

# Le Bureau pour la responsabilité budgétaire

## RÉSUMÉ

Le travail de prévision du Bureau pour la responsabilité budgétaire (OBR) montre que les effets du Brexit dépendent d'un contexte politique très évolutif et qu'il est pratiquement impossible de distinguer avec précision les effets qui sont imputables au Brexit de ceux qui dépendent d'autres facteurs.

*The forecasts published by the Office for Budget Responsibility (OBR) show that the effects of Brexit are influenced by a rapidly changing political context and that it is virtually impossible to clearly distinguish which effects are attributable to Brexit and which effects stem from other factors.*

## INTRODUCTION

Je vais commencer mon intervention par une présentation du Bureau pour la responsabilité budgétaire (*Office for Budget Responsibility*, OBR) que j'ai l'honneur de présider. J'expliquerai son rôle et le comparerai à son équivalent français, le Haut Conseil des finances publiques. J'évoquerai ensuite plus spécialement les conséquences du Brexit sur les missions que la loi nous a confiées, principalement celle qui fait de nous l'organisme qui établit les prévisions économiques et financières officielles du Royaume-Uni.

Le Bureau pour la responsabilité budgétaire est l'une des quarante institutions budgétaires indépendantes dans le monde. Le rôle de ces organismes officiels est de mener des analyses indépendantes et impartiales en matière de finances publiques, ainsi que sur l'impact des politiques publiques. Vingt-cinq d'entre eux ont été créés après la crise financière de 2008 et la plupart l'ont été au sein de la zone euro, où le *six-pack* et le *two-pack* ont rendu la mise en place d'un organisme indépendant nécessaire. Ces institutions sont différentes d'un pays à l'autre pour des raisons que j'exposerai par la suite. La mise sur pied du Bureau pour la responsabilité budgétaire a été proposée dès 2009 par le parti conservateur, alors dans l'opposition. L'une des premières initiatives du nouveau gouvernement de coalition constitué l'année suivante entre le Parti conservateur et les Libéraux-démocrates a été de créer le Bureau pour la responsabilité budgétaire. La mission générale que lui a confiée la loi de 2011 (*Budget Responsibility and National Audit Act 2011*) est d'« analyser la soutenabilité des finances publiques et d'en faire rapport ». Il s'agit d'une mission large pour laquelle nous avons le droit de produire tout rapport et analyse que nous jugeons utile, mais la législation nous a aussi assigné plusieurs tâches bien précises qui s'inscrivent dans ce cadre :

- publier deux fois par an des prévisions à cinq ans portant sur l'économie et les finances publiques. Il faut préciser que, contrairement à d'autres pays, le gouvernement britannique n'établit pas ses propres prévisions. Nos prévisions ne sont donc pas des données alternatives aux siennes ;
- évaluer le coût représenté ou l'argent économisé par chaque mesure annoncée par le gouvernement au cours de l'année budgétaire. Cela est nécessaire pour permettre la production de prévisions qui intègrent la ligne politique du gouvernement ;
- déterminer si le gouvernement est sur une trajectoire qui lui permettra d'atteindre les objectifs budgétaires

qu'il s'est lui-même fixés. Il n'est pas de notre ressort de dire si ces règles sont pertinentes mais seulement si le gouvernement est en bonne voie pour réaliser les objectifs qui en résultent ;

– mener des analyses de long terme : il ne s'agit pas seulement d'établir des prévisions sur une période de cinq ans mais aussi de nous projeter sur une période de cinquante ans, qui permet de tenir compte des facteurs comme les changements démographiques, l'évolution des systèmes de retraite, l'évolution des systèmes de prêts étudiants, etc. Ces projections sont plus approximatives, moins rigoureuses et moins précises mais elles n'en restent pas moins très utiles ;

– analyser l'état des comptes du secteur public (les actifs et les passifs ainsi que les mouvements des recettes et des dépenses) et évaluer les risques qui pèsent sur les finances publiques tant à moyen terme qu'à long terme.

Contrairement à la plupart des Conseils budgétaires des autres pays, nous ne pouvons pas donner notre avis en matière de politiques publiques. Nous n'avons pas le droit de formuler de recommandations. Nous n'avons pas le droit d'évaluer, par exemple, les politiques publiques proposées par les partis d'opposition. Nous devons seulement évaluer, au mieux de nos possibilités, les conséquences des politiques publiques du gouvernement en exercice.

Lorsque l'on examine le rôle et la structure des institutions budgétaires dans différents pays, on constate que les différences observées dépendent de quatre facteurs. Je vais décrire ces facteurs en mettant l'accent, à chaque fois, sur les caractéristiques particulières du système britannique qui permettent de bien les comprendre.

Le premier facteur concerne le système politique dans lequel le Conseil budgétaire opère. Qui dispose du pouvoir d'établir les budgets ? Dans certains pays, l'organe législatif, le Parlement, a plus de pouvoir que l'organe exécutif. Au Royaume-Uni, en principe, l'Exécutif a l'ascendant sur le Parlement et le ministère des Finances, le Trésor, est au cœur de l'organe exécutif. Le Bureau pour la responsabilité budgétaire a été créé en qualité d'organe de surveillance pour contrôler le ministère des Finances et non pour guider le Parlement dans ses choix (ce qui est le cas, en revanche, du *Congressional Budget Office* aux États-Unis).

Le deuxième facteur porte sur le mal qu'il convient de traiter. Pour quelle raison les gouvernements ont-ils tendance à emprunter de manière excessive et quel problème cela révèle-t-il ? Au Royaume-Uni, l'OBR a été créé en réponse à la publication répétée par le ministère des Finances de prévisions trop optimistes en matière de finances publiques. Le ministère était aussi accusé de mal se comporter dans sa mise en œuvre des règles budgétaires, par exemple en modifiant la période au cours de laquelle sa réussite ou ses échecs étaient évalués.

Le troisième facteur est l'existence ou non, dans tel ou tel pays, d'institutions non officielles, par exemple des organismes de recherche universitaire, qui analysent les finances publiques. Au Royaume-Uni, il existe un Institut d'études budgétaires (*Institute for Fiscal Studies*) que j'ai dirigé pendant huit ans avant d'assurer la présidence de l'OBR. Son rôle était déjà d'analyser l'état des finances publiques mais sans avoir l'assurance de pouvoir accéder aux informations internes au gouvernement. Je crois que, dans la plupart des pays, cela n'a guère de sens de recréer une institution existant dans le secteur privé ou dans le milieu universitaire.

Le quatrième facteur concerne l'influence que peuvent avoir les organismes supranationaux chargés de contrôler la situation budgétaire des États sur le comportement des gouvernements. Naturellement, cette incidence sera particulièrement forte dans un pays qui a conclu un accord de prêt avec le Fonds monétaire international (FMI) ou un accord avec la troïka européenne. Lorsque le FMI dresse un rapport au titre de

l'article 4 de ses statuts ou lorsque la Commission européenne se prononce sur l'état des finances publiques d'un pays, les effets politiques peuvent être considérables. Au Royaume-Uni, ce n'est pas vraiment le cas. Le ministère des Finances s'agite lorsqu'il est critiqué mais si la Commission européenne considère que le gouvernement s'est mal comporté, la population s'en moque. Par conséquent, le rôle joué par les organismes supranationaux est loin de suffire.

## La structure du Bureau pour la responsabilité budgétaire

Comparé à ses homologues étrangers, le Bureau pour la responsabilité budgétaire est de taille modeste. Un Comité ou Conseil composé de trois personnes prend les décisions et est assisté d'une équipe de 35 fonctionnaires. Comme nous produisons des prévisions ventilées très détaillées portant sur l'ensemble des finances publiques, nous pouvons compter sur l'aide des agents de l'administration fiscale et des services de sécurité sociale. Ces derniers ont l'obligation de nous assister et c'est ce qui nous permet de mener à bien notre mission avec une équipe de petite taille (aux États-Unis, le *Congressional Budget Office* emploie 250 personnes, les organismes néerlandais et coréen plus de 100 personnes).

J'ai été nommé par le ministre des Finances (le Chancelier de l'Échiquier) mais la Commission de la Chambre des Communes en charge de contrôler le Trésor public avait le pouvoir d'opposer son veto à ma nomination. De la même manière, le ministre des Finances ne peut pas me renvoyer sans l'accord de cette commission.

Si nous comparons l'OBR avec le Haut Conseil des finances publiques, il existe plusieurs différences :

- l'OBR est une institution autonome qui, bien qu'elle dépende du budget du ministère des Finances, et qui n'en demeure pas moins indépendante. En France, le Haut Conseil est, en quelque sorte, intégré à la Cour des comptes.

- l'OBR, comme à peu près la moitié des 40 institutions budgétaires indépendantes, a été développé dans le cadre national. Il est issu du processus politique propre au Royaume-Uni et n'a pas été imposé par l'Union européenne ou le FMI. Le Haut Conseil, comme de nombreuses institutions européennes, a été créé pour satisfaire aux exigences de contrôles indépendants issues des dispositifs du *six-pack* et du *two-pack*. L'alternative consistait à trouver une institution existante et à la modifier légèrement pour qu'elle remplisse cette fonction. Le Conseil adjoint du Conseil de stabilité (*Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats*) en Allemagne en est un exemple.

- l'OBR dispose d'un petit conseil décisionnel mais peut compter sur de nombreux collaborateurs tandis que le Haut Conseil est composé d'un large collège de membres mais il dispose de très peu de personnel. La différence est que l'OBR établit les prévisions officielles en matière d'économie et de finances publiques alors que le Haut Conseil évalue la crédibilité des prévisions émises par Bercy. Le Conseil budgétaire britannique a une mission plus large. Il peut s'intéresser aux risques et à d'autres aspects. Pour sa part, le Haut Conseil a un champ d'action délimité par la loi qui ne lui permet pas de délibérer ou de s'exprimer sur tout autre chose. Il ne dispose pas d'une large compétence qu'il pourrait apprécier à la manière de son homologue britannique.

## Les conséquences du Brexit sur le travail du Bureau pour la responsabilité budgétaire

Le Brexit a affecté notre travail pour une raison essentiellement : nous devons publier deux fois par an des prévisions à cinq ans portant sur l'économie et les finances publiques. La loi exige que celles-ci soient basées sur la ligne politique du gouvernement mais cela ne signifie pas que nous devons supposer que ses politiques publiques atteindront leurs objectifs. Nous devons produire des prévisions sur la base des

intentions affichées par le gouvernement et non pas tenter de deviner ce que le gouvernement essaiera de faire avant d'établir nos prévisions. Nos projections ne sont donc pas comparables à celles qui sont élaborées dans le secteur privé ou dans le milieu universitaire, dans la mesure où elles portent aussi sur la manière dont la ligne politique est susceptible d'évoluer.

Avant la tenue du référendum, le Brexit ne faisait pas partie de la politique du gouvernement, lequel voulait que le Royaume-Uni reste membre de l'Union européenne. Ce n'est devenu sa politique qu'après la proclamation des résultats et nous avons dû en tenir compte.

Le Bureau pour la responsabilité budgétaire publie des projections deux fois par an et doit essayer d'expliquer pourquoi chaque prévision est différente de la précédente. Ce n'est pas notre travail de dire en quoi la situation aurait été différente si nous n'avions jamais voté en faveur de la sortie ou si nous avons changé d'avis et que nous avons décidé de rester dans l'Union européenne. Les réponses à ces questions ne sont, bien sûr, pas nécessairement les mêmes. Elles sont même presque certainement différentes car l'histoire s'est faite au cours de cette période et cette évolution a eu un impact. Nous insistons sur le fait que le Brexit est un processus. Ce n'est pas un événement politique unique que l'on peut identifier, qui se produit à un moment précis et qui permet à un économiste de comparer très clairement une période post-Brexit à une période pré-Brexit. Le Brexit produit un effet graduel, évolutif, en temps réel sur l'économie et les finances publiques au fil du temps. Les effets du Brexit ont commencé à se faire sentir dès l'instant où le gouvernement a décidé d'organiser un référendum parce que les marchés financiers se faisaient l'écho de différentes attentes concernant l'issue du scrutin et ses répercussions potentielles. Puis, il y a eu le référendum lui-même. La sortie du Royaume-Uni était désormais certaine, mais on ignorait dans quelles conditions elle interviendrait. Cette incertitude a aussi affecté les marchés financiers, l'attitude des entreprises et celle des individus. Le Bureau pour la responsabilité budgétaire a alors dû essayer de prévoir, non pas les répercussions du Brexit mais les effets du vote, qui a eu lieu avant et a engendré des conséquences à un moment où personne ne savait encore à quoi le Brexit allait ressembler. Nous avons ensuite dû incorporer le premier accord sur le règlement financier. Ces derniers mois, nous avons dû faire face à une difficulté supplémentaire : déterminer si l'instant de la sortie se ferait de manière ordonnée ou de manière désordonnée. Y aurait-il une sortie avec ou sans accord (*deal* ou *no deal*) ? Si l'on met de côté la question de l'état de la relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, le départ serait-il désastreux pour l'économie et les finances publiques britanniques ? Le divorce serait-il amer ou amical ? Ensuite, bien sûr, après le Brexit, d'autres questions se posent : en quoi consisteront les futurs dispositifs en matière de commerce, de migration et de douane qui doivent régir les rapports entre le Royaume-Uni et l'Union européenne ? Au-delà de cette question, que fera le gouvernement, quels changements apportera-t-il à sa ligne politique, quels changements sera-t-il en mesure d'apporter du fait de la sortie de l'Union européenne qu'il ne pouvait pas apporter avant ? Évidemment, certains tenants du Brexit pensent que la procédure de divorce offrira l'occasion de libéraliser l'économie et, ainsi, de relancer la croissance et ils entrevoient l'opportunité de conclure des accords commerciaux en dehors de l'Union européenne, etc.

Je pense souvent aux doctorants du futur qui, dans une quarantaine d'années, essaieront de rédiger une thèse sur les conséquences du Brexit. Il leur sera très difficile de délimiter clairement ce processus pour distinguer ce qui résulte du Brexit de ce qui découle d'autres décisions qui pourraient avoir été causées par la sortie de l'UE. Prenons un exemple : si le gouvernement venait à apporter de nombreuses modifications à la réglementation du marché du travail, un doctorant soutiendra-t-il qu'il s'agit d'une conséquence du Brexit ou d'une simple coïncidence ? En d'autres termes, même *ex post*, nous ne pourrions pas répondre avec certitude aux nombreuses questions qui nous taraudent.

## La manière dont le Bureau pour la responsabilité budgétaire a rempli sa mission

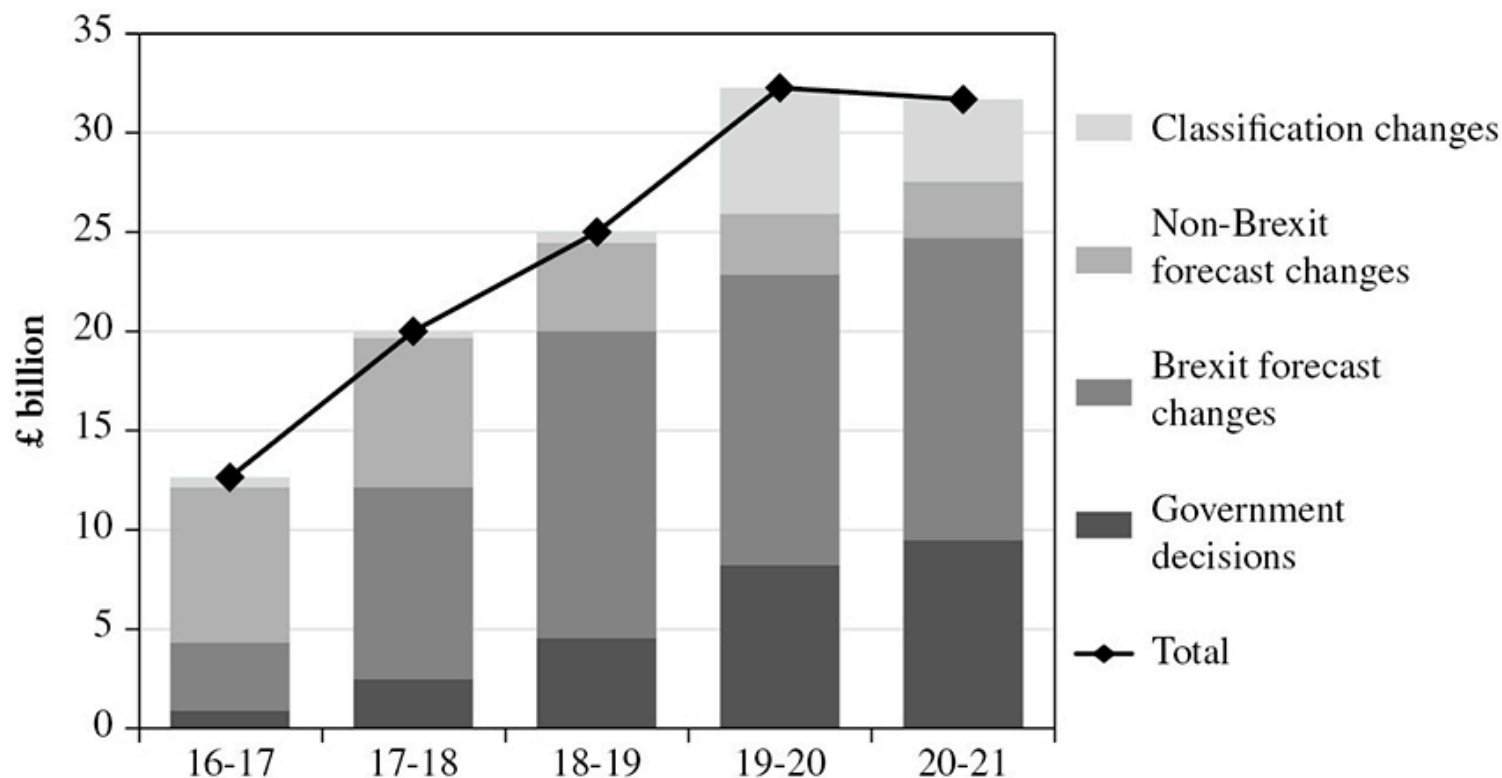
Le Bureau pour la responsabilité budgétaire étant tenu de n'envisager que la ligne politique actuelle du gouvernement, il n'a jamais publié de prévisions avant le référendum portant sur les effets d'un vote en faveur du Brexit. Le Trésor a produit des études avant le vote, dans l'espoir que cela influence le scrutin dans le sens souhaité par le gouvernement. Les analyses de long terme étaient généralement mieux perçues que les analyses de court terme qui ont été publiées peu de temps avant le jour du référendum.

Une fois que le vote est intervenu, nous avons été obligés d'en tenir compte parce que la sortie de l'Union européenne est alors devenue la ligne politique du gouvernement. Lorsque nous avons publié nos premières projections après le référendum en novembre 2016, il s'agissait essentiellement de prévisions portant sur les conséquences du vote lui-même sur l'économie et sur les finances publiques, plutôt que les conséquences du Brexit, parce qu'en novembre 2016, la sortie de l'UE était encore un horizon lointain. Dans la mesure où l'on peut raisonnablement s'attendre à ce que les effets à long terme du Brexit mettront des années à affecter l'économie britannique, un horizon à cinq ans, qui inclut une période de transition sans grands changements, ne reflétera qu'une petite partie des effets du Brexit. Le facteur que nous avons pris en compte, une fois le vote intervenu, est la forte dépréciation de la livre sterling, en raison de la crainte d'un renforcement des barrières commerciales, d'une perte de compétitivité et d'un appauvrissement du pays.

Nous avons construit une série d'hypothèses liées aux effets que le Brexit pourrait avoir, mais sans essayer de prédire précisément le contenu du futur accord. Nous voulions brosser un tableau général à partir d'un ensemble d'hypothèses portant sur différents scénarios et non pas prévoir précisément la fin du roman. Nous avons supposé que le départ aurait lieu en avril 2019 (soit deux ans après la notification prévue par l'article 50 TUE), que les exportations et les importations connaîtraient une croissance moins forte (pendant dix ans), qu'il y aurait moins d'immigration, à la fois parce que la ligne politique allait vraisemblablement se durcir et parce que le Royaume-Uni serait une destination moins attrayante pour les migrants. Nous avons émis l'hypothèse, en partie en raison des incertitudes liées au contenu du futur accord, qu'il y aurait une baisse de l'investissement des entreprises, un ralentissement de la productivité et par conséquent un essoufflement de la croissance potentielle. Notre prévision était que le pays serait plus pauvre à long terme qu'il ne l'aurait été en l'absence du vote. Nous avons aussi émis l'hypothèse que tout recul des contributions au profit de l'Union européenne, total ou partiel (en raison de la possible participation financière du Royaume-Uni à certains programmes sur une base informelle) pourrait entraîner un report vers d'autres dépenses. Nous avons par conséquent anticipé que le gouvernement serait obligé de compenser lui-même la perte du soutien structurel de l'Union européenne et que cela n'aurait donc pas de conséquences sur les finances publiques. Nous sommes enfin partis du principe qu'il n'y aurait pas de changement dans nos dispositifs fiscaux (TVA, taxes sur les émissions).

Lorsque nous avons présenté nos prévisions de novembre 2016, comme nous le faisons toujours, nous avons comparé nos conclusions avec celles de nos projections précédentes, datées de mars 2016.

### Graphique 1. Sources de l'évolution du déficit : novembre 2016



Lorsque nous avons comparé les prévisions de mars 2016 avec celles de novembre 2016, nous avons supposé que le déficit budgétaire augmenterait de 30 milliards de livres sterling environ, soit à peu près 2 % du revenu national. Ainsi, nos estimations portant sur le Brexit, particulièrement s'agissant des effets du vote, sont la raison principale du caractère pessimiste de nos prévisions de novembre 2016. Le graphique 1 montre bien à quoi tiennent les effets du Brexit. Dans la dernière année incluse dans les prévisions, nous avons estimé que les effets du seul Brexit se chiffraient à environ 15 milliards de livres sterling, soit environ 1 % du PIB.

Le tableau 1 montre que les effets principaux sont un ralentissement de la croissance tendancielle de la productivité, une baisse de l'immigration et ensuite certains autres (par exemple une hausse de l'inflation liée à la dépréciation du taux de change, qui renchérit les importations). Nous avons néanmoins supposé une baisse des taux d'intérêt, source d'économies pour le gouvernement.

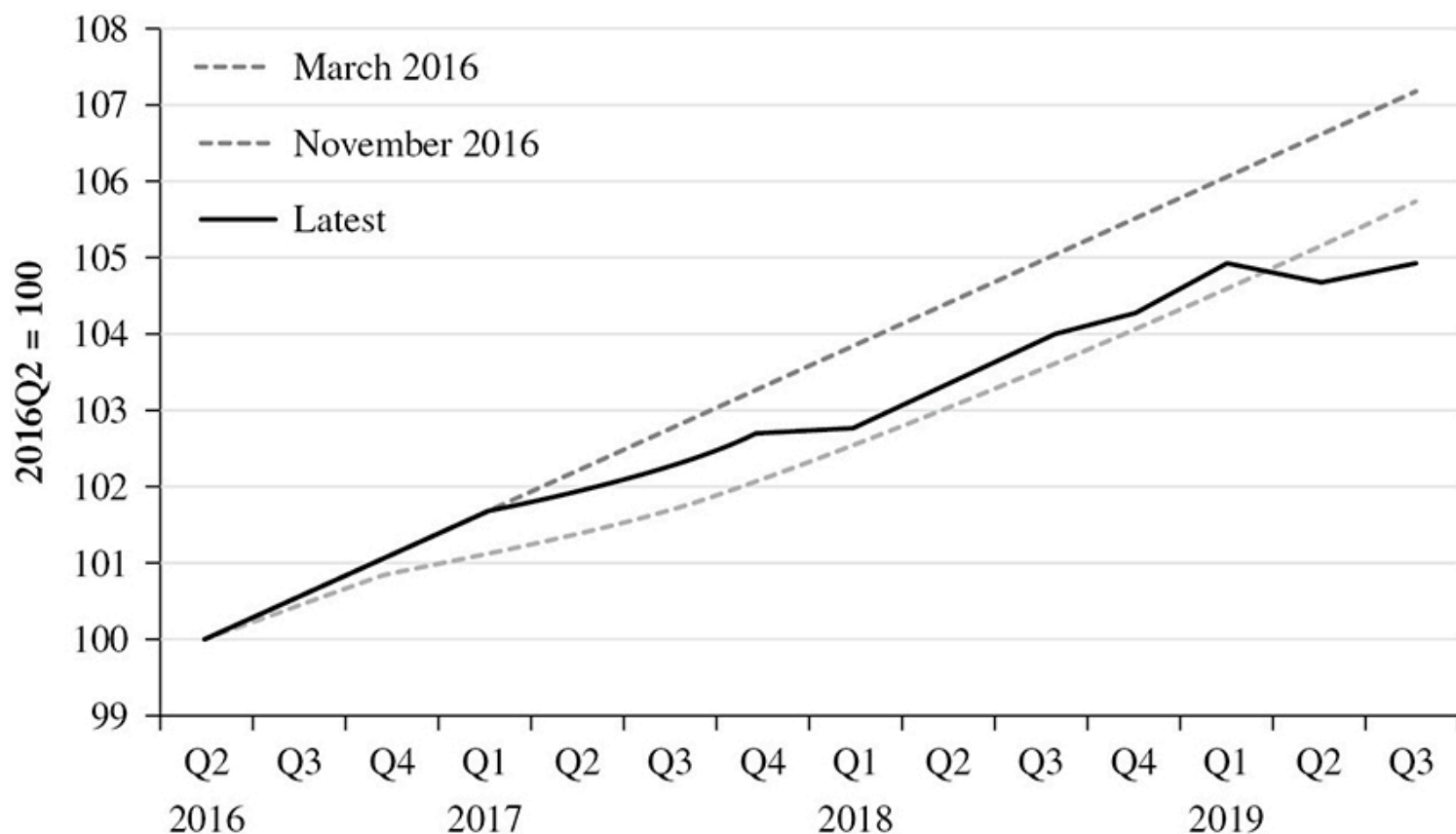
	£ billion				
	16-17	17-18	18-19	19-20	20-21
<b>Total</b>	3.5	9.9	15.4	14.7	15.2
<i>of which:</i>					
Lower migration	0.8	1.9	3.0	4.4	5.9
Lower trend productivity growth	0.0	1.2	4.2	5.5	7.2

Cyclical slowdown	2.3	7.6	8.6	5.4	2.3
Higher inflation	0.9	2.7	2.3	2.0	2.2
Lower interest rates	-0.5	-1.1	-1.3	-1.6	-1.8
Other factors	0.0	-2.5	-1.5	-1.1	-0.6

En novembre 2016, nous avons élaboré nos prévisions de la manière la plus transparente possible, en nous basant sur des hypothèses générales. Nous avons ensuite pris la décision de ne pas modifier nos hypothèses à chaque nouvelle publication. Nous ne voulions pas nous sentir obligés d'examiner les moindres rebondissements, le dernier discours prononcé par un ministre concernant l'éventuel contenu d'un accord. Si nous avions procédé différemment, à chacune de nos publications, l'attention se serait portée sur nos dernières prévisions au lieu de s'intéresser à la question plus générale de l'état de nos finances publiques.

Dans les rapports que nous avons publiés, si l'on s'intéresse uniquement au PIB en termes réels, l'économie a su initialement se montrer plus solide que ce que nous avons envisagé, principalement parce que les dépenses de consommation ont moins été affectées par le vote que ce à quoi la plupart s'attendait. Mais la situation s'est ensuite détériorée et, trois ans et quelque plus tard, le PIB réel s'avère légèrement inférieur à nos prévisions de novembre 2016. Il faut reconnaître que ce résultat est vraiment précis quand on pense à la difficulté de l'exercice. Il est autant dû à de la chance qu'à la qualité de nos estimations.

## Graphique 2. Prévisions portant sur le PIB, avant et après le référendum



Outre le Brexit, de nombreux facteurs auront joué un rôle dans la performance de notre économie. D'abord, l'économie mondiale a connu un meilleur démarrage que prévu et a fini la période sur une note moins positive que prévu. Ensuite, on peut comparer la performance de l'économie britannique avec celle d'un modèle économique composite, ou « doppelgänger synthétique » ayant enregistré des résultats semblables à ceux du Royaume-Uni. Il est possible de construire un tel modèle à partir d'une combinaison pondérée de pays dont la croissance correspond le mieux à celle de l'économie britannique (par exemple 1/3 États-Unis, 1/3 France et 1/3 Hongrie). Ensuite, on peut analyser la performance de ce modèle sur la période. Sur cette base, beaucoup diraient que l'activité britannique s'est contractée d'environ 2 % à 3 % par rapport aux économies du groupe de contrôle. C'est la meilleure estimation dont nous disposons concernant les effets du Brexit sur le PIB à ce moment précis et nous ne sommes pas encore sortis de l'Union européenne. La relative fragilité observée à l'heure actuelle est principalement due à la faiblesse de l'investissement des entreprises, lesquelles ont bien du mal à savoir dans quels secteurs investir sachant qu'elles n'ont aucune idée des nouvelles règles qui s'appliqueront au commerce et à la circulation des personnes.

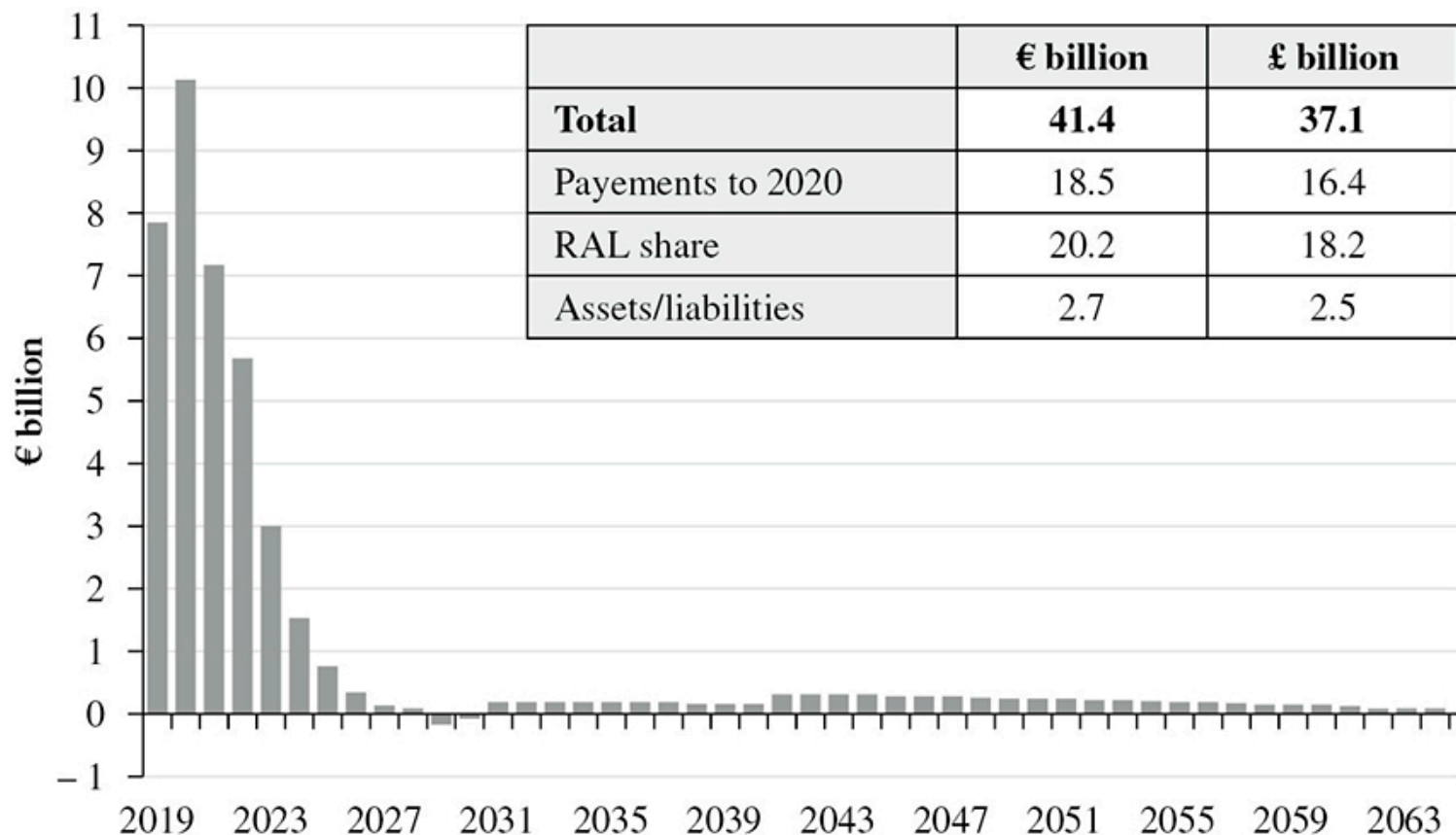
La nouvelle tâche consistait à tenir compte du projet d'accord portant sur le règlement financier. Trois points devaient être considérés :

1. La poursuite des contributions financières par le Royaume-Uni comme s'il était encore membre de l'UE, pendant qu'il est encore membre.
2. La part du Royaume-Uni dans les engagements qui avaient été pris avant la sortie : le reste à liquider.
3. La part du Royaume-Uni dans les actifs et les passifs de l'Union européenne, principalement sa part dans les obligations en matière de pensions de retraite des fonctionnaires de l'Union.

Je n'entrerai pas dans les modalités précises de ces calculs mais le point essentiel pour l'OBR est d'établir une échelle temporelle, comme dans le graphique 3.

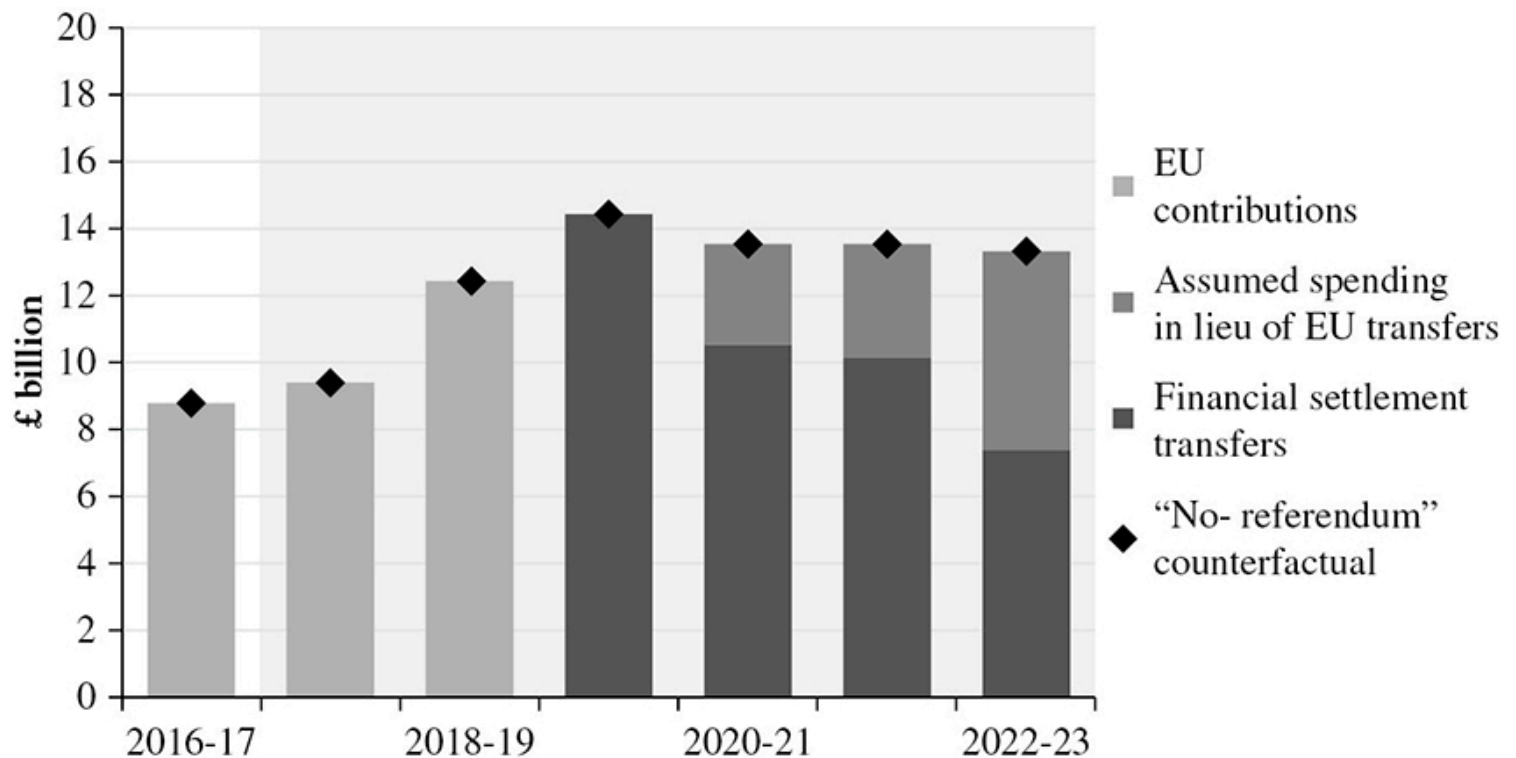
### **Graphique 3. Calendrier des paiements résultant du règlement financier (par année)**





La facture du divorce ne se réglera pas en une seule fois mais aura des implications à plus long terme. Un premier paiement important est prévu au début de la période, suivi de toute une série de versements dégressifs étalés sur une longue période, imputables essentiellement aux pensions de retraite. Lorsque nous avons intégré ces données dans nos projections, cela n'a finalement pas modifié nos prévisions concernant le déficit public. Nous avons en effet formulé l'hypothèse que toute réduction, totale ou partielle, de nos contributions au budget de l'Union européenne serait compensée par une hausse des dépenses intérieures. Par conséquent, la facture du divorce entame simplement les économies réalisées.

**Graphique 4. Hypothèse de dépenses budgétairement neutres**



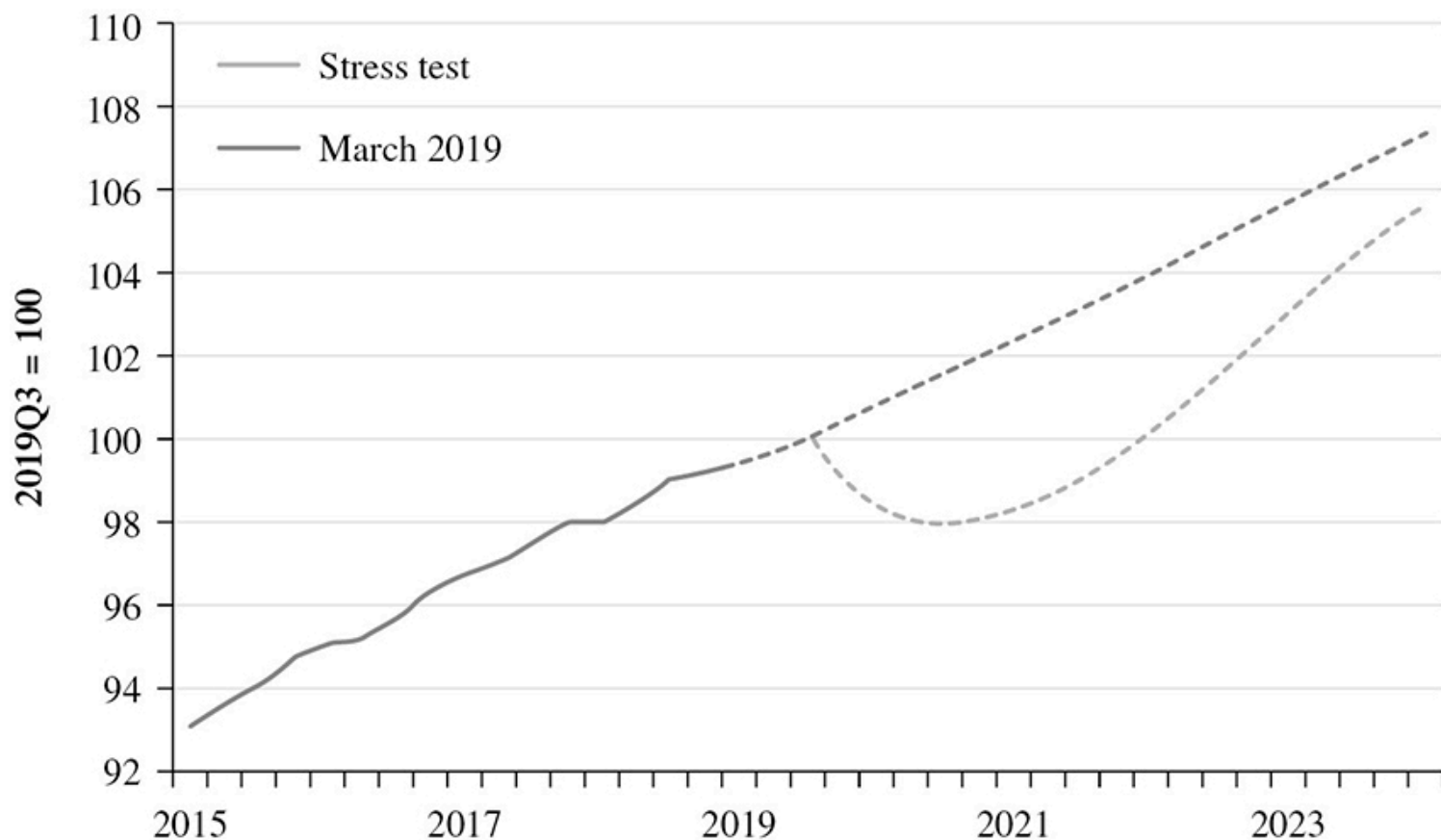
Et si nous étions confrontés à un Brexit sans accord, c'est-à-dire si le Royaume-Uni sortait de manière désordonnée ? Bien évidemment, un tel scénario pourrait s'écrire de bien des manières. Pour illustrer les conséquences potentielles d'une sortie sans accord, nous avons retenu, dans notre rapport sur les risques budgétaires (*Fiscal risk report*) de 2019, nous avons retenu le moins pessimiste des scénarios économiques, présenté dans une publication du FMI parue quelques mois plus tôt, et nous avons mené réaliser un test de résistance des finances publiques reposant sur cette hypothèse. Plusieurs hypothèses pertinentes, empruntées au FMI pour la plupart, ont été retenues :

- recours à un système de droits de douane temporaire du gouvernement avant un retour à la clause de la Nation la plus favorisée ;
- perturbations mineures à la frontière ;
- relèvement des barrières non tarifaires, lesquelles augmenteraient de 14 % en équivalent tarifaire ;
- regain d'incertitude, avec des conséquences sur l'investissement des entreprises et, dans une moindre mesure, sur le comportement des consommateurs ;
- durcissement des conditions financières se traduisant par une hausse des coûts de financement pour les entreprises et les ménages ;
- fléchissement de l'investissement ;
- baisse de l'immigration ;
- recul des taux d'intérêt.

La position du FMI était que, dans la meilleure des hypothèses, un Brexit sans accord amputerait le PIB d'environ 2,3 % à long terme, mais le scénario de référence de l'institution tablait déjà sur une baisse de 3 %. De manière générale, lorsque l'on associe les prévisions du FMI et le test de résistance, il en résulte à long

terme une contraction de 6 % de l'économie britannique par rapport au niveau qu'elle aurait pu atteindre.

**Graphique 5. Test de résistance : PIB réel**



Le tableau 2 présente les estimations du FMI concernant les effets à long terme sur le PIB ainsi que des estimations d'autres organismes.

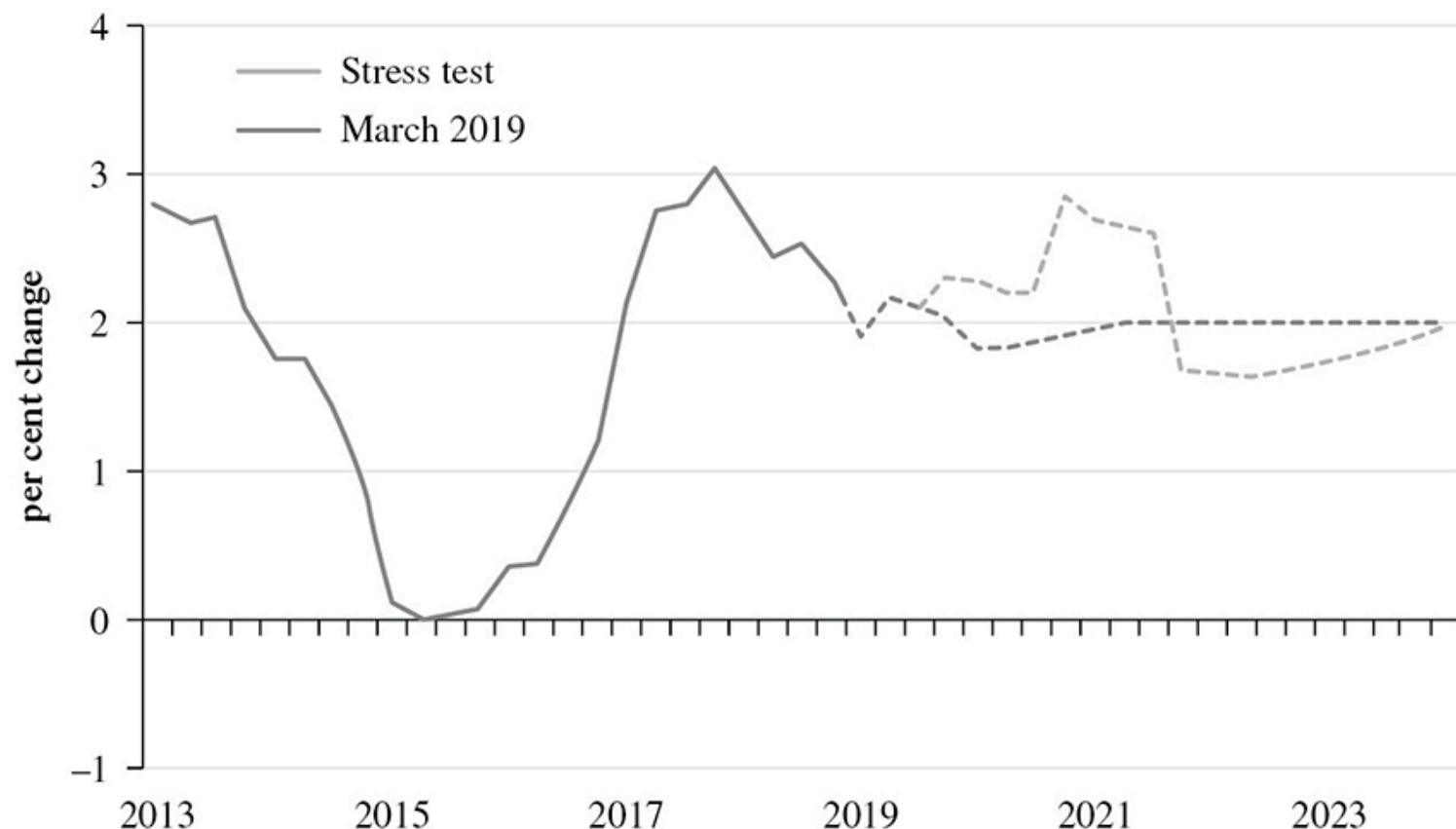
Tableau 2 - Test de résistance : les principaux effets du Brexit						
IMF already had a long-run 3 % hit to GDP in their central scenario - 2.4 % from productivity. - 0.6 % from migration.						
Long-run impact on GDP from trading with EU on WTO terms						
	HM Government			LSE/CEP		
	IMF	Unchanged migration policy	Zero net EEA immigration	NIESR	Static productivity	Dynamic productivity
Migration	-1.2	-0.2	-1.8	Not stated	-1.4	-1.8
Productivity	-4.7	-7.5	-7.5	Not stated	-3.3	-8.1

Total	-5.9	-7.7	-9.3	-5.5	-4.7	-9.9
-------	------	------	------	------	------	------

Note: Estimates are in percentage points.

Comme le montre le graphique 6, un autre effet ressortant du test de résistance est une hausse de l'inflation à court terme, imputable essentiellement à l'augmentation des droits de douane et à la dépréciation du taux de change.

**Graphique 6. Test de résistance : inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation**



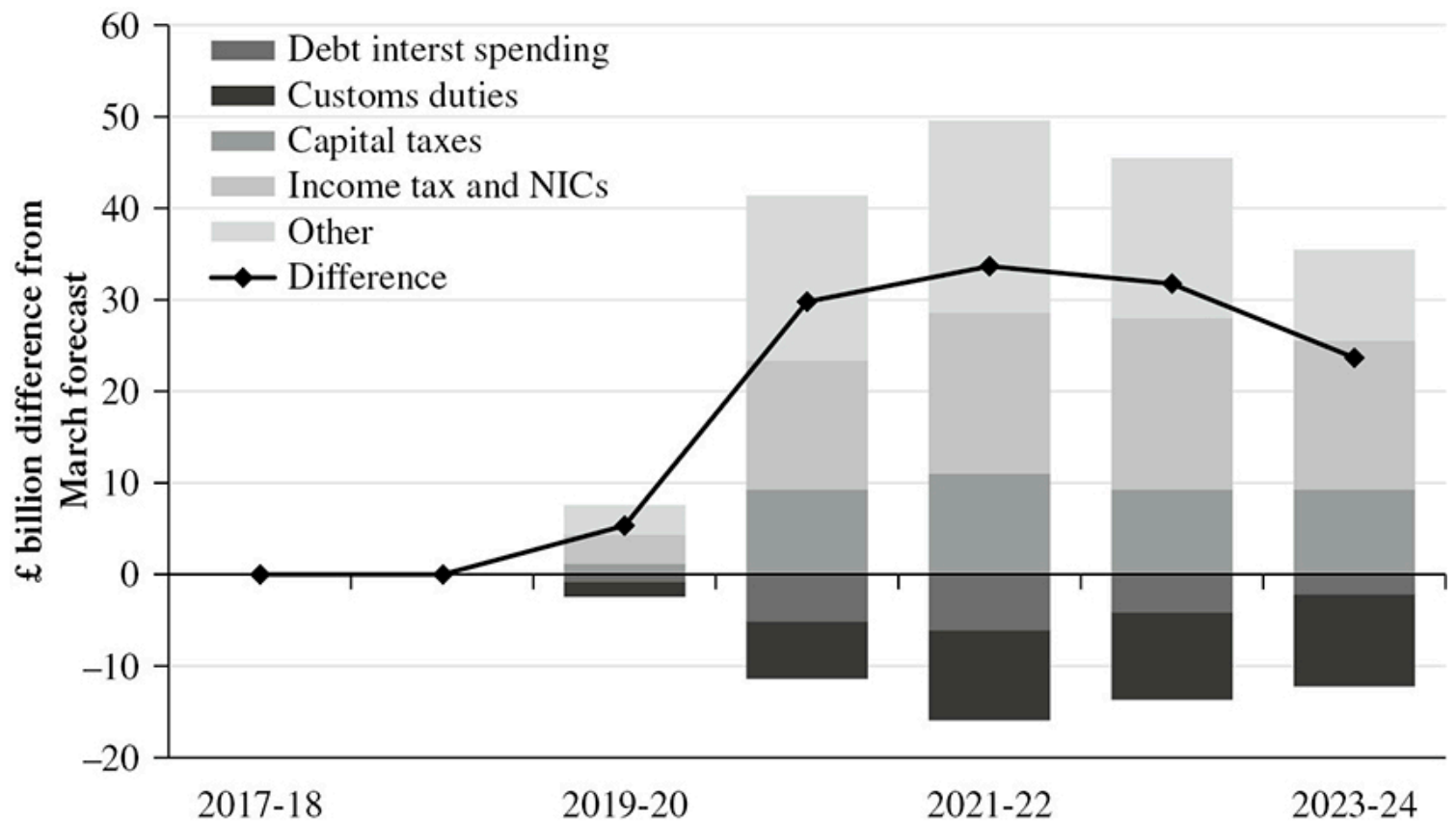
Une sortie sans accord entraînerait une augmentation du déficit public de 30 milliards de livres sterling à moyen terme, soit environ 2 % du PIB. Pour rappel, il ne s'agit pas d'une comparaison entre la sortie et le maintien du Royaume-Uni dans l'UE mais d'une comparaison entre le scénario du FMI tablant sur une sortie sans accord et les prévisions publiées par le Bureau pour la responsabilité budgétaire au mois de mars, qui présentaient déjà certains effets du Brexit à long terme.

Les principaux facteurs à l'origine de la hausse du déficit public :

- une diminution des recettes provenant de l'impôt sur le revenu et des contributions de sécurité sociale (en raison des effets sur l'emploi et sur la croissance des salaires) ;
- une perte d'imposition sur le capital (imposition sur les transactions immobilières et taxes sur les transactions boursières). Parce que nous avons supposé que les marchés financiers seraient durement touchés par un Brexit sans accord, la diminution de recettes provenant de l'imposition du capital apparaît comme une source disproportionnée de l'impact budgétaire négatif ;

– point positif néanmoins, le Royaume-Uni serait en mesure de conserver des droits de douane et réaliserait ainsi des économies sur la charge de la dette, étant donné que la détérioration de la situation économique conduit, à terme, à une baisse des taux d'intérêt.

**Graphique 7. Test de résistance : effets sur le déficit**



Bien évidemment, comme nous l'avons souligné à l'époque, le test de résistance ne constitue qu'un exemple et les choses pourraient se dérouler de manière très différente. Dans le cas d'une sortie désordonnée, les effets des perturbations à la frontière sont très difficiles à évaluer faute de précédents, que ce soit au Royaume-Uni ou ailleurs. Pour nous donner un point de comparaison, nous en avons été réduits à chercher des exemples de perturbations survenues pendant les actions syndicales entreprises dans les années 1970. Certes, certaines grosses incertitudes n'étaient pas seulement causées par la politique du gouvernement britannique mais aussi, par exemple, par celle du gouvernement français s'agissant de la manière dont les règles seraient appliquées des deux côtés de la Manche.

La question de la mise en œuvre est aussi un facteur à l'origine des possibles conséquences budgétaires : le gouvernement est censé percevoir davantage de recettes provenant des droits de douane mais l'administration fiscale sera-t-elle en mesure de prélever ces droits dès le premier jour ?

Bien sûr, il règne également une certaine incertitude à long terme s'agissant de la circulation des personnes mais aussi s'agissant des effets à long terme des nouveaux dispositifs applicables au commerce avec l'Union européenne. Cette incertitude ne concerne pas seulement l'hypothèse d'une sortie sans accord mais il est très difficile d'être certain de la différence existant entre les règles de l'OMC, un accord de libre-échange, différents accords de type Canada plus, de type Norvège moins, etc. Les prévisions varient de -10 % à -0,5 %.

Organisation	Assumptions	Per cent		
		WTO	FTA	EEA
Jafari & Britz	IRS (Melitz) & CRS <sup>3</sup>	-1.1		
PWC	IRS (Krugman)	-2.1	-0.5	
Felbermayr <i>et al</i> (2017)	Constant returns to scale	-2.3		-0.6
Dhingra <i>et al</i>	Constant returns to scale	-2.7		-1.3
Ciuriak <i>et al</i>	Constant returns to scale	-2.8		-1.0
Mayer <i>et al</i>	Constant returns to scale	-2.9	-2.4	
Felbermayr <i>et al</i> (2018)	Constant returns to scale	-3.2	-1.8	
CEP (2019)	Constant returns to scale	-3.3		
IMF	Constant returns to scale	-3.8	-2	
IMF	IRS (Krugman)	-4.2	-2	
Netherlands CPB	IRS (Krugman)	-4.1	-3.4	
Vandenbussche	Constant returns to scale	-4.5		-1.2
RAND	Constant returns to scale	-4.9	-1.9	
BoE	Dynamic productivity	-5.0	-3.5	-1.3
NIESR (2018)	Dynamic productivity	-5.5	-3.8	
IMF	Increasing returns to scale (Melitz)	-6.4	-3.3	
Whitehall Study (full)	Melitz	-7.6	-4.9	-1.4
OECD	Dynamic productivity	-7.7	-2.7	
CEP (2019)	Dynamic productivity	-8.1		

GED	Dynamic productivity	-8.6		-2
Netherlands CPB	Dynamic productivity	-8.7	-5.9	
Dhingra <i>et al</i>	Dynamic productivity	-9.4		-6.3
World bank	Dynamic productivity	-13	-10	-3
<b>Average</b>		<b>-5.4</b>	<b>-3.5</b>	<b>-2.1</b>

Les incertitudes sont encore plus grandes quant aux effets des barrières non tarifaires, qui sont plus difficiles à modéliser. Pour les barrières douanières, il suffit de considérer la modification des droits de douane, de la multiplier par une certaine quantité d'importations, de la multiplier par certaines estimations concernant l'évolution des importations en volume. Mais la tâche est beaucoup plus délicate s'agissant des barrières non tarifaires.

Study	Method	Sectors	NTBs (per cent)		
			WTO	FTA	EEA
IMF (2018)	Felbermayr <i>et al</i> (2018)	Total	20	10	
HMG (Full)	Gravity modelling	Goods	10	8	5
		Services	11	9	2
		Total	10.4	8.4	4.0
IMF (2018)	Felbermayr <i>et al</i> (2018)	Total	20	10	
Felbermayr <i>et al</i>	Sector-level structural gravity model	Total	20	10	
CEP (2019)	Estimates of US-EU barriers from literature - Berden <i>et al</i> (2009)	Goods			
		Services	20		
		Total			
Netherlands CPB	Study of EU-US non-tariff barriers	Total	12.9	6.4	
Jafari & Britz	Study of EU-US non-tariff barriers	Total	6.5		
Vandenbussche <i>et</i>					

<i>a/</i>	Use Dhingra <i>et al</i> (2016)	Total	8.3		2.8
UKTPO	Bottom-up estimates from literature	Manufacturing	11.8		3.5
Dhingra <i>et al</i> <sup>1</sup>	Study of EU-US non-tariff barriers	Total	8.3		2.8
RAND	Study of EU-US non-tariff barriers	Total	8	2	
Rabobank	Study of EU-US non-tariff barriers	Total	8.7	5.9	3.3
<b>Range</b>		<b>Low</b>	<b>6.5</b>	<b>2.0</b>	<b>2.8</b>
		<b>High</b>	<b>20.0</b>	<b>10.0</b>	<b>4.0</b>
		<b>Average</b>	<b>12.7</b>	<b>7.5</b>	<b>3.4</b>
<sup>1</sup> The authors also assume that the UK misses out on further EU integration.					

Enfin, pour conclure : les études portant sur les effets à long terme du Brexit varient énormément quant à leur portée. Même si l'on pouvait être certain de ses répercussions, il serait très difficile de prévoir dans quelle mesure elles se feraient sentir sur la période couverte par l'horizon habituel de nos prévisions, qui est de cinq ans.

Produire des prévisions dans un tel contexte est une gageure non seulement technique mais aussi politique. Les débats se tiennent dans une mauvaise ambiance et dans un esprit de désaccord permanent : entre les personnes préoccupées par le « Projet de la peur » (*project-fear*), celles qui voient dans le Brexit une belle occasion de transformer les politiques publiques et celles qui considèrent que ses effets négatifs ne seront jamais compensés. Quiconque établit des prévisions dans tel environnement ne peut que fâcher un grand nombre de personnes, tout le temps. Nous devons l'accepter, chose qui n'est pas facile pour une institution. Par ailleurs, les études de long terme ne nous disent pas tout. Elles fournissent les meilleures estimations de ce que sera la situation dans 15 ou 20 ans mais elles ne disent rien, en tout cas rien d'intéressant, sur le chemin le plus vraisemblable pour y parvenir.

Je terminerai en revenant sur un point que j'ai déjà souligné. Quand un séminaire se tiendra ici en 2048 pour débattre des effets que le Brexit a eus sur les finances publiques du Royaume-Uni, il sera encore très difficile de répondre à cette question, principalement parce que le Brexit est un processus et non un événement. Pourrons-nous imputer les résultats observés au Brexit, à d'autres facteurs ou à des décisions politiques qui auraient pu être encouragées ou facilitées par le Brexit? Il sera particulièrement difficile de fournir une réponse parce qu'il y a, de toute façon, énormément d'incertitudes sur le potentiel de croissance de l'économie, sur l'évolution tendancielle de la productivité, pas seulement au Royaume-Uni mais au niveau mondial. Il s'agit là de l'incertitude principale qui a plané sur la plupart des prévisions économiques dans la plupart des pays depuis la crise financière. Même si nous n'avons pas pu invoquer le Brexit pour justifier le caractère erroné de nos prévisions, nous aurions pu, de toute façon, nous rabattre sur cette excuse-là.

29 novembre 2019

**1-** \* Chairman de l'Office for Budget Responsibility, Londres.

1. Discours retranscrit et traduit par Alexandre Guigue, maître de conférences HDR en droit public à



**2-** l'Université Savoie Mont Blanc et chargé d'enseignement à la Faculté de traduction et d'interprétation de l'Université de Genève et révisé par Marie-Cécile Aureille-Attanasio, traductrice indépendante et chargée d'enseignement à la Faculté de traduction et d'interprétation de l'Université de Genève.

## Vos outils pratiques



**Imprimer**



**Enregistrer**



**Partager**



**Issu de Revue française de finances publiques - n°151 - page 121**

**Date de parution :** 01/09/2020

**Id :** RFFP2020-151-012

**Réf :** RFFP sept. 2020, p. 121

**Auteur :**

Par **Robert Chote**

[Voir le sommaire de ce numéro](#)