sein de l'EEE**, à hauteur de 388 millions d'euros par an, et ce tout au long de la période 2014-2021.

Enfin, en dépit d'une plus grande souplesse en matière agricole ou encore de pêche, **les pays de l'EEE sont tenus d'appliquer l'essentiel des règles de l'Union européenne** présentant directement un lien avec le marché unique, ou moins directement, comme dans les domaines environnementaux ou de la politique sociale³. À titre indicatif, le groupe de réflexion Open Europe a estimé que « 93 des 100 normes les plus coûteuses découlant de la législation de l'Union européenne demeureraient »⁴ si le Royaume-Uni venait à substituer un rattachement à l'EEE à une pleine appartenance à l'Union.

Or, si l'indépendance « normative » découlant du rattachement à l'EEE est limitée, **l'influence exercée par les États concernés sur l'élaboration de la législation de l'Union l'est tout autant**, dès lors qu'elle se limite à de simples consultations.

¹ Ainsi que le relève ultérieurement le présent rapport, les coûts administratifs inhérents au franchissement des frontières, notamment en raison de l'application des « règles du pays d'origine », peuvent représenter jusqu'à 24 % de la valeur des biens échangés (cf. E. Moïse et F. Le Bris, « Trade Costs – What Have We Learned ? », OECD Trade Policy Papers, n° 150, 2013).

² HM Government, HM Treasury analysis: the long-term economic impact of the EU membership and the alternatives, Londres, avril 2016.

³ L'accord relatif à l'Espace économique européen (EEE) présente la particularité d'être mis à jour, et ce continuellement, par l'incorporation des nouveaux actes de l'Union européenne.

⁴ Open Europe, What would a 'Norway-style' relationship with the EU entail?, 28 octobre 2015 [traduction de la commission des finances du Sénat].

Tableau n° 1 : Aspects économiques des relations possibles entre le Royaume-Uni et l'Union européenne à l'issue d'un « Brexit »

Alternatives à l'Union européenne	Caractéristiques
<p>Espace économique européen (EEE) (exemple de la Norvège)</p>	<p><i>Accès au marché unique :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • absence de droits de douane sur les biens, à l'exception de certains produits de l'agriculture et de la pêche • couverture seulement partielle des activités agricoles et de pêche • accès au « passeport européen » au titre des services financiers • absence d'union douanière avec l'UE (coûts administratifs liés aux contrôles douaniers, etc.) • absence d'accès aux accords commerciaux négociés par l'UE <p><i>Obligations :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • application de l'essentiel des règles de l'UE, dont celles relatives aux produits, à la liberté de circulation des personnes, à l'environnement, à l'énergie, au climat et à la politique sociale • contribution au budget de l'UE/contribution financière à l'atténuation des disparités économiques et sociales au sein de l'EEE <p><i>Influence :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • influence limitée sur l'élaboration des règles de l'UE (simples consultations)
<p>Accord bilatéral</p>	<p>Suisse</p> <p><i>Accès au marché unique :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • absence de droits de douane sur les biens, à l'exception de certains produits de l'agriculture • réduction des barrières non tarifaires dans les secteurs couverts par les accords liant la Suisse à l'UE • couverture limitée des services ; absence d'accès au « passeport européen » au titre des services financiers • absence d'union douanière avec l'UE (coûts administratifs liés aux contrôles douaniers, etc.) • absence d'accès aux accords commerciaux négociés par l'UE <p><i>Obligations :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • application des règles européennes dans les secteurs couverts par les accords liant la Suisse à l'UE et celles inhérentes à la libre circulation des personnes • contribution au budget de l'UE/contribution financière à l'atténuation des disparités économiques et sociales avec les nouveaux États membres de l'UE <p><i>Influence :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • aucune influence sur l'élaboration des règles de l'UE
	<p>Turquie (union douanière)</p> <p><i>Accès au marché unique :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • absence de droits de douane sur les biens et les produits agricoles transformés • barrières non tarifaires limitées sur les biens et les produits agricoles transformés • absence d'accord spécifique relatif aux services, notamment financiers • droits de douane communs avec l'UE applicables aux importations de pays tiers • absence de coûts administratifs liés, notamment, aux contrôles douaniers pour les importations de biens manufacturés • absence d'accès aux accords commerciaux négociés par l'UE

		<p><i>Obligations :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • obligation d'appliquer des normes équivalentes à celles en vigueur dans l'UE dans les domaines où il existe un accès au marché unique • absence de contribution au budget de l'UE <p><i>Influence :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • aucune influence sur l'élaboration des règles de l'UE
	<p>Canada</p>	<p><i>Accès au marché unique :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • absence de droits de douane sur les biens, à l'exclusion de certains produits de l'agriculture et suppression progressive des droits de douane dans certains secteurs clefs, comme celui de l'automobile • libéralisation partielle des services ; absence d'accès au « passeport européen » au titre des services financiers • absence d'union douanière avec l'UE (coûts administratifs liés aux contrôles douaniers, etc.) • absence d'accès aux accords commerciaux négociés par l'UE <p><i>Obligations :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • obligation de respecter les normes européennes pour les produits importés • absence de contribution au budget de l'UE <p><i>Influence :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • aucune influence sur l'élaboration des règles de l'UE
	<p>Organisation mondiale du commerce</p>	<p><i>Accès au marché unique :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • application de droits de douane sur les importations • absence d'accès au « passeport européen » au titre des services financiers • absence d'union douanière avec l'UE (coûts administratifs liés aux contrôles douaniers, etc.) • absence d'accès aux accords commerciaux négociés par l'UE <p><i>Obligations :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • obligation de respecter les standards européens pour les produits importés • absence de contribution au budget de l'UE <p><i>Influence :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • aucune influence sur l'élaboration des règles de l'UE

Source : commission des finances du Sénat

b) La négociation d'un accord entre le Royaume-Uni et l'Union européenne

Les contours et le contenu possibles d'un accord bilatéral entre le Royaume-Uni et l'Union européenne sont particulièrement difficiles à appréhender dans la mesure où il n'est pas possible de préjuger de l'issue d'éventuelles négociations. Toutefois, **à titre indicatif, il est possible de se référer aux accords liant actuellement l'Union à la Suisse, à la Turquie, ou encore au Canada.**

(1) La Suisse : un dense réseau d'accords avec l'Union européenne

La Suisse constitue, sans doute, le pays tiers avec lequel l'Union entretient la relation bilatérale la plus complète et complexe¹, dès lors qu'en sus de l'accord de libre-échange (ALE) signé en 1972 existent près de 120 accords bilatéraux d'ouverture des marchés. Ainsi, à l'exception de certains produits agricoles, les biens circulent entre la Suisse et les États membres en franchise de douane. De même, les accords applicables tendent à réduire les barrières non tarifaires dans les secteurs couverts.

Les services ne sont, quant à eux, que partiellement couverts par les accords commerciaux helvético-européens, en particulier dans le domaine financier où seul existe un accord relatif à l'assurance non-vie. Aussi les établissements financiers suisses n'ont-ils pas accès au « passeport européen ».

Pas plus que l'EEE, **le réseau d'accords liant la Suisse à l'Union européenne ne constitue une union douanière**, ce qui implique que les échanges commerciaux soient également soumis aux coûts administratifs précités (contrôles douaniers, démarches administratives, etc.). En outre, **la Suisse ne bénéficie pas des accords commerciaux négociés par l'Union européenne avec des pays tiers.**

Il convient de souligner qu'en vertu des accords entre l'Union européenne et la Suisse, **cette dernière doit appliquer la libre circulation des personnes**. Par ailleurs, la Suisse est tenue de **se conformer aux règles européennes applicables dans les secteurs couverts par les accords** – sans pour autant avoir aucune influence sur l'élaboration des règles européennes. En contrepartie de son accès au marché unique, **la République helvétique contribue au budget de l'Union européenne** et apporte **une contribution financière à l'atténuation des disparités économiques et sociales avec les nouveaux États membres.**

(2) La Turquie : une union douanière avec l'Union européenne

Depuis 1995, **la Turquie forme avec l'Union européenne une union douanière**. Dans ce cadre, les échanges portant sur les biens et les produits

¹ La Suisse est également membre de l'Association européenne de libre-échange (AELE) sans, toutefois, appartenir à l'Espace économique européen (EEE), à la différence de la Norvège, de l'Islande et du Liechtenstein.

agricoles transformés ne font pas l'objet de droits de douane ; par ailleurs, du fait de l'existence de l'union douanière, ceux-ci donnent lieu à des coûts administratifs limités lors du passage des frontières. Les services ne sont pas couverts par l'accord turco-européen.

En outre, la Turquie se doit d'**aligner ses droits de douane vis-à-vis des pays tiers sur ceux appliqués par l'Union européenne** ; ainsi, tout accord commercial conclu par l'Union avec ces pays prévoyant une réduction des droits douane s'impose à la Turquie. Pour autant, **cette dernière ne bénéficie pas des accords commerciaux négociés par l'Union européenne avec des États tiers.**

Dans les secteurs où la Turquie bénéficie d'un accès au marché unique, **celle-ci doit appliquer des normes équivalentes à celles en vigueur dans l'Union européenne sans pouvoir influencer sur leur élaboration.** De même, les entreprises souhaitant exporter leurs produits dans l'Union doivent se conformer aux standards européens. Toutefois, à la différence des pays membres de l'EEE et de la Suisse, **la Turquie n'est pas tenue de contribuer au budget de l'Union européenne**, mais reçoit des aides financières de cette dernière, notamment au titre de l'Instrument d'aide de préadhésion (IAP).

(3) Le Canada : un accord de libre-échange

Le Canada a conclu, en septembre 2014, un accord de libre-échange avec l'Union européenne – dit accord économique et commercial global (AECG) ; celui-ci devrait être ratifié au cours de l'année 2017 et prévoit une entrée en vigueur progressive. Selon les termes de cet accord, les produits canadiens pourront accéder à l'Union européenne sans droits de douane. Toutefois, sont prévues des exclusions permanentes, pour certains produits agricoles ; en outre, les droits de douane ne seront supprimés que progressivement, sur une période de sept années, dans certains secteurs clefs comme celui de l'automobile.

S'il couvre les services, l'AECG n'ouvrira pas l'accès au « passeport européen » aux sociétés financières canadiennes. Par ailleurs, ne prévoyant pas d'union douanière, celui-ci ne fera pas disparaître les coûts administratifs susmentionnés liés au passage des frontières. De même, il n'étendra pas au Canada le bénéfice des accords commerciaux négociés par l'Union européenne avec des pays tiers.

L'AECG ne prévoit pas de contribution au budget de l'Union et les entreprises canadiennes seront seulement tenues de respecter les standards européens pour les produits exportés dans les États membres. Bien évidemment, le Canada n'aura aucune influence sur l'élaboration de la législation de l'Union européenne.

(4) Quel accord bilatéral pour le Royaume-Uni ?

Il paraît peu probable qu'aucune des relations bilatérales existantes - pas plus, d'ailleurs, qu'un rattachement à l'EEE - convienne véritablement au Royaume-Uni, en raison de l'insuffisance de l'accès au marché unique ou de l'influence exercée sur le cadre juridico-commercial, en particulier lorsque celle-ci est mise en regard des obligations inhérentes à chaque option (contribution au budget de l'Union européenne, application de la législation européenne, etc.). Dans ces conditions, **tout porte à croire que le Royaume-Uni, en cas de sortie de l'Union européenne, serait davantage enclin à négocier un accord bilatéral plus avantageux avec cette dernière.**

Toutefois, comme cela était indiqué précédemment, il est impossible de prévoir les termes d'un tel accord. Pour autant, il n'est pas sans intérêt de s'interroger sur des questions aussi importantes que celle du périmètre possible de cet accord ; à cet égard, **le groupe de réflexion Open Europe¹ a proposé une analyse reposant sur la logique du « déficit commercial »**, selon laquelle les secteurs dans lesquels le Royaume-Uni affiche un déficit commercial feront plus probablement l'objet d'un accord permettant un accès au marché unique dans des conditions similaires à celles applicables actuellement.

Tableau n° 2 : Probabilité d'un accord entre le Royaume-Uni et l'Union européenne selon les secteurs à l'aune de la logique du « déficit commercial »

Secteurs		% exportés dans l'UE	Balance commerciale avec l'UE <i>(en Md de livres)</i>	Risques de perturbations	Probabilité d'un accès similaire à l'UE
Biens	Automobiles	35,0	- 13,95	Élevé	Élevé
	Chimie	56,6	- 7,82	Élevé	Moyen/Élevé
	Aéronautique	44,6	2,56	Élevé	Élevé
	Machines-outils	30,7	- 5,47	Moyen	Élevé
	Aliments, boissons et tabac	60,5	- 16,56	Élevé	Moyen/Élevé
Services	Services financiers	41,4	16,06	Élevé	Faible
	Assurances	18,4	3,85	Moyen	Moyen
	Services professionnels	29,8	- 1,92	Moyen	Moyen

Source : Open Europe (2015)

¹ Open Europe, « What if...? The Consequences, challenges & opportunities facing Britain outside EU », Report 03/2015, mars 2015.

Suivant la logique proposée par Open Europe, la quasi-totalité des secteurs économiques seraient perturbés par un éventuel « Brexit » ; pour autant, **la majorité d'entre eux seraient susceptibles de bénéficier d'un accès au marché unique similaire à celui existant actuellement**, dès lors qu'ils présentent un large déficit commercial, comme celui de l'automobile, ou parce qu'ils s'inscrivent dans un système d'interdépendances au niveau européen, à l'instar du secteur aéronautique.

À l'inverse, **la probabilité d'un accord préservant les conditions d'accès du secteur financier à l'Union semble faible**, compte tenu de l'excédent affiché par le Royaume-Uni. Ceci est à mettre en perspective avec le fait que le « passeport européen » n'a été ouvert à aucun pays tiers dans le cadre d'accords bilatéraux. En outre, Open Europe juge « moyenne » la probabilité d'un accord dans les secteurs des assurances et des services professionnels.

S'agissant d'une éventuelle contribution au budget de l'Union ou de l'application de la législation européenne, il est difficile d'aller au-delà des simples conjectures. Malgré tout, il paraît difficilement envisageable que le maintien d'une intégration élevée du Royaume-Uni au marché unique puisse se faire sans qu'une contribution financière ne soit demandée à ce dernier, à l'exemple de la Suisse ou de la Norvège. De même, **la cohérence d'un espace économique formé par l'Union européenne et le Royaume-Uni semble impliquer une certaine uniformité des règles applicables**, donc la transposition par les autorités britanniques d'une part importante des règles relatives au marché unique ; cependant, la participation d'un État extérieur à l'Union à l'élaboration de la législation européenne constituerait une situation tout à fait inédite qui interrogerait d'un point de vue institutionnel.

Tableau n° 3 : Durée de négociation d'un accord de libre-échange (exemples)

Négociation	Durée
UE - Corée du Sud	4 années
UE - Mexique	4 années
UE - Australie	3 années
UE - Canada	5 années (non encore entré en vigueur)
UE - Suisse	10 années

Source : OCDE (2016)

Quoi qu'il en soit, il convient de relever que **la durée de négociation d'un accord bilatéral entre le Royaume-Uni et l'Union européenne serait nécessairement longue** – ce qui signifie que l'incertitude entourant la nature des relations britannico-européennes aurait vocation à perdurer bien après le référendum sur le « Brexit ». En effet, si l'on s'en réfère à la durée constatée de négociation des accords de libre-échange auxquels l'Union est partie, **la durée minimale est de trois années** – comme pour l'accord entre l'Union et l'Australie –, même si les autres exemples rappelés par l'OCDE et repris dans

le tableau ci-avant montrent que cette durée pourrait être plus longue encore, en particulier eu égard à la complexité de la négociation d'un accord entre le Royaume-Uni et l'Union européenne.

c) L'application des seules règles de l'Organisation mondiale du commerce

Pour finir, la dernière option, qui représenterait, à bien des égards, l'alternative « par défaut », consisterait à ce que **les relations commerciales entre le Royaume-Uni et l'Union européenne soient régies par les seules règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).**

Dans ce cadre, **les exportations britanniques vers les États membres feraient l'objet de droits de douane**, la seule condition étant que ceux-ci soient aussi « avantageux » que ceux pratiqués par l'Union vis-à-vis du pays tiers ayant la situation la plus favorable, conformément à la clause dite de « la nation la plus favorisée » (« clause NPF »). Par ailleurs, **les échanges seraient soumis à des coûts administratifs douaniers inhérents au franchissement des frontières.** Pas plus qu'en vertu des accords bilatéraux les sociétés financières britanniques ne pourraient bénéficier du « passeport européen ». Toutefois, le Royaume-Uni ne serait pas tenu d'appliquer la législation européenne, la seule exigence étant que les produits exportés vers le marché unique respectent les standards européens.

3. Quelle place pour le Royaume-Uni en cas de maintien ?

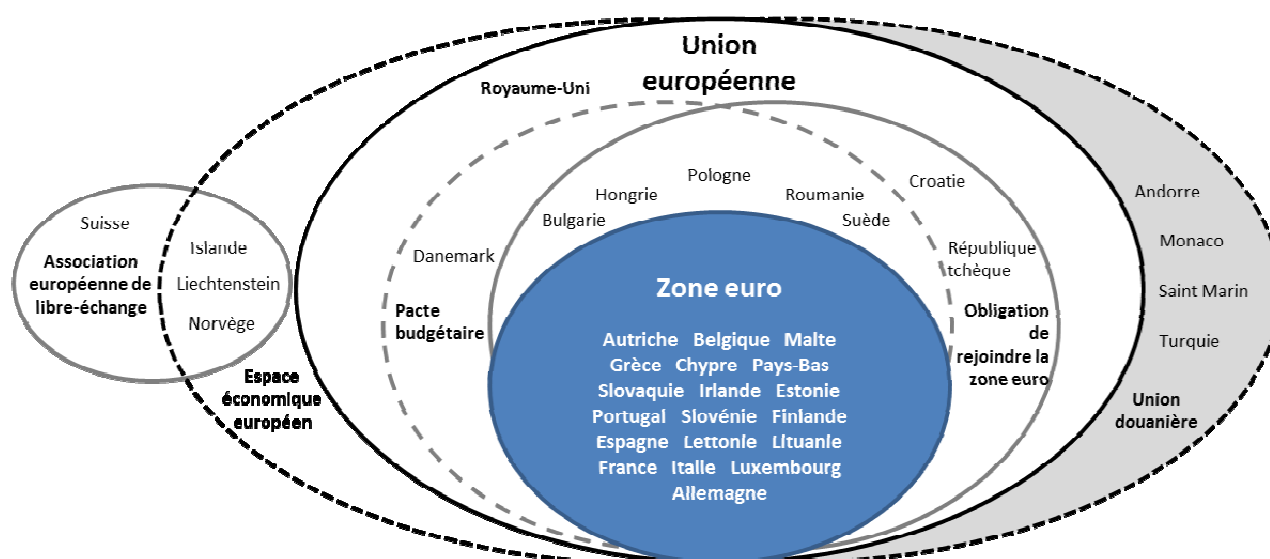
Il convient également de se demander **quelle serait la place du Royaume-Uni dans l'Union européenne si les Britanniques décidaient le maintien de leur pays au sein de cette dernière.** En effet, en février dernier, les autorités britanniques sont parvenues à un « compromis » avec les autres États membres relativement à la situation du Royaume-Uni dans l'Union. Cependant, avant de rappeler les termes de cet accord, il convient de revenir sur **la spécificité de l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union, faite de nombreuses exceptions et exemptions.**

En effet, **si le Royaume-Uni participe pleinement au marché unique, il n'appartient pas à la zone euro ;** d'ailleurs, alors qu'a été négociée une clause d'exemption concernant l'obligation d'adopter la monnaie unique dans le traité de Maastricht, le « European Act » de 2011 impose l'adoption d'une loi par le Parlement ainsi que la tenue d'un référendum avant que le pays puisse rejoindre la zone euro. En outre, étant hors de la zone euro, le Royaume-Uni a refusé de participer à des initiatives telles que le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) – aussi appelé « Pacte budgétaire européen » –, l'Union bancaire, ou encore le « pacte pour l'euro plus ».

Par ailleurs, **le Royaume-Uni n'est pas partie à la convention de Schengen établissant un espace de libre-circulation** et, en vertu des traités, n'est pas tenu de participer aux politiques menées en matière de justice et

d'affaires intérieures. De même, lors de la négociation du traité de Lisbonne, signé en 2007, le Royaume-Uni est parvenu à obtenir de nombreuses dérogations, qui avaient été examinées en détail par la commission des affaires étrangères du Sénat¹ ; en particulier, il est exonéré des obligations liées à l'espace de liberté, de sécurité et de justice et la Charte des droits fondamentaux ne peut lui être opposée.

Graphique n° 4 : Les différents espaces de coopération et d'intégration européens



Source : commission des finances du Sénat (à partir des travaux du Trésor britannique, 2016)

Ainsi le Royaume-Uni occupe-t-il une place « à part » au sein de l'Union européenne, comme que le fait apparaître le graphique ci-avant. Or, les négociations intervenues au cours des derniers mois à l'initiative des autorités britanniques révèlent une volonté d'aller plus avant dans cette logique. À la suite d'une « revue de partage des compétences », qui a fait l'objet d'une analyse approfondie de notre collègue Fabienne Keller au nom de la commission des affaires européennes², le gouvernement britannique a adressé au président du Conseil européen, Donald Tusk, le 9 novembre 2015, « une lettre faisant état des réformes que le Royaume-Uni appelait de ses vœux et voulait voir se réaliser avant de confirmer son appartenance à l'Union »³. Ces exigences ont constitué la base des discussions entre le Royaume-Uni et les autres États membres ayant abouti au compromis du mois de février dernier. Aussi, lors du Conseil européen des 18 et 19 février 2016 ont notamment été

¹ Rapport d'information n° 188 (2007-2008) sur le traité de Lisbonne fait par Jean François-Poncet au nom de la commission des affaires étrangères du Sénat, janvier 2008.

² Rapport d'information n° 420 (2014-2015) sur la place du Royaume-Uni dans l'Union européenne fait par Fabienne Keller au nom de la commission des affaires européennes du Sénat, avril 2015.

³ Rapport d'information n° 347 (2015-2016), op. cit., p. 9.

convenus les éléments suivants, qui doivent servir de lignes directrices à une réforme de long terme de l'Union européenne :

- **en matière de gouvernance économique**, des garanties ont été obtenues afin d'éviter que les États membres de la zone euro puissent établir des obstacles discriminatoires à l'égard des pays non-membres, toute différence de traitement devant être fondée sur des « *raisons objectives* » ; de même, ces derniers ne peuvent être appelés à participer aux mesures visant à sauvegarder la stabilité financière de la zone euro et demeurent compétents en matière de supervision, de régulation et de résolution de leur secteur financier ;

- **concernant la compétitivité**, les autorités britanniques ont obtenu l'engagement que serait engagé un « *ambitieux* » programme de réformes économiques, afin de « *laisser s'exprimer pleinement le potentiel du marché unique et créer de la croissance et des emplois* »¹, comprenant notamment une simplification normative, une réduction des charges administratives, en particulier pour les PME, et la poursuite d'une politique commerciale active ;

- **s'agissant de la souveraineté**, le Royaume-Uni a reçu l'assurance que les traités européens seraient modifiés afin d'être tenu à l'écart du principe selon lequel l'Europe constitue une « *union sans cesse plus étroite* » et obtenu l'établissement d'un mécanisme de « carton rouge » permettant à des parlements nationaux représentant une majorité qualifiée de 55 % des voix de s'opposer, dans certaines conditions, à un projet de règle européenne, ainsi qu'un renforcement du principe de subsidiarité ;

- **pour ce qui est de l'immigration**, les autorités britanniques ont acquis la création d'un « mécanisme de sauvegarde » permettant de limiter, de manière « graduée », les prestations sociales liées à l'emploi non contributives accordées aux travailleurs de l'Union nouvellement arrivés, et ce pendant quatre années au plus après le début de leur emploi.

B. L'IMPACT ÉCONOMIQUE DU « BREXIT » POUR LE ROYAUME-UNI...

Les conséquences économiques d'une sortie du Royaume-Uni font l'objet d'intenses débats – favorisés par le fait que celles-ci, pour les raisons qui ont été évoquées précédemment, sont extrêmement difficiles à anticiper. Pour autant, la quasi-totalité des acteurs s'accordent sur le fait que, durant la période suivant immédiatement le référendum, un éventuel « Brexit » aurait un effet déstabilisant sur l'économie britannique. **Aussi les divergences d'appréciation semblent-elles essentiellement concerner les perspectives à moyen et long termes.**

Le présent développement a donc pour finalité première de **présenter les principales études disponibles à ce jour examinant les effets**

¹ HM Government, op. cit., p. 22 [traduction de la commission des finances du Sénat].

économiques possibles d'un « Brexit » à cette échéance ; à cet égard, il apparaît que **les incidences d'un retrait du Royaume-Uni de l'Union seraient globalement défavorables pour l'économie britannique**, mais aussi pour celles des autres États européens. En effet, s'il ne fait aucun doute qu'une sortie du Royaume-Uni présenterait des aspects bénéfiques – ce que ne manquent pas de souligner les tenants du « Brexit » –, ces derniers doivent toutefois être relativisés.

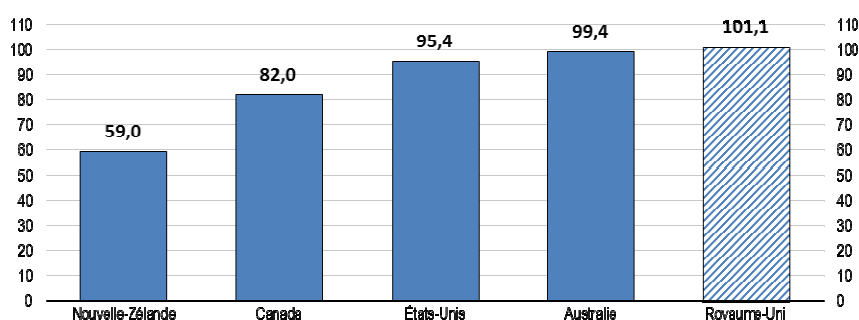
1. Retour sur les gains économiques de l'intégration européenne

Avant toute chose, **il faut rappeler les bénéfices économiques associés à l'appartenance à l'Union européenne**. En effet, le prochain référendum britannique constitue l'occasion, tant pour le Royaume-Uni que pour les autres États membres, de se remémorer ces bénéfices, devenus aujourd'hui trop familiers pour demeurer visibles.

S'agissant, tout d'abord, du Royaume-Uni, une récente publication de l'OCDE a mis en évidence le fait que, depuis son adhésion à la Communauté économique européenne (CEE) en 1973, le PIB par tête y avait davantage progressé que dans d'autres pays anglophones, comme le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, ou même les États-Unis, estimant que « *les politiques domestiques expliquent partiellement cette solide performance, mais [que] la proximité géographique et l'accès illimité au plus grand marché du monde constituent aussi, indéniablement, des facteurs importants* »¹ ; en effet, **le PIB par tête britannique a doublé entre 1973 et 2014**, comme le montre le graphique ci-après, **et a même été multiplié par quatre pour un plus petit pays comme l'Irlande, qui a rejoint la CEE la même année.**

Graphique n° 5 : Évolution du PIB réel par tête entre 1973 et 2014

(en %)



Source : OCDE (2016)

¹ OCDE, « *The Economic Consequences of Brexit: A Taxing Decision* », *OECD Economic Policy Paper*, n° 16, avril 2016, p. 8 [traduction de la commission des finances du Sénat].

Selon les études économiques disponibles, **les gains inhérents à l'appartenance à l'Union européenne en termes de PIB semblent également confirmés pour les autres États membres**. Ainsi, selon Barry Eichengreen et Andrea Boltho, le PIB de l'Union serait supérieur de 5 % à celui qui aurait été constaté en l'absence d'intégration européenne¹ ; Harald Badinger, dont les travaux ont consisté à comparer, au titre de la période 1950-2000, les performances économiques des quinze premiers États membres de l'Union (UE 15) avec un groupe de pays comparables extra-européens, a estimé, quant à lui, que le surcroît de PIB imputable à l'intégration européenne serait proche de 20 %². Examinant les élargissements de l'Union européenne de 1973, 1980, 1995 et 2004, Nauro Campos, Fabrizio Coricelli et Luigi Moretti ont montré que l'ensemble des États concernés – à l'exception de la Grèce – avaient tiré un bénéfice économique à leur adhésion, leur PIB par tête étant plus élevé de 12 % en moyenne qu'il ne l'aurait été s'ils étaient restés à l'écart du projet européen³.

En particulier, **l'intégration européenne semble avoir été un facteur déterminant de développement des échanges commerciaux entre les États membres** – qui, à en croire les travaux économiques, ont une incidence positive et significative sur le PIB⁴. Ainsi, un travail de Céline Carrère a fait apparaître que l'appartenance à l'Union européenne aurait contribué à accroître les échanges entre pays membres de près de 104 % au cours de la période 1962-1996. Aboutissant à des résultats assez proches concernant les effets du rattachement à l'Union sur les échanges commerciaux, une étude a également mis en évidence le fait que les États de l'Union européenne échangeaient incontestablement plus entre eux qu'avec des pays, pourtant proches, membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE)⁵ – certains en déduisant même que « *si le Royaume-Uni quitt[ait] l'Union européenne et rejoign[ait] l'AELE, ses échanges commerciaux avec les États membres reculer[aient] d'environ un quart* »⁶.

De même, pour le seul Royaume-Uni, le Trésor britannique estime que « *l'appartenance à l'Union européenne augmente le commerce avec les États*

¹ B. Eichengreen et A. Boltho, « *The Economic Impact of European Integration* », CEPR Discussion Paper n° 6820, mai 2008.

² H. Badinger, « *Growth Effects of Economic Integration: Evidence from the EU Member States* », Review of World Economics, vol. 141, n° 1, 2005, p. 50-78.

³ N. Campos, F. Coricelli et L. Moretti, « *Economic Growth and Political Integration: Estimating the Benefits from membership in the European Union Using the Synthetic Counterfactuals Method* », IZA Discussion Paper n° 8162, avril 2014.

⁴ Selon James Feyrer, une progression de 10 % du volume des échanges commerciaux serait à l'origine d'une hausse du PIB par tête de 5 % (J. Feyrer, « *Trade and Income – Exploiting Time Series in Geography* », NBER Working Paper n° 14910, avril 2009).

⁵ S.L. Baier, J.H. Bergstrand, P. Egger et P.A. McLaughlin, « *Agreements Actually Work? Issues in the Understanding the Causes and Consequences of the Growth of Regionalism* », World Economy, vol. 31, n° 4, 2008, p. 461-497.

⁶ S. Dhingra, G. Ottaviano et T. Sampson, « *Should We Stay or Should We Go? The economic consequences of leaving the EU* », Centre for Economic Performance (CEP), London School of Economics (LSE), Paper EA022, mai 2015, p. 5 [traduction de la commission des finances du Sénat].

membres d'environ 68 à 85 % par rapport à la base de référence constituée par la participation à l'OMC »¹ – l'incidence positive étant ramenée entre 35 et 53 % en ce qui concerne un éventuel rattachement à l'Espace économique européen.

Au-delà des seuls échanges commerciaux, **l'ouverture économique découlant de l'intégration européenne favorise les investissements**. Ainsi, une étude de l'OCDE² a souligné le fait que l'harmonisation des législations au sein du marché unique avait contribué à la hausse des investissements étrangers ; même, différents travaux ont pu montrer que la seule annonce d'une adhésion à l'Union européenne avait entraîné une augmentation de ces investissements, en particulier dans les pays d'Europe centrale et orientale^{3,4}. Or, il apparaît que **la question des investissements étrangers est particulièrement sensible dans un pays comme le Royaume-Uni** où les actifs détenus par des non-résidents représentent 530 % du PIB.

En outre, **l'ouverture commerciale exerce une influence réelle sur l'évolution de la productivité des facteurs de production**, dès lors que les investissements directs étrangers favorisent la diffusion technologique⁵ et que les échanges internationaux s'accompagnent généralement d'une hausse des dépenses en recherche et développement⁶, ainsi que d'une propagation des savoir-faire⁷, voire des bonnes pratiques managériales. **Aussi l'intégration européenne est-elle de nature à avoir influé positivement sur la hausse de la productivité dans les États membres.**

2. Les conséquences économiques immédiates d'un « Brexit »

L'idée selon laquelle un éventuel « Brexit » aurait, à très court terme, des incidences économiques négatives semble faire l'objet d'un relatif consensus. En effet, nul ne peut nier qu'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne aurait, dans l'immédiat, des effets déstabilisants tant pour l'économie britannique que pour celles des autres États membres.

D'ailleurs, **il semblerait que la seule perspective du référendum produise dès à présent des effets sur l'activité.** Ainsi, une publication

¹ HM Government, op. cit., p. 38 [traduction de la commission des finances du Sénat].

² J.-M. Fournier, « The negative effect of regulatory divergence on foreign direct investment », OECD Economics Department Working Papers n° 1268, 2015.

³ K.A. Clausing et C.L. Dorobantu, « Re-entering Europe: Does European Union candidacy boost foreign direct investment? », Economics of Transition, vol. 13, n° 1, 2005, p. 77-103.

⁴ A.A. Bevan et S. Estrin, « The determinants of foreign direct investment into European transition economies », Journal of Comparative Economics, vol. 32, n° 4, 2004, p. 775-787.

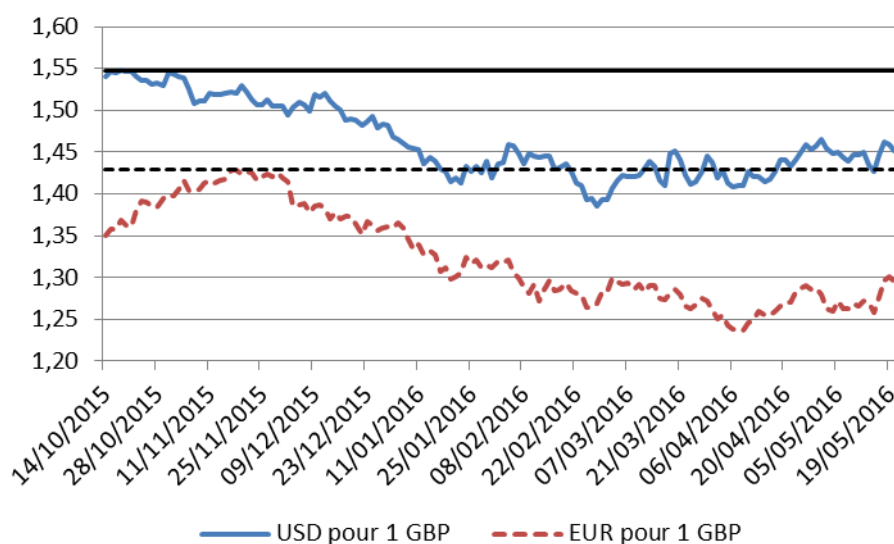
⁵ T. Sampson, « Dynamic Selection: An Idea Flows Theory of Entry, Trade and Growth », Quarterly Journal of Economics, vol. 131, n° 1, 2016, p. 315-380.

⁶ N. Bloom, M. Draca et J. Van Reenen, « Trade Induced Technical Change? The Impact of Chinese Imports on Innovation, IT and Productivity », NBER Working Paper n° 16717, janvier 2011.

⁷ F. Albornoz, H.F. Calvo Pardo, G. Corcos et E. Ornelas, « Sequential exporting », Journal of International Economics, vol. 88, n° 1, 2012, p. 17-31.

récente de l'OCDE a estimé que « *les incertitudes entourant l'issue du référendum [avaient] déjà commencé à affaiblir la croissance britannique* »¹. En effet, l'Organisation a relevé, depuis la mi-octobre 2015, une augmentation du coût de la protection contre le risque de défaut – soit du *spread* des CDS – sur les titres de dette souveraine du Royaume-Uni et un moindre dynamisme des marchés financiers britanniques et de la zone euro comparativement aux marchés américains. De même, **depuis la fin de l'année passée, l'OCDE a noté un net recul du taux de change de la livre sterling par rapport au dollar et à l'euro**, qu'elle attribue aux craintes nées de la possibilité d'un « Brexit » ; les données les plus récentes font apparaître que ce recul n'est toujours pas résorbé (cf. graphique ci-après).

Graphique n° 6 : Évolution du taux de change de la livre sterling (GBP) par rapport au dollar (USD) et à l'euro (EUR)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la Banque d'Angleterre)

En outre, les informations relatives à l'investissement publiées par l'institut de statistiques britanniques, l'Office for National Statistics (ONS), indiquent que la formation brute de capital fixe (FBCF) des entreprises a reculé de 2 % au quatrième trimestre de l'année 2015². À cet égard, la publication précitée de l'OCDE souligne que « *de récentes enquêtes auprès des directeurs des affaires financières des plus grandes entreprises britanniques indiquent une montée de l'aversion au risque, une progression de l'incertitude concernant les conditions économiques, en raison du prochain référendum sur la place du Royaume-Uni dans l'Union européenne qui est considéré comme le*

¹ OCDE, op. cit., avril 2016, p. 5.

² ONS, « *Business Investment: Quarter 4 (Oct to Dec) 2015 revised results* », *Statistic bulletin*, 31 mars 2016.

principal des risques pesant sur les perspectives d'activité»¹. **Aussi les inquiétudes des entreprises britanniques transparaissent-elles également dans le repli des indicateurs de confiance**².

S'agissant de la période suivant immédiatement le référendum, le comité de politique financière (FPC) de la Banque d'Angleterre, dans un communiqué de presse en date du 29 mars dernier, a estimé qu'« *une incertitude accrue et prolongée pouvait potentiellement augmenter les primes de risque exigées par les investisseurs sur une gamme plus large d'actifs britanniques, ce qui pourrait conduire à une dépréciation plus marquée de la livre sterling et avoir une incidence sur le coût et la disponibilité des financements pour une part importante des emprunteurs britanniques* »³. **Le flou entourant la nature des relations qui prévaudraient entre le Royaume-Uni et l'Union ainsi que les réactions des différents acteurs en cas de « Brexit » pourrait donc avoir des conséquences significatives sur le financement de l'économie** – en particulier des firmes britanniques déployant l'essentiel de leur activité dans l'Union – et, par suite, sur la consommation et les investissements, y compris sur le marché immobilier qui serait par ailleurs susceptible d'être touché, notamment à Londres, par des départs d'entreprises du Royaume-Uni.

En outre, la Banque d'Angleterre a jugé que « *ces pressions étaient de nature à renforcer les vulnérabilités existantes affectant la stabilité financière* » ; à ce titre, celle-ci a **rappelé l'importance des investissements étrangers dans le financement des « déficits jumeaux » du Royaume-Uni**, soit les déficits de la balance commerciale et des administrations publiques. De même, **une intensification des incertitudes pourrait renforcer la volatilité actuelle des marchés financiers et accentuer le recul de la liquidité**⁴ de ces derniers. Le risque d'une volatilité accrue a aussi été relevé, récemment, par le Fonds monétaire international (FMI)⁵. Dans ces conditions, **les effets d'un « Brexit » pourraient promptement gagner les autres États membres** ; sur ce point, l'OCDE a noté que « *comme la crise de la zone euro et la crise financière globale l'ont montré, les chocs financiers adverses peuvent rapidement s'étendre aux autres* »⁶.

Quoi qu'il en soit, **la « gestion » du référendum britannique devrait s'avérer être un exercice périlleux pour la Banque centrale d'Angleterre**. En mars dernier, celle-ci a annoncé qu'elle procéderait à des injections de

¹ OCDE, op. cit., avril 2016, p. 12 [traduction de la commission des finances du Sénat].

² À titre d'exemple, le ICAEW/Grant Thornston UK Business Confidence Monitor (BCM) est passé de 22,4 au troisième trimestre 2015 à 0,8 au deuxième trimestre 2016 ; les incertitudes liées au référendum sur le « Brexit » sont explicitement citées parmi les causes de cette dégradation (ICAEW/Grant Thornston, UK Business Confidence Monitor (Q2 2016), mai 2016).

³ Communiqué de presse de la Banque d'Angleterre du 29 mars 2016 [traduction de la commission des finances du Sénat].

⁴ La liquidité d'un marché financier désigne la capacité pour les agents à pouvoir y réaliser des transactions aux prix courants, sans délais ni coûts de transaction notables.

⁵ FMI, United Kingdom—2016 Article IV Consultation Concluding Statement of the Mission, 13 mai 2016.

⁶ OCDE, op. cit., avril 2016, p. 18 [traduction de la commission des finances du Sénat].

liquidités illimitées les 14, 21 et 28 juin, et ce afin d'assurer la liquidité aux banques¹.

Pour autant, dans un rapport trimestriel publié au mois de mai, la Banque d'Angleterre a d'ores et déjà indiqué qu'en cas de « Brexit », son comité de politique monétaire « *ferait face à un arbitrage entre, d'une part, la stabilisation de l'inflation et, d'autre part, celle de la production et de l'emploi* »². En effet, **tout porte à croire qu'un retrait du Royaume-Uni provoquerait un fort recul du taux de change de la livre sterling, entraînant une hausse de l'inflation importée** du fait du renchérissement des biens achetés à l'étranger ; ceci pourrait contraindre la banque centrale à relever ses taux d'intérêt afin de modérer les tensions inflationnistes, alors même que la dégradation de l'activité et du marché du travail appellerait une baisse de ces mêmes taux. La Banque d'Angleterre a indiqué que « *la direction de la politique monétaire dépendr[ait] de l'ampleur des variations de la demande, de l'offre et des taux de change* »³. Par conséquent, **il est parfaitement illusoire de penser que la banque centrale serait en mesure de contrebalancer pleinement les effets négatifs d'un « Brexit » sur l'activité britannique.**

3. Un « Brexit » aux effets globalement négatifs à long terme

À moyen et long termes, les appréciations concernant les incidences économiques d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne semblent moins consensuelles. S'il fait peu de doute qu'un « Brexit » présenterait des aspects positifs pour l'économie britannique, ceux-ci doivent néanmoins être relativisés. Aussi, à en croire les études disponibles à ce jour, **un retrait du Royaume-Uni aurait-il des conséquences globalement négatives pour son économie et celles des autres États membres.**

a) Les bénéfices d'un « Brexit » à relativiser

(1) Une « déréglementation » plus poussée ?

Parmi les bénéfices d'un « Brexit », l'OCDE mentionne la possibilité pour le Royaume-Uni de procéder à une « déréglementation » plus poussée, qui « *pourrait avoir quelques effets positifs* »⁴ sur l'activité. Toutefois, une telle perspective connaît deux limites principales. Premièrement, **le Royaume-Uni figure d'ores et déjà parmi les pays où l'encadrement des marchés est le plus « souple »** ; ainsi, il apparaît au second rang en Europe, après les Pays-Bas, pour ce qui est de l'indicateur de réglementation des marchés de produits établi par l'OCDE (« OECD Product Market Regulation indicator »),

¹ B. Bouchaud, « La Banque d'Angleterre se prépare à l'hypothèse d'un Brexit », L'AGEFI Quotidien – Édition de 7 H, 9 mars 2016.

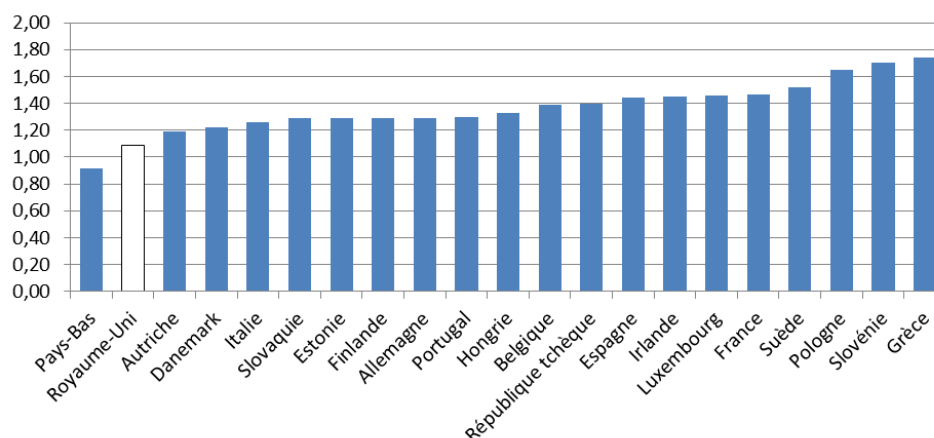
² Banque d'Angleterre, Inflation Report, mai 2016, p. ii [traduction de la commission des finances du Sénat].

³ Id.

⁴ OCDE, op. cit., avril 2016, p. 29 [traduction de la commission des finances du Sénat].

comme le montre le graphique ci-après. Par ailleurs, le Royaume-Uni occupe la sixième place du classement « Doing Business » élaboré par la Banque mondiale, distinguant les pays en fonction « de la facilité d’y faire des affaires ».

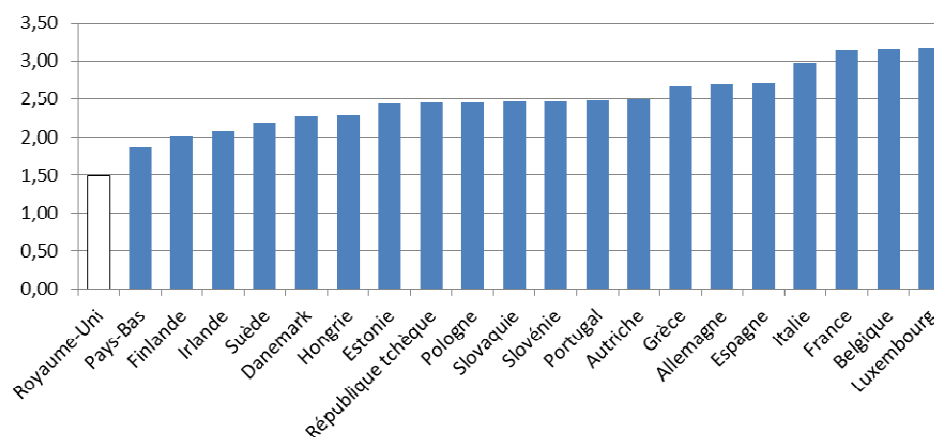
Graphique n° 7 : L’indicateur de réglementation des marchés de produits de l’OCDE dans l’Union européenne (2013)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l’OCDE)

De même, **le Royaume-Uni connaît l’une des législations du travail les moins contraignantes en Europe**, ainsi que le fait apparaître le graphique ci-après, qui établit la moyenne des indicateurs de l’OCDE sur la protection de l’emploi, mesurant la « rigueur » de cette protection pour les licenciements individuels et collectifs, ou de la réglementation des contrats temporaires.

Graphique n° 8 : Moyenne des indicateurs de l’OCDE sur la protection de l’emploi dans l’Union européenne (2013)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l’OCDE)

Deuxièmement, il convient de garder à l'esprit qu'**une intégration économique avec les États membres requiert une harmonisation minimale des législations nationales**, que cela soit pour faciliter les échanges commerciaux ou favoriser les investissements transfrontaliers¹. Par suite, s'il souhaite préserver le niveau de ses échanges avec les États membres à l'issue d'un « Brexit », le Royaume-Uni serait contraint de préserver une grande partie de l'« acquis communautaire » – sachant que celui-ci s'applique largement dans les pays membres de l'Espace économique européen (EEE), comme cela a été rappelé précédemment.

Pour cette même raison, **il ne semble pas que le Royaume-Uni puisse attendre un véritable allègement de la « charge » réglementaire découlant de son appartenance à l'Union européenne**. À cet égard, il convient de relever que le groupe de réflexion Open Europe² avait estimé à près de 33,3 milliards de livres sterling le « coût » des 100 principales normes européennes – net des bénéfices récurrents y étant associés. Toutefois, une telle estimation semble excessive dès lors que, selon le Trésor britannique, les bénéfices inhérents à ces règles sont souvent sous-estimés et, surtout, qu'il serait nécessaire d'appréhender les conséquences de l'absence de législation européenne, qui pourrait impliquer l'édification de normes nationales possiblement plus coûteuses. En outre, force est de constater que **certaines des réglementations les plus onéreuses identifiées par Open Europe résultent d'engagements internationaux des pays européens** et ne constituent pas, à proprement parler, des initiatives de l'Union européenne, à l'instar du paquet climat-énergie, que le Royaume-Uni aurait dû appliquer, de toute évidence, même sans être un État membre.

En somme, **il paraît peu probable que le Royaume-Uni devienne un paradis fiscal et réglementaire**, comme l'envisagent certains. En effet, celui-ci dispose de marges de manœuvre réduites en termes de dérégulation, sauf à rogner significativement son système juridique, et une forte baisse de la fiscalité pourrait être difficilement compatible avec le maintien de services publics auxquels les Britanniques sont attachés, symbolisés par le National Health Service (NHS).

(2) Une moindre contribution budgétaire à l'Union européenne

La question budgétaire sera, ici, seulement évoquée, dans la mesure où elle fait l'objet d'un développement spécifique ultérieurement dans le présent rapport. **Entre 2010 et 2014, la contribution du Royaume-Uni au budget de l'Union européenne s'est élevée en moyenne à 15,2 milliards d'euros par an**. Cependant, contrairement à ce qu'avancent certains tenants du « Brexit », un retrait de l'Union ne permettrait pas une économie d'un

¹ Comme cela était relevé précédemment, une étude de l'OCDE a mis en évidence le fait que l'harmonisation des législations au sein du marché unique avait contribué à la hausse des investissements étrangers (J.-M. Fournier, op. cit.).

² Open Europe, Top 100 EU rules cost Britain £33.3bn, 16 mars 2015.

même montant. En effet, le Royaume-Uni a perçu, au cours de la même période, 6,7 milliards d'euros par an en moyenne. Or, **nombre de ces fonds européens reversés devraient, de toute évidence, être remplacés en cas de « Brexit » par des crédits nationaux** ; en effet, priver les chercheurs britanniques des financements actuellement accordés dans le cadre du programme « Horizon 2020 » ou encore le Pays de Galles et l'Irlande du Nord des subventions, notamment agricoles, versées par les institutions pourrait s'avérer particulièrement problématique.

Aussi l'économie budgétaire dans l'hypothèse d'une sortie du Royaume-Uni devrait-elle davantage approcher, au plus, le montant de la contribution nette britannique au budget de l'Union européenne – soit, si l'on considère la moyenne récente, près de 8,5 milliards d'euros (0,3 % du PIB). Pour autant, comme le montre plus avant *infra* le présent rapport, un « Brexit » pourrait également s'accompagner d'une contraction des recettes du fait du ralentissement de l'activité économique, voire d'une hausse des dépenses sociales.

(3) La négociation autonome d'accords commerciaux

Selon l'ancien maire de Londres, Boris Johnson, **le « Brexit » constituerait pour le Royaume-Uni une « occasion en or » de négocier ses propres accords commerciaux**. Ainsi, les autorités britanniques auraient toute latitude pour contracter avec des pays à fort potentiel de croissance, obtenir des conditions plus avantageuses, et ce sans avoir à chercher un compromis avec les autres États membres de l'Union européenne, qui ont chacun leurs intérêts propres¹.

Tableau n° 9 : Évolution de la part des exportations vers les États membres de l'Union européenne (UE 27)

(en % du total des exportations)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variation 2015/2004 (en pts de %)
Royaume-Uni	58,8	56,6	62,6	57,8	55,5	55,0	52,7	50,2	50,2	43,5	47,8	44,4	- 14,4
Allemagne	64,7	64,3	63,6	64,7	63,3	62,4	60,1	59,3	56,6	56,7	57,5	57,7	- 7,0
France	66,0	63,5	65,5	65,5	63,9	62,5	60,9	60,9	58,9	59,3	60,0	58,7	- 7,3
Italie	62,1	61,3	61,2	60,9	58,9	57,6	57,3	56,0	53,8	53,3	54,2	54,3	- 7,8
Pays-Bas	79,9	79,8	79,1	78,0	78,9	77,4	77,2	77,0	75,7	75,6	75,8	75,4	- 4,5
Espagne	74,4	72,4	71,2	70,8	69,6	69,8	68,7	66,6	63,6	62,8	63,7	65,0	- 9,4

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'Eurostat)

¹ Woodford, The economic impact of 'Brexit'. A paper discussing the United Kingdom's relationship with Europe and the impact of 'Brexit' on the British economy, février 2016.

Force est de constater que **la part des exportations vers les autres États membres de l'Union européenne dans les exportations totales du Royaume-Uni a reculé au cours des dernières années**, celle-ci étant passée de près de 60 % à 44 % environ entre 2004 et 2015. Toutefois, avancer que l'économie britannique se trouverait dans une situation isolée, comme le font les tenants du « Brexit », serait quelque peu hâtif. En effet, comme le fait apparaître le tableau ci-avant, **la part des exportations intra-européennes dans le total des exportations a également diminué d'environ 10 points pour l'Espagne, 8 points pour l'Italie et 7 points pour la France ainsi que pour l'Allemagne**. Si ces baisses sont moins prononcées que dans le cas du Royaume-Uni, ceci montre bien que le fléchissement de la part des exportations vers l'Union n'est pas propre à ce pays mais s'inscrit dans une évolution plus générale de l'environnement économique. Quoi qu'il en soit, **les États membres pris dans leur ensemble demeurent des partenaires commerciaux majeurs du Royaume-Uni**.

Or, il n'est pas certain que ce dernier soit en mesure de négocier des conditions commerciales plus favorables avec des pays extra-européens affichant de fortes perspectives de croissance, à l'instar des économies émergentes. En effet, **le pouvoir de négociation d'un accord commercial est étroitement lié à la taille de l'économie d'un pays**.

À cet égard, **l'exemple des négociations commerciales intervenues entre la Chine et la Suisse, et ayant abouti à l'issue de quatre années à la conclusion d'un accord de libre-échange en 2013, est particulièrement éclairant**. Dans ce cadre, 99,7 % des exportations chinoises en Suisse doivent être exemptées de droits de douane, contre 84,2 % des exportations suisses vers la Chine¹. Surtout, la réduction des tarifs chinois appliqués sur les produits suisses ne se fera que progressivement, sur une période de près de quinze ans ; à titre d'exemple, les droits acquittés sur les montres suisses seront graduellement réduits de 11 % à 4,4 % dix ans après l'entrée en vigueur de l'accord². Si le caractère « ambitieux » de l'accord sino-suisse ne peut être remis en question, force est néanmoins de constater que la Suisse n'a pas été en mesure d'imposer un traitement identique de ses exportations par la Chine. **Le cas suisse semble illustrer les difficultés qu'un Royaume-Uni isolé pourrait rencontrer dans la négociation d'accords commerciaux avec des partenaires comme la Chine ou l'Inde**, en particulier dans des domaines sensibles comme le secteur des services ou les marchés publics.

Cependant, la perspective des possibles difficultés du Royaume-Uni à signer des accords commerciaux avantageux ne paraît pas inquiéter

¹ M. Lanteigne, « L'accord de libre-échange entre la Chine et la Suisse », Politique de sécurité : analyses du CSS, n° 147, 2014.

² Centre for European Reform, The economic consequences of leaving the EU. The final report of the CER commission Brexit 2016, avril 2016.

certains commentateurs qui, comme Patrick Minford¹, prônent **l'établissement d'un « libre-échange unilatéral », consistant à supprimer l'ensemble des droits de douane sur les importations, et ce sans contrepartie.** En effet, cet auteur estime que les « petits » pays étant actuellement liés à l'Union européenne par un accord commercial n'auraient aucunement intérêt à instituer des droits de douane portant sur les produits britanniques après un « Brexit » et que le Royaume-Uni perdrait à conclure des accords avec des « grands » pays qui intégreraient des restrictions commerciales à l'égard de tiers.

Néanmoins, une telle solution aboutirait à exposer pleinement l'ensemble de l'économie à la concurrence de pays à faibles coûts de production, voire attribuant des subventions aux producteurs – alors que certains secteurs, à l'instar de celui de l'habillement, sont aujourd'hui « protégés » par des droits de douane plus élevés. Or, si Patrick Minford juge que cela inciterait utilement les entreprises britanniques à se spécialiser dans les activités à forte valeur ajoutée, il n'est pas certain que les conséquences de cette politique, en particulier sur l'emploi, garantissent son acceptabilité sociale – comme tendent à le montrer les difficultés actuelles nées, notamment au Royaume-Uni, de la confrontation des aciéries à la concurrence chinoise.

b) Les déterminants des conséquences économiques d'un « Brexit »

Les études disponibles à ce jour font, en tout état de cause, apparaître qu'une sortie de l'Union européenne aurait des effets globalement défavorables sur l'économie du Royaume-Uni. Avant de présenter ces différentes études, il convient d'examiner les déterminants des conséquences économiques d'un éventuel « Brexit » à moyen et long termes.

(1) Une perturbation des échanges commerciaux

En premier lieu, un retrait du Royaume-Uni de l'Union pourrait s'accompagner **d'une limitation des échanges commerciaux avec, d'une part, les États membres et, d'autre part, les pays avec lesquels l'Union a négocié des accords commerciaux ;** à cet égard, le Trésor britannique a rappelé qu'« *une fois les négociations bilatérales en cours achevées, plus de 80 % du commerce du Royaume-Uni se fera avec l'Union européenne ou par le biais d'accords de libre-échange négociés par cette dernière* »², les exportations vers les seuls États membres représentant, quant à elles, un peu plus de 44 % du total (cf. *supra*). Cette limitation des échanges pourrait résulter soit du **rétablissement de droits de douane sur les flux britannico-européens**, soit de la **perte du bénéfice associé à l'existence d'une union douanière** – de laquelle découlerait de nouveaux coûts administratifs venant également renchérir les importations et les exportations.

¹ P. Minford, « *Understanding UK Trade agreements with the EU and other countries* », Cardiff Economics Working Papers n° E2016/1, mars 2016.

² HM Government, op. cit., p. 9 [traduction de la commission des finances du Sénat].

Pour ce qui est des droits de douane, si la moyenne des tarifs appliqués par l'Union européenne à l'égard des pays tiers est basse – de près de 5 %, selon les données de l'OMC –, Open Europe relève que « *plus de 35 % des biens exportés britanniques vers l'Union proviennent de secteurs soumis à des droits élevés comme l'automobile, la chimie, l'habillement, les aliments, les boissons et le tabac* »¹, comme le fait apparaître le tableau ci-après. Par ailleurs, **dans un contexte économique marqué par la fragmentation internationale des chaînes de production, qui implique de nombreux franchissements de frontières, l'existence de droits de douane, même faibles, a une forte incidence sur le coût des échanges.**

Tableau n° 10 : Les secteurs britanniques susceptibles d'être soumis à des droits de douane élevés en cas de « Brexit »

	Exportations vers l'UE (en Md de livres)	Droits de douane moyens de l'UE en application de la « clause NPF »	Part des biens exportés dans l'UE
Automobile	8,55	10 %	5,69 %
Chimie	28,08	4,6 %	18,66 %
Habillement-Chaussures	4,63	11,5 % (habillement) 4,2 % (chaussures)	3,07 %
Aliments, boissons et tabac	11,41	15-30 %	7,59 %
TOTAL	150,47		35,01 %

Source : Open Europe (2015)

En outre, **les échanges entre le Royaume-Uni et les États membres pourraient être affectés par l'apparition de barrières dites « non-tarifaires »**, en particulier si l'union douanière entre ces deux ensembles venait à disparaître. Dans un tel cas, **les passages de frontières s'accompagneraient de coûts administratifs douaniers supplémentaires, liés aux contrôles, ou encore aux « règles du pays d'origine »**. Ces dernières, prévues par les accords de libre-échange, visent à s'assurer que les biens bénéficiant des stipulations de l'accord sont bien issus des États parties, impliquant des vérifications de conformité, l'obtention de certificats d'origine, etc. ; certaines études estiment que les « règles du pays d'origine » accroissent le coût des échanges de 4 à 15 %². Au total, **les coûts administratifs inhérents au franchissement des frontières peuvent représenter jusqu'à 24 % de la valeur des biens échangés**³. Par ailleurs, parmi les barrières non-tarifaires figurent également les réglementations plus contraignantes qui peuvent être appliquées aux produits importés.

¹ Open Europe, op. cit., mars 2015, p. 27 [traduction de la commission des finances du Sénat].

² HM Government, Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union. Trade and Investment, février 2014.

³ E. Moisé et F. Le Bris, op. cit.

Bien évidemment, **les effets d'un « Brexit » sur les échanges entre le Royaume-Uni et l'Union européenne dépendraient étroitement de la nature des relations que ces derniers entretiendraient** – soit si le Royaume-Uni intégrait l'Espace économique européen (EEE), concluait un accord bilatéral créant ou non une union douanière, etc. Pour autant, **force est de constater qu'aucun accord ou cadre existant ne permet une relation commerciale aussi intégrée que l'appartenance à l'Union européenne.**

Or, **les exportations vers l'Union représentent près de 44 % du total des exportations britanniques et environ 12 % du PIB du Royaume-Uni** ; par ailleurs, selon le Trésor britannique, les entreprises exportant vers les États membres emploient 3,3 millions de salariés – ce qui permet d'entrevoir l'ampleur des conséquences d'une simple « perturbation » des échanges entre le Royaume-Uni et l'Union européenne.

(2) La question centrale des services financiers

En deuxième lieu, dans le domaine des services, **il y a lieu de douter de la capacité du Royaume-Uni à préserver les facilités de son industrie financière à déployer ses activités dans l'Union européenne**, comme cela a déjà été souligné *supra* – au regard de la logique du « déficit commercial » proposée par le groupe de réflexion Open Europe. En particulier, **les établissements financiers britanniques pourraient perdre leur accès au « passeport européen »**, qui leur permet d'exercer dans tout État membre de l'Union ou de l'Espace économique européen (EEE) sans autre agrément que celui accordé par l'autorité de régulation nationale.

Ceci pourrait s'avérer d'autant plus problématique que, selon l'OCDE¹, **les services financiers représentaient 7 % du PIB britannique et 4 % de l'emploi en 2015** ; en outre, alors que les exportations de services financiers correspondaient à 2,5 % du PIB, 40 % de ces dernières étaient dirigées vers l'Union européenne. En y intégrant les activités proches, comme **l'assurance et les services professionnels liés**, la fédération professionnelle TheCityUK estime même que l'industrie financière participe au PIB à hauteur de 11,8 % et emploie 2,2 millions de salariés².

À en croire les estimations avancées par Open Europe et TheCityUK, **le secteur financier – banques et assurances comprises – affiche un excédent à l'égard des États de l'Union européenne de près de 19 milliards de livres sterling** ; de même, celui-ci serait à l'origine de plus de 66 milliards de livres de prélèvements obligatoires par an. Aussi le secteur financier contribue-t-il à compenser en partie les « déficits jumeaux », soit les déficits de la balance commerciale et des administrations publiques, que connaît actuellement le Royaume-Uni.

¹ OCDE, op. cit., avril 2016.

² TheCityUK, A Practitioner's Guide to Brexit. Exploring its consequences and alternatives to EU membership, mars 2016.

Un « Brexit » pourrait donc avoir d'importantes incidences sur le secteur financier et, partant, sur l'économie britannique. La perspective d'être privés d'un accès privilégié au marché unique a d'ores et déjà conduit certains établissements financiers, comme HSBC, à déclarer qu'en cas de « Brexit », ils délocaliseraient une partie de leurs activités dans d'autres places financières, comme Paris. En effet, **il faut rappeler qu'aucun des accords bilatéraux existants ne donne accès au « passeport européen ».**

Par ailleurs, **TheCityUK s'est fait l'écho de la crainte des acteurs financiers de voir la réglementation européenne évoluer et limiter les activités des établissements britanniques**, en particulier dans la zone euro. À cet égard, le tribunal de l'Union européenne¹ a récemment contré les velléités, pour défaut de base juridique, de la Banque centrale européenne (BCE), soutenue par la France, l'Espagne et l'Italie, d'imposer que les organismes de compensation à contrepartie centrale intervenant dans le cadre de transactions en euros soient localisés dans la zone euro ; **aussi de telles initiatives pourraient-elles prospérer dans l'éventualité où le Royaume-Uni se retirait de l'Union européenne**, celui-ci se trouvant alors dans l'incapacité d'influer sur la réglementation financière – y compris en ce qui concerne le développement de l'Union des marchés de capitaux.

(3) Les incidences sur le niveau des investissements

En troisième lieu, **un « Brexit » pourrait avoir des incidences significatives sur le niveau des investissements au Royaume-Uni.** Celles-ci pourraient se révéler importantes dans les services financiers qui, selon l'Office for National Statistics (ONS), sont à l'origine de 49 % des investissements directs étrangers dans le pays, mais aussi dans les autres secteurs économiques ; en effet, **selon une publication du cabinet d'audit et de conseil Ernst & Young, l'accès au marché unique apparaît parmi les premiers motifs d'investissement au Royaume-Uni**, l'attractivité de celui-ci étant mentionnée par 83 % des responsables d'entreprise interrogés².

Ainsi, alors que les actifs détenus par des non-résidents représentent 530 % du PIB, selon l'ONS, **le Royaume-Uni pourrait devenir moins attractif pour les investisseurs en cas de « Brexit »** – et ce d'autant plus si les autorités britanniques souhaitent revenir sur l'harmonisation réglementaire permise par l'« acquis communautaire » ou si une sortie s'accompagne d'effets sur le dynamisme de l'économie britannique, en termes de productivité, d'innovation, etc. (cf. *infra*) ; **certaines analyses estiment même qu'une sortie du Royaume-Uni pourrait provoquer une baisse des investissements étrangers de plus de 20 %**³.

¹ Arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 4 mars 2015 (affaire T-496/11, Royaume-Uni/Banque centrale européenne).

² Ernst & Young, EY's attractiveness survey—UK 2015. Another great year—but time to reflect on how the UK can stay ahead of the pack, 2015.

³ S. Dhingra, G. Ottaviano et T. Sampson, op. cit.

(4) Les effets d'une baisse de l'immigration

Alors que la limitation de l'accès au territoire semble constituer un aspect central de la campagne en faveur du « Brexit », l'OCDE a rappelé que « *les immigrants, en particulier des pays de l'Union européenne, ont stimulé la croissance du PIB au Royaume-Uni, et ce significativement* »¹ ; ainsi, **selon l'Organisation, les immigrants auraient contribué à la hausse du PIB à hauteur de 0,7 point par an en moyenne depuis 2005**, expliquant ainsi près de la moitié de la croissance².

Alors que les migrants européens auraient eu, au cours de la décennie passée, une contribution fiscale supérieure de 34 % à leur coût budgétaire³, **ces derniers auraient permis de renforcer le potentiel de croissance britannique en accroissant la main d'œuvre disponible**, d'autant que, de manière générale, selon le Centre for European Reform⁴, les immigrants seraient en moyenne plus jeunes et afficheraient un taux d'emploi et des qualifications plus élevés que les Britanniques.

Une restriction de l'immigration à l'issue d'un éventuel « Brexit » – y compris pour les étrangers les moins qualifiés – pourrait, par suite, selon certains travaux, contribuer à **minorer la croissance potentielle du Royaume-Uni et provoquer des pertes de compétences**, qui s'en ressentiraient sur l'évolution de la productivité, voire une baisse de la qualité managériale⁵.

(5) Le « Brexit » et l'évolution de la productivité

En cinquième et dernier lieu, **un « Brexit » pourrait peser sur l'évolution de la productivité britannique**. Les développements qui précèdent ont déjà relevé que l'ouverture commerciale exerçait une influence réelle sur celle-ci, par le biais de la diffusion technologique, des savoir-faire, des bonnes pratiques managériales, ou encore des dépenses de R&D. Aussi, une étude de l'OCDE a montré qu'une baisse de 4 points de l'ouverture commerciale réduisait la productivité des facteurs de production de 0,8 % après cinq ans et de 1,2 % après dix ans⁶.

¹ OCDE, op. cit., avril 2016, p. 26 [traduction de la commission des finances du Sénat].

² À titre indicatif, selon Migration Watch UK, sur 530 000 immigrants étrangers entrés au Royaume-Uni en 2015, 257 000 (49,5 %) venaient d'États de l'Union européenne et 273 000 étaient issus d'autres pays (51,5 %).

³ C. Dustmann et T. Frattini, « *The Fiscal Effect of Immigration to the UK* », Centre for Research and Analysis of Migration Discussion Paper Series CDP n° 22/13, novembre 2013.

⁴ Centre for European Reform, *Leaving the EU. The final report of the CER commission on Brexit 2016*, avril 2016.

⁵ N. Bloom, R. Lemos, R. Sadem, D. Scure et J. Van Remen (2014), « *The New Empirical Economics of Management* », Journal of the European Economic Association, vol. 12, n° 4, p. 835-876.

⁶ B. Egert et P. Gal, « *The quantification of structural reforms: A new Framework* », OECD Economics Department Working Papers, à paraître.

c) Les estimations des incidences économiques d'un « Brexit »

Les canaux par le biais desquels un « Brexit » pourrait affecter l'économie britannique sont donc nombreux ; toutefois, ces derniers ne « joueraient » pas nécessairement dans les mêmes délais – ce que tend à illustrer le tableau ci-après, proposé par l'OCDE¹.

Tableau n° 11 : Les canaux de transmission des effets d'un « Brexit » sur l'économie britannique

	Moyen terme (2020)	Long terme (2030)
Prime de risque	×	
Confiance	×	
Échanges commerciaux	×	×
Investissement		×
Compétences		×
Immigration	×	×
Déréglementation		×

Source : OCDE (2016)

Ainsi, à moyen terme – soit à l'horizon 2020 –, les principaux facteurs susceptibles de participer à une dégradation de l'activité seraient **une hausse de la prime de risque**, associée à une augmentation du coût du financement aussi bien pour les entreprises que pour les administrations et à une raréfaction des liquidités, **une dégradation de la confiance**, pesant notamment sur les investissements, les recrutements et la consommation, et **un ralentissement des échanges commerciaux**, en lien avec le rétablissement de barrières tarifaires et non-tarifaires entre les États membres et le Royaume-Uni, de même qu'avec l'exclusion *de facto* de ce dernier du réseau des accords de libre-échange négociés par l'Union européenne.

L'OCDE estime donc qu'à l'échéance 2020, un « Brexit » réduirait de 3,3 % le PIB par rapport à son niveau en cas de maintien dans l'Union du Royaume-Uni. L'étude proposée par PricewaterhouseCoopers² évalue, quant à elle, l'incidence sur le PIB entre - 1,3 et - 2,6 % et celle publiée par Angus Armstrong et Jonathan Portes, au nom du National Institute of Economic and Social Research (NIESR), entre - 1,9 et - 2,9 %.

À plus long terme, la **décélération des échanges commerciaux continuerait de peser sur la croissance britannique** ; néanmoins, cette dernière serait également affectée par la **baisse des investissements**, du fait, possiblement, d'une perte d'attractivité du Royaume-Uni liée à la remise en question de son accès au marché unique et d'une hausse des coûts de financement, par **une perte de compétences**, nuisible à l'évolution de la

¹ OCDE, op. cit., avril 2016.

² PricewaterhouseCoopers, Leaving the EU: Implications for the UK economy, mars 2016.

productivité, que l'OCDE associe à une baisse des investissements directs étrangers, ainsi qu'à **une limitation de l'immigration**, qui pèserait également sur la quantité de main d'œuvre disponible. À l'inverse, **les nouvelles marges de « déréglementation »**, tout comme la baisse de la contribution du Royaume-Uni au budget de l'Union européenne, pourraient bénéficier à l'économie britannique, quoique de manière réduite.

Au total, comme le fait apparaître le tableau suivant, la moyenne des études disponibles montre qu'à **long terme, un « Brexit » aurait une incidence sur le PIB du Royaume-Uni comprise entre -1,6 et -4,1%**, l'estimation intermédiaire s'élevant à -2,2 %. Aussi, **la perte de revenu par tête pourrait être comprise entre 800 et 2 000 livres sterling par an** – soit entre 1 050 et 2 600 euros environ.

Tableau n° 12 : Estimations de l'impact à long terme d'un « Brexit » sur le PIB du Royaume-Uni

	Optimiste		Intermédiaire		Pessimiste	
A. Armstrong et J. Portes (2016) ⁽¹⁾	- 1,5 %	- 2,1 %	- 1,9 %	- 2,3 %	- 2,7 %	- 3,7 %
HM Treasury (2016) ⁽²⁾	- 3,4 %	- 4,3 %	- 4,6 %	- 7,8 %	- 5,4 %	- 9,5 %
OCDE (2016) ⁽³⁾	- 2,7 %		- 5,1 %		- 7,7 %	
PricewaterhouseCoopers (2016) ⁽⁴⁾	- 1,2 %		×		- 3,5 %	
Open Europe (2015) ⁽⁵⁾	+ 1,55 %		+ 0,64 %	- 0,81 %	- 2,23 %	
G. Ottaviano, J. Paulo Pessoa et T. Sampson (2014) ⁽⁶⁾	- 1,1 %	- 6,3 %	×		- 3,1 %	- 9,5 %
I. Mansfield (2014) ⁽⁷⁾	+ 1,1 %		+ 0,1 %		- 2,6 %	
Centre for Economic Policy Research (2013) ⁽⁸⁾	- 1,24 %		×		- 1,77 %	
N. Pain et G. Young (2004) ⁽⁹⁾	- 2,25 %					
MOYENNE	- 1,6 %		- 2,2 %		- 4,1 %	

(1) A. Armstrong et J. Portes, « The Economic Consequences of Leaving the EU », *National Institute Economic Review*, n° 236, 2016, p. 2-6.

(2) HM Government, *HM Treasury analysis: the long-term economic impact of the EU membership and the alternatives*, Londres, avril 2016.

(3) OCDE, « The Economic Consequences of Brexit: A Taxing Decision », *OECD Economic Policy Paper*, n° 16, avril 2016.

(4) PricewaterhouseCoopers, *Leaving the EU: Implications for the UK economy*, mars 2016.

(5) Open Europe, « What if...? The Consequences, challenges & opportunities facing Britain outside EU », Report 03/2015, mars 2015.

(6) G. Ottaviano, J. P. Pessoa et T. Sampson, « The Costs and Benefits of Leaving the EU », Document de travail LSE/CEPR, mai 2014.

(7) I. Mansfield, « A Blueprint for Britain. Openness not Isolation », *IEA Brexit Price*, avril 2014.

(8) Centre for Economic Policy Research (CEPR), *Trade and Investment Balance of Competence Review*, novembre 2013.

(9) N. Pain et G. Young, « The macroeconomic impact of UK withdrawal from the EU », *Economic Modelling*, n° 21, 2004, p. 387-408.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

Aux deux extrémités des évaluations existantes se trouvent, d'une part, le scénario optimiste proposé par Open Europe et, d'autre part, les scénarii pessimistes figurant dans les publications du Trésor britannique et de Gianmarco Ottaviano, João Paulo Pessoa et Thomas Sampson, de la London School of Economics (LSE). Ainsi, **Open Europe estime qu'un « Brexit » pourrait permettre une amélioration du PIB de 1,55 %**. Pour ce faire, néanmoins, le Royaume-Uni devrait parvenir à un accord commercial

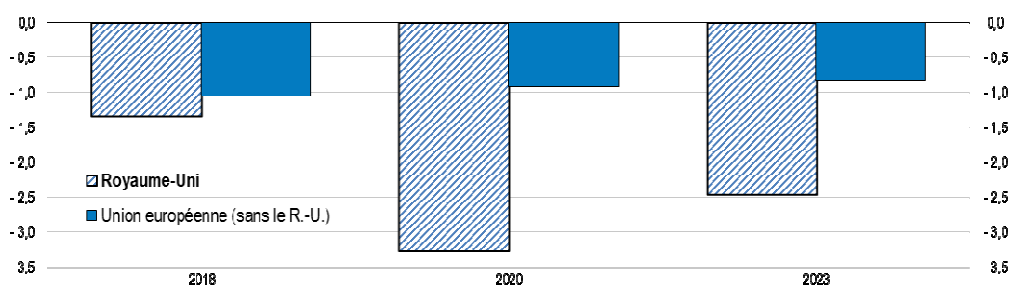
approfondi avec l'Union européenne, mener à son terme un ambitieux programme de « déréglementation » et écarter toute contribution au budget de l'Union européenne ; aussi Open Europe a-t-il jugé plus « réaliste d'un point de vue politique » une incidence sur le PIB comprise entre -0,81 et +0,64 %.

À en croire les travaux du Trésor britannique et des chercheurs de la London School of Economics, **la dégradation du PIB en cas de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne pourrait atteindre 9,5 %** – soit une « perte de revenu de 5 200 livres sterling par foyer et par an »¹. Ce scénario pessimiste correspondrait à l'hypothèse où le Royaume-Uni ne parviendrait pas à conclure un accord avec l'Union, leurs relations commerciales étant alors encadrées par les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et où le « Brexit » pèserait sur l'évolution de la productivité des facteurs de production (cf. *supra*).

C. ... ET POUR LES AUTRES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE

S'agissant des autres États membres de l'Union européenne, les conséquences économiques d'un éventuel « Brexit » sont, naturellement, moins documentées. **Pour autant les incidences négatives associées à ce dernier se propageraient inmanquablement en Europe**, que cela soit en raison du recul des échanges économiques avec le Royaume-Uni – du fait du rétablissement de barrières commerciales et du ralentissement de l'activité britannique – ou d'une diffusion de la hausse des coûts de financement et des incertitudes. Ainsi, selon l'OCDE, « avec des chocs représentant entre un quart et un tiers de ceux auxquels le Royaume-Uni serait confronté, le PIB d'une Union européenne restreinte serait peu affecté en 2016, mais reculerait de près de 1 % à l'horizon 2020 »² (cf. graphique ci-après).

Tableau n° 13 : Estimations de l'impact à moyen terme d'un « Brexit » sur le Royaume-Uni et l'Union européenne



Source : OCDE (2016)

¹ HM Government, op. cit., p. 12 [traduction de la commission des finances du Sénat].

² OCDE, op. cit., avril 2016, p. 18 [traduction de la commission des finances du Sénat].

Bien évidemment, **les incidences sur les différents États membres dépendraient de leur proximité économique avec le Royaume-Uni**. Ainsi, l'Irlande compterait parmi les pays les plus affectés. En particulier, alors que les exportations irlandaises sont en grande partie destinées au marché britannique – environ 40 % du total –, un « Brexit » pourrait conduire à une diminution de 3,6 % de ces dernières¹, selon l'Institut pour les affaires internationales et européennes (IIEA) de Dublin.

Tableau n° 14 : Estimation de l'impact d'un « Brexit » sur le PIB par tête dans des pays de l'Union européen sélectionnés à l'horizon 2030

	Sortie « douce »	Isolement du Royaume-Uni
Irlande	- 0,82 %	- 2,66 %
Luxembourg	- 0,48 %	- 0,80 %
Belgique	- 0,20 %	- 0,96 %
Suède	- 0,13 %	- 0,48 %
Pays-Bas	- 0,10 %	- 0,35 %
Allemagne	- 0,08 %	- 0,33 %
Espagne	- 0,08 %	- 0,32 %
France	- 0,06 %	- 0,27 %
Autriche	- 0,05 %	- 0,18 %
Union européenne (sans le R.-U.)	- 0,10 %	- 0,36 %
Monde	- 0,06 %	- 0,25 %

Source : Fondation Bertelsmann (2015)

À l'horizon 2030, la fondation allemande Bertelsmann a estimé, en collaboration avec l'Institut für Wirtschaftsforschung (Ifo), qu'**un retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne conduirait à ce que le PIB par tête de l'Irlande soit plus faible de 0,82 à 2,66 % à ce qu'il aurait été en cas de maintien** – selon que la sortie soit « douce », dans l'hypothèse où les autorités britanniques parviendraient à négocier un accord garantissant au Royaume-Uni un traitement proche de celui de la Norvège ou de la Suisse, ou que celui-ci se trouve isolé, en l'absence de conclusion d'un tel accord, ses relations commerciales avec l'Union européenne étant alors encadrées par les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Selon la fondation Bertelsmann, **l'Allemagne et la France seraient, quant à elles, moins affectées par un « Brexit »**. S'agissant de l'Allemagne, l'incidence sur son PIB par tête serait comprise entre - 0,08 et - 0,33 %. **Pour ce qui est de la France, le niveau du PIB par tête serait plus faible de 0,06 à 0,27 % à celui qui aurait été observé au cas de maintien du Royaume-Uni²** ; ceci signifie, à l'échéance 2030, une perte de revenu comprise entre 30 et

¹ D. O'Ceallaigh et P. Gillespie (éd.), Britain and Europe: An Irish Perspective, Dublin, Institute of International and European Affairs, 2015.

² L'impact plus modéré d'un « Brexit » sur l'économie française est, notamment, lié au fait que la part des exportations de la France vers le Royaume-Uni ne s'élevait, en 2014, qu'à 7 % du total.

130 euros par habitant. **Il apparaît donc que ces États membres ont moins à craindre des conséquences économiques directes d'un « Brexit » que des incidences indirectes d'une sortie du Royaume-Uni, qui pourrait fortement fragiliser la cohésion de l'Union européenne** – les départs d'autres États membres pouvant s'accompagner, *in fine*, d'effets économiques autrement plus graves.

II. LES INCIDENCES BUDGÉTAIRES D'UN ÉVENTUEL « BREXIT »

Force est de constater que la question budgétaire a acquis une position centrale dans le cadre des débats relatifs au « Brexit ». En effet, les tenants d'une sortie du Royaume-Uni estiment que celle-ci permettrait de réduire, voire de supprimer la contribution britannique au budget de l'Union européenne.

Toutefois, **les économies budgétaires à attendre d'un « Brexit » ne doivent pas, pour le Royaume-Uni, être surestimées**, d'autant que le ralentissement de l'activité susceptible de résulter d'une sortie de l'Union pourrait venir peser sur les finances publiques. Aussi, les développements qui suivent s'attachent **à examiner les possibles conséquences budgétaires d'un « Brexit » pour le Royaume-Uni, mais également pour les autres États membres qui, eux, auraient à supporter un « coût » supplémentaire ne pouvant être négligé.**

A. LE « BREXIT » : UN GAIN BUDGÉTAIRE DISCUTABLE POUR LE ROYAUME-UNI,...

La baisse de la contribution britannique au budget européen en cas de « Brexit » serait étroitement liée à la nature des relations qui prévaudraient entre l'Union européenne et le Royaume-Uni ; en effet, ainsi que cela a été rappelé précédemment, bien que n'étant pas membres de l'Union européenne, tant les pays parties à l'accord de l'Espace économique européen (EEE) que la Suisse contribuent au budget de cette dernière, et de manière significative. Par suite, le maintien de l'accès du Royaume-Uni au marché unique pourrait, dans des conditions similaires, donner lieu au versement d'une contribution financière en contrepartie.

1. Une moindre contribution au budget de l'Union européenne ?

La contribution du Royaume-Uni au budget de l'Union européenne – qui comprend les ressources dites « RNB » et « TVA », les droits de douane, etc. – **s'est élevée à 15,2 milliards d'euros par an en moyenne entre 2010 et 2014.** Toutefois, celle-ci est inférieure à la contribution « théorique » du pays en raison de l'existence du « rabais

britannique », institué durant les années 1980, d'un montant moyen de 4,3 milliards d'euros au cours de la même période (cf. tableau ci-après).

Tableau n° 15 : Montants reçus et versés par le Royaume-Uni au budget de l'UE au cours de la période 2010-2014

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne
Contribution théorique	18 222,0	17 421,2	19 981,1	21 397,8	20 138,6	19 432,1
Rabais britannique	- 3 562,7	- 3 595,9	- 3 803,6	- 4 329,5	- 6 066,3	- 4 271,6
Contribution post-rabais	14 659,4	13 825,2	16 177,5	17 068,4	14 072,3	15 160,6
Montants reçus	6 745,6	6 570,0	6 933,9	6 308,3	6 984,7	6 708,5
Contribution nette	7 913,7	7 255,2	9 243,6	10 760,1	7 087,6	8 452,0

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la Commission européenne)

Comme cela était indiqué précédemment, contrairement à ce qu'avancent certains, **un « Brexit » ne permettrait pas une économie d'un montant égal à l'actuelle contribution britannique au budget de l'Union européenne**. En effet, le Royaume-Uni a reçu, au cours de la même période, 6,7 milliards d'euros par an en moyenne de crédits en provenance de ce même budget - versés en faveur du financement de la recherche, dans le cadre du programme « Horizon 2020 », ou encore de la cohésion territoriale et de l'agriculture¹, en particulier au Pays de Galles et en Irlande du Nord². Aussi, il paraît peu probable qu'en cas de sortie de l'Union, les autorités britanniques ne soient pas contraintes de maintenir ces dépenses au niveau national.

Par conséquent, **l'économie budgétaire que pourrait réaliser le Royaume-Uni en cas de sortie de l'Union serait, au plus, égale au montant de la contribution nette britannique au budget de l'Union européenne** - soit 8,5 milliards d'euros au plus (0,3 % du PIB), compte tenu de la moyenne observée entre 2010 et 2014. Il s'agit néanmoins d'un maximum, dès lors qu'une telle économie nécessiterait que le Royaume-Uni cesse toute contribution au budget de l'Union européenne ; or, en contrepartie de leur accès au marché unique, les pays de l'Espace économique européen (EEE) de même que la Suisse sont appelés à contribuer à ce dernier.

Selon le Centre for European Reform³, si le Royaume-Uni venait à rejoindre l'EEE dans des conditions similaires à celles de la Norvège, sa contribution au budget de l'Union européenne serait réduite de 9 % et s'il se

¹ À titre indicatif, le Royaume-Uni a perçu, en 2014, 3,9 milliards d'euros au titre de la politique agricole commune (PAC) et de la politique de développement rural.

² P. Hüttl et J. Martí Romero, « Northern Ireland and EU funds », Bruegel Blog Post, mai 2016.

³ Centre for European Reform, op. cit.

trouvait dans une situation identique à celle de la Suisse, cette contribution serait diminuée de 55 %.

Dès lors, en continuant de considérer la contribution moyenne nette du Royaume-Uni au budget européen observée au cours des années passées, **l'économie résultant d'une sortie de l'Union serait comprise entre 760 millions d'euros et 4,6 milliards d'euros – soit entre 0,03 et 0,18 % du PIB – selon que le pays rejoigne l'EEE sur le modèle norvégien ou parvienne à établir une relation bilatérale proche de celle de la Suisse.**

2. Les incidences budgétaires d'un ralentissement de l'activité

Seulement, **établir un « bilan » budgétaire du « Brexit » implique nécessairement de prendre en compte les conséquences de ce dernier sur l'activité économique et, partant, sur les recettes et les dépenses publiques.** À cet égard, le Trésor britannique a estimé qu'« *après quinze années, même avec des économies provenant de contributions réduites à l'Union européenne, les recettes seraient inférieures de 20 milliards de livres à l'estimation centrale dans le scénario EEE, de 36 milliards de livres par an dans le cadre d'un accord bilatéral négocié et de 45 milliards de livres dans l'alternative OMC* ».

À plus court terme, **l'impact sur les finances publiques n'en serait pas moins significatif.** À titre de rappel, à l'horizon 2020, PricewaterhouseCoopers¹ a évalué l'incidence d'un « Brexit » sur le PIB britannique à - 3,1 %, dans l'éventualité où le Royaume-Uni parviendrait à conclure un accord de libre-échange avec l'Union européenne, et à - 5,5 % si les échanges avec les États membres devaient être encadrés par les seules règles de l'OMC.

Sur la base de ces estimations et des hypothèses de l'OCDE relatives à la sensibilité des finances publiques britanniques à la conjoncture², **les effets sur le solde public en 2020 peuvent être évalués, dans le cadre d'un accord de libre-échange, à - 1,2 point de PIB et à - 1,9 point de PIB si les échanges étaient régis par les règles de l'OMC.** Dans le premier cas, les effets sur les recettes fiscales et les dépenses de chômage du ralentissement de la croissance seraient moins prononcés et le « gain » budgétaire lié à la réduction de la contribution au budget de l'Union européenne serait proche de 0,16 point de PIB – à supposer que le Royaume-Uni fasse l'objet d'un traitement comparable à celui de la Suisse (cf. *supra*). Dans le second, si les incidences conjoncturelles sur le solde seraient plus fortes, l'économie liée à l'absence de contribution au budget européen serait de 0,3 point de PIB et, par ailleurs, le Royaume-Uni percevrait des recettes supplémentaires du fait, notamment, du rétablissement des droits de douane à hauteur de 0,3 point de PIB – si l'on en croit les travaux de l'OCDE.

¹ PricewaterhouseCoopers, op. cit.

² OCDE, op. cit., avril 2016.

Il apparaît donc que dans aucun des deux scénarii envisagés, un « Brexit » n'est associé à une amélioration de la situation budgétaire britannique, et ce en dépit de la diminution, voire de la suppression de la contribution du Royaume-Uni au budget de l'Union européenne.

B. ... UN COÛT POTENTIEL SIGNIFICATIF POUR LES ÉTATS MEMBRES

Pour autant, un retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne pourrait avoir un coût budgétaire significatif pour les autres États membres. Il convient de relever que celui-ci ne devrait pas conduire à une répartition « mécanique » de la moindre contribution britannique au budget européen entre les différents États membres ; en effet, un « Brexit » éventuel aboutirait probablement à une nouvelle distribution de la charge représentée par le « rabais britannique », qui est actuellement partagée selon des modalités spécifiques. Aussi, dans ce cas, un pays comme la France constaterait-il une hausse de sa contribution au budget de l'Union du fait du report de la contribution britannique, mais verrait la charge supportée au titre du « rabais britannique » reculer.

Le calcul du « rabais britannique »

Depuis 1984, le Royaume-Uni bénéficie d'un mécanisme de « correction », dont est susceptible de bénéficier tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité. Le calcul du « rabais britannique » repose sur la différence constatée entre la part du Royaume-Uni dans les dépenses réparties, soit les dépenses engagées par l'Union sur le sol britannique, et sa part dans le total des paiements au titre des ressources TVA et RNB. Cette différence, exprimée en pourcentage, est multipliée par le total des dépenses réparties. Le déséquilibre ainsi obtenu est remboursé à hauteur des deux tiers au Royaume-Uni.

La charge représentée par le « rabais britannique » est répartie entre les autres États membres au prorata de leur part dans le RNB total de l'Union. Pays fortement contributeurs nets, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède bénéficient toutefois, depuis 2002, d'un « rabais sur le rabais », et leur contribution réelle est réduite à 25 % du montant qu'ils devraient théoriquement acquitter. La charge de cette réduction est ensuite répartie entre les autres États membres au prorata de leur part dans le RNB de l'Union.

Source : commission des finances du Sénat

Par suite, selon les scénarii envisagés, certains États pourraient même ressortir « gagnants » d'un point de vue budgétaire d'une sortie du Royaume-Uni. Dans le scénario le plus défavorable, soit si le Royaume-Uni cessait toute contribution au budget de l'Union – ce qui serait envisageable à défaut d'une adhésion à l'Espace économique européen (EEE) et de la conclusion d'un accord bilatéral –, la contribution de l'Allemagne serait accrue de 2,8 milliards d'euros (+ 10,8 %), celle de la France de 1,2 milliard

d'euros (+ 5,6 %) et celle de l'Italie d'environ 860 millions d'euros (+ 5,3 %) – si, à des fins illustratives, sont repris les montants moyens constatés entre 2010 et 2014 (cf. tableau ci-après).

Dans l'hypothèse où le Royaume-Uni concluait un accord bilatéral avec l'Union européenne et, à l'instar de la Suisse, contribuait au budget européen, le surcroît de contribution s'élèverait à 1,9 milliard d'euros pour l'Allemagne (+ 7,3 %), à un peu plus de 500 millions d'euros pour les Pays-Bas (+ 7,8 %), 490 millions d'euros pour la France (+ 2,3 %) et 350 millions d'euros pour l'Italie (+ 2,2 %).

Tableau n° 16 : Évolution des contributions au budget de l'Union européenne des États membres en cas de « Brexit »

(en millions d'euros)

	Cadre OMC	Accord bilatéral (Suisse)	EEE (Norvège)
Allemagne	2 849,4	1 914,8	959,4
<i>Variation</i>	+ 10,8 %	+ 7,3 %	+ 3,6 %
France	1 182,5	489,1	- 219,7
<i>Variation</i>	+ 5,6 %	+ 2,3 %	- 1,0 %
Italie	860,4	352,2	- 167,3
<i>Variation</i>	+ 5,3 %	+ 2,2 %	- 1,0 %
Espagne	585,4	240,8	- 111,4
<i>Variation</i>	+ 5,4 %	+ 2,2 %	- 1,0 %
Pays-Bas	745,8	504,6	258,0
<i>Variation</i>	+ 11,5 %	+ 7,8 %	+ 4,0 %
Belgique	336,1	172,5	5,2
<i>Variation</i>	+ 6,6 %	+ 3,4 %	+ 0,1 %
Suède	418,9	281,1	140,2
<i>Variation</i>	+ 11,1 %	+ 7,5 %	+ 3,7 %
Pologne	238,2	104,7	- 31,8
<i>Variation</i>	+ 6,2 %	+ 2,7 %	- 0,8 %
Autriche	301,4	202,3	101,1
<i>Variation</i>	+ 10,5 %	+ 7,1 %	+ 3,5 %

Note de lecture : les États membres sont classés dans le présent tableau en fonction du niveau actuel de leur contribution au budget de l'Union européenne.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la Commission européenne)

Enfin, dans l'éventualité où le Royaume-Uni rejoignait l'Espace économique européen (EEE) et concourait au budget de l'Union dans les mêmes conditions que la Norvège – soit de manière significative –, la contribution de l'Allemagne augmenterait de 960 millions d'euros (+ 3,6 %) et celle des Pays-Bas de 260 millions d'euros (+ 4,0 %). À l'inverse, la contribution de la France serait réduite d'environ 220 millions d'euros (- 1,0 %), et celle de l'Italie de 170 millions d'euros (- 1,0 %).

Très clairement, en cas de « Brexit », les perdants en termes de contribution au budget de l'Union européenne seraient les actuels

bénéficiaires du « rabais sur le rabais britannique », soit l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède.

Si les négociations budgétaires à l'issue d'une sortie du Royaume-Uni aboutissaient à un maintien des effets du « rabais sur le rabais », les gagnants connaîtraient une hausse substantiellement plus élevée de leur contribution, celles de la France et de l'Italie pouvant, dans le cas le plus défavorable, croître de respectivement 1,5 milliard d'euros (+ 7,4 %) et de 1,1 milliard d'euros (+ 7,0 %) environ, soit dans des proportions similaires à la contribution allemande, qui progresserait de 2,1 milliards d'euros (+ 7,9 %).

Par suite, les incidences sur le solde public de la France découlant d'une évolution de sa contribution au budget de l'Union à l'issue d'un éventuel « Brexit » pourraient être comprises entre - 0,05 et + 0,01 point de PIB. Celles-ci pourraient même atteindre - 0,07 point de PIB en l'absence d'une remise en cause du « rabais sur le rabais britannique ».

À cela viendraient s'ajouter les effets, sur les ressources fiscales, d'une décélération de la croissance, qu'une récente étude d'Euler Hermes¹ a évaluée, pour la France, entre 0,2 et 0,4 point par an. Dans ces conditions, la perte de recettes pourrait être comprise entre 10 milliards (0,4 point de PIB) et 20 milliards d'euros (0,8 point de PIB) en 2020, en comparaison à leur niveau prévisionnel en cas de maintien dans l'Union européenne du Royaume-Uni. Par suite, même si la France ressortait gagnante de la nouvelle répartition des contributions au budget de l'Union européenne, une dégradation de son déficit public serait à craindre en cas de « Brexit », du fait des conséquences économiques de celui-ci.

III. LE « BREXIT », ET APRÈS ?

Un « Brexit » constituerait une rupture dans l'histoire de la construction européenne. Outre le fait que, comme semblent montrer les études disponibles à ce jour, une sortie du Royaume-Uni aurait des conséquences globalement négatives pour l'économie britannique et celles des autres États membres, un tel événement serait de nature à contribuer au réveil de forces centrifuges susceptibles de venir menacer la pérennité du projet européen.

Aussi, dans la perspective du référendum du 23 juin prochain, différentes questions semblent devoir être explicitement posées. En premier lieu, **quelle posture la France devrait-elle adopter dans l'hypothèse d'un « Brexit » ?** En effet, si la décision souveraine du peuple britannique devrait, dans un tel cas, être pleinement respectée, il ne paraît pas inopportun de s'interroger sur les moyens de minorer les conséquences néfastes d'un tel

¹ Euler Hermes, « Brexit : Que doit craindre l'Europe ? », Economic Insight, 26 mai 2016.

événement pour la situation tant économique que budgétaire de notre pays. En second lieu, dans la mesure où la tenue du référendum britannique vient révéler la fragilité actuelle de l'Union européenne, **quelles inflexions et approfondissements devraient être envisagés concernant la construction européenne ?**

A. SE PRÉSERVER DU PIRE, UN ENJEU POUR LA FRANCE

Dans l'hypothèse d'un « Brexit », **il importerait que la France soit en mesure de « tirer son épingle du jeu »**. Tout d'abord, notre pays devrait se mettre en mesure d'attirer les entreprises, notamment financières, susceptibles de vouloir quitter un Royaume-Uni détaché du marché unique. Ceci impliquerait, d'une part, **la mise en œuvre des réformes en matière fiscale, d'éducation, ou encore d'infrastructures qui permettraient de renforcer l'attractivité française** pour les centres de décision¹ et les activités à haute valeur ajoutée et, d'autre part, l'adoption d'une position consistant, lors d'éventuelles négociations en vue du retrait du Royaume-Uni, à limiter l'ouverture de l'Union aux services financiers des États non membres. Suivant cette même logique, **les autorités françaises devraient susciter des évolutions réglementaires tendant à ce que les activités portant sur des transactions en euros soient localisées dans la zone euro.**

Ensuite, **une sortie du Royaume-Uni devrait inciter la France à remettre en question les effets du « rabais britannique » sur le poids de la contribution au budget de l'Union européenne des États membres restants.** En effet, comme le fait apparaître le présent rapport, le mécanisme du « rabais sur le rabais » vient significativement accroître la contribution de pays comme la France, l'Italie, ou encore l'Espagne.

B. REVIVIFIER LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

De manière plus générale, **le référendum britannique, quelle que soit son issue, invite à s'interroger sur les orientations de la construction européenne.** À cet égard, des marges de progression demeurent pour ce qui est de l'intégration économique ; en particulier, de récentes études de l'OCDE ont montré qu'un allègement des réglementations des marchés de produits permettrait une hausse substantielle des échanges au sein de l'Union, de même qu'un accroissement des investissements^{2,3}. Aussi le programme de réformes économiques convenu lors du Conseil européen des 18 et 19 février 2016, qui prévoit notamment une simplification normative et

¹ F. Toubal et A. Trannoy, « L'attractivité de la France pour les centres de décision des entreprises », Les notes du Conseil d'analyse économique, n° 30, avril 2016.

² J.-M. Fournier, op. cit.

³ J.-M. Fournier, A. Domsps, Y. Gorin, X. Guillet et D. Morchoisne, « Implicit Regulatory Barriers in the EU Single Market: New Empirical Evidence from Gravity Models », OECD Economics Department Working Papers n° 1181, 2015.

une réduction des charges administratives, en particulier pour les PME, peut-il constituer une opportunité et mériterait d'être poursuivi. Par ailleurs, **la gouvernance économique de la zone euro gagnerait à être renforcée**, autour d'un couple franco-allemand aux liens réaffirmés, sur fond d'harmonisation fiscale, de mise en cohérence des systèmes de protection sociale et de rapprochement industriel.

Quoi qu'il en soit, **le désintérêt, voire le désamour croissant pour l'Union européenne ne pourra être combattu sur la seule base d'un projet économique**. En effet, pour renouer avec ses citoyens, l'Europe devra être en mesure de pleinement se saisir des problématiques inhérentes à la sécurité intérieure, à la défense extérieure, ou encore à l'immigration.