

Le Brexit et les finances publiques britanniques

RÉSUMÉ

La question des finances publiques fut au cœur de la campagne référendaire et des débats parlementaires relatifs à l'accord de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Avec le recul, cette problématique n'aura finalement eu qu'une portée limitée sur la survenance inéluctable du Brexit.

The issue of public finances was at the heart of the Brexit campaign and the parliamentary debates on the withdrawal agreement. However, in hindsight, this issue had little impact on the eventual, inevitable occurrence of Brexit.

D'aucuns seront surpris de me voir prendre la plume sur une question de finances publiques, quand bien même elles sont mises en relation avec un sujet que je crois bien connaître, celui du Brexit. Je ne prétends donc nullement apporter ici une analyse d'une grande profondeur et d'une technicité équivalente à celle des autres contributeurs dont c'est la spécialité.

Malgré des limites qui sont propres à ma formation et aux domaines que j'ai souhaité investir en tant que chercheur, j'ai nourri un réel intérêt pour les finances publiques et la fiscalité qui sont désormais trop délaissées par les apprentissages et les recherches en droit public. En tant que spécialiste de droit constitutionnel britannique, le lien indéfectible entre la question fiscale et l'émergence du parlementarisme se rappelle toujours à mon bon souvenir : les crises ayant fait évoluer la Constitution anglaise puis britannique se sont souvent cristallisées autour du consentement à l'impôt (et avant que ce dernier n'existe, des subsides sollicités par le monarque).

Dans le cadre des négociations de l'accord de sortie entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, la problématique budgétaire fut l'une des premières à être posée et à susciter des tensions entre les deux parties. Les Britanniques ont tenté, dans un premier temps, de s'exonérer du paiement d'un « solde de tout compte ». Quelques semaines avant d'accéder au 10 Downing Street, Boris Johnson avait encore évoqué cette éventualité. Dans un rapport du 4 mars 2017, la commission de l'Union européenne de la Chambre des Lords avait considéré « que, du point de vue du droit de l'Union européenne, l'article 50 du TUE permet au Royaume-Uni de sortir de l'UE sans être redevable d'arriérés financiers liés au budget européen (...), à moins qu'un accord de retrait ne soit conclu pour résoudre ce problème. »¹ Toutefois, les Lords soulignaient à juste titre que les États membres pouvaient porter un contentieux à l'encontre du Royaume-Uni sur le fondement des règles du droit international public (notamment l'article 70, 1, b. de la Convention de Vienne). Ce risque contentieux fut écarté, puisque l'accord de sortie signé par Boris Johnson le 17 octobre 2019 impose au Royaume-Uni le règlement d'un reliquat budgétaire auquel il faut ajouter d'autres engagements dont le solde se fera sur la base de calculs complexes². L'analyse de Robert Chote, le président de l'*Office for Budget Responsibility*, démontre que la contrainte budgétaire qui pèse sur le Royaume-Uni s'étalera sur de nombreuses années. La promesse des *brexiteers* lors de la campagne référendaire d'une rupture brutale avec l'Union européenne était, sur ce point comme sur d'autres, démagogique.

Pourtant, l'un des arguments phares du parti du *Leave* (en particulier de Boris Johnson et de Nigel Farage) fut

de prétendre que les soi-disant économies résultant du Brexit favoriseraient le renflouement d'un *National Health Service* affaibli par des années de politiques thatchériennes (et dont les carences ont été tragiquement révélées par la crise du Covid-19). Les *leavers* soutenaient, en effet, que le système de santé allait être sauvé grâce au rapatriement des quelque 350 millions de Livres que coûterait au Royaume-Uni l'appartenance à l'UE. Toute compétition électorale recèle son lot de propositions démagogiques, mais la « promesse budgétaire » du *NHS* a symbolisé la piètre qualité de la campagne référendaire, faite de mensonges dans chacun des deux camps. Trois ans après le référendum, un juge pénal fut d'ailleurs saisi des tromperies de Boris Johnson³. Ce dernier sera disculpé, mais ce fut sans doute la première fois qu'une campagne mena à la mise en cause pénale d'un dirigeant politique pour « insincérité » budgétaire.

Les turpitudes judiciaires de Boris Johnson ne doivent pas occulter le fait que le camp des *remainers* ne fut guère plus vertueux. Le ministre des Finances de l'époque, George Osborne, avait présenté une étude économique catastrophiste sur l'avenir économique et financier du Royaume-Uni en cas de retrait de l'Union européenne⁴. À la suite de cette publication, les *remainers* furent assimilés au « projet de la peur » (ou *project fear*)⁵ qui allait leur coûter cher. Parmi les chiffres que contenait le rapport du chancelier de l'Échiquier, ceux de l'évolution du PIB ont marqué. La baisse devait être immédiate et violente, à hauteur de 3 % dans le meilleur des cas, de 6 % selon les scénarios les plus pessimistes. Sur quinze ans, la contraction du PIB était estimée à 7,5 %⁶. Le coût pour les finances publiques était évalué à environ 36 milliards de Livres sterling⁷.

Une analyse du *National Audit Office* quelques mois après le référendum a fait le point sur les prévisions d'autres organismes relatives à la diminution du PIB au terme de quinze années de Brexit dans le cadre du droit de l'OMC. Certains envisageaient près de 8 % de décroissance, tandis que les instituts favorables au Brexit retenaient une croissance de 4 % du PIB⁸. Les pronostics étaient tout aussi disparates en cas d'accord de libre-échange⁹. Les études étaient plus homogènes lorsqu'il s'agissait d'évaluer l'impact sur le PIB à court terme (contraction entre 2 % et 3,6 %). La présentation de Robert Chote qui suit cette introduction apporte des prévisions solides qui confirment que le Brexit n'est pas une bonne chose pour les finances publiques en raison de son effet sur la croissance économique. Mais il est désormais acquis que le gouvernement de David Cameron avait sciemment exagéré le trait pour emporter la conviction des électeurs.

Après le référendum, la bataille des chiffres ne s'est pas apaisée sur le front interne. À plusieurs reprises, le parlement a exigé du gouvernement de faire preuve de plus de transparence sur les répercussions économiques et budgétaires du Brexit. En 2017, le parti travailliste avait proposé que le parlement adopte une *humble adress* contre le gouvernement de Theresa May en vue de la divulgation d'études d'impact sur le Brexit¹⁰. Procédure fort ancienne, cette demande formellement faite au monarque a mis sous pression le Cabinet qui n'a pas eu le choix de se soumettre pour éviter d'y être contraint par le constat d'un outrage au parlement¹¹. Quelques mois plus tard, le gouvernement, cette fois mené par Boris Johnson, dut à nouveau répondre aux exigences de transparence des *Members of Parliament* afin que les prévisions sur les conséquences d'un *no deal* pour l'économie britannique ainsi que le plan « de guerre » qui en découlait (surnommé *Yellow hammer*), soient publiés¹².

Une controverse budgétaire moins connue que les deux précédentes doit être enfin être évoquée. Alors que les négociations piétinaient entre Theresa May et la *task force* conduite par Michel Barnier, l'idée d'un second référendum sur le Brexit faisait son chemin. Cette éventualité a souvent été soutenue plus ou moins explicitement par plusieurs dirigeants de l'Union européenne et des diplomates des États membres. Certains

médias continentaux ont régulièrement favorisé la prise de parole de ceux qui défendaient le retour en arrière¹³. La discussion fut politique et les contraintes juridiques n'étaient que rarement mises en exergue. Pourtant, elles n'étaient pas anecdotiques. Comme l'a magistralement révélé Alexandre Guigue dans l'un de ses articles, « à la question "le Parlement de Westminster pouv[ai]t-il imposer au gouvernement britannique une loi organisant la tenue d'un second référendum portant sur la participation du Royaume-Uni à l'Union européenne ?", la réponse est que (...) sans l'appui du gouvernement, les règles constitutionnelles britanniques ne le permett[ai]ent pas. Passer outre en modifiant le règlement de la Chambre des Communes [aurait] impliqu[é] une révision constitutionnelle d'une ampleur considérable » que le Brexit ne justifiait pas¹⁴.

Le rappel synthétique de ces quelques épisodes du feuilleton du Brexit est une illustration parfaite de la pertinence d'adopter le prisme des finances publiques pour comprendre les ressorts d'une crise qui a mis à rude épreuve les arrangements constitutionnels, mais qui a également favorisé le retour de pratiques parlementaires tombées en désuétude. La corrélation historique entre le débat budgétaire et l'affirmation des prérogatives du parlement se vérifie une fois de plus.

Sur un plan plus politique, la confirmation de Boris Johnson dans ses fonctions de Premier ministre à la suite des élections du 19 décembre 2019 marque une forme de rupture avec les budgets conservateurs antérieurs empreints d'idéologie thatchérienne¹⁵. Bien que Theresa May avait déjà amorcé un assouplissement en octobre 2018 par rapport à son prédécesseur¹⁶, c'est bien le budget présenté par Rishi Sunak au début du mois de mars 2020 qui consacre un réinvestissement dans les services publics, en particulier le *NHS* (à hauteur de 6 milliards de livres sterling). Cette tendance au retour à une version « johnsonienne » du « *one nation conservatism* »¹⁷ demandera à être confirmée lors des prochains exercices budgétaires. La crise sanitaire liée à la pandémie du Coronavirus aura sans doute pour conséquence que le soutien public massif aux services de santé se pérennise. L'épidémie pourrait aussi avoir un effet direct quant à l'appréciation des implications économiques réelles du Brexit. L'arrêt presque complet de l'économie durant plusieurs semaines depuis la mi-mars 2020 a entraîné une contraction du PIB inédite depuis la Seconde Guerre mondiale. Dans de telles conditions, il paraît difficile d'évaluer la part précise de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne dans le marasme économique, budgétaire et financier présent et à venir. Face à un défi qui concerne l'ensemble de la planète, le Brexit apparaît finalement accessoire.

1- * Professeur de droit public, Directeur de l'Observatoire du Brexit.

2- 1. *Brexit and the EU budget*, 15th Report of Session 2016-17, HL Paper 125, § 134.

3- 2. Art. 135 et s. de l'Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, JOUE L 29 du 31 janvier 2020, p. 7.

4- 3. Boris Johnson était accusé de « *misconduct in public office* », une qualification pénale interprétée restrictivement par les juridictions. Annulant la décision d'un juge de district, la Haute cour a exclu que Boris Johnson ne soit poursuivi pour des propos erronés, prononcés durant la campagne (*Alexander Boris De Pfeffel Johnson v. Westminster Magistrates' Court* [2019] EWHC 1709 (Admin)).

5- 4. HM Government, *HM Treasury analysis: The immediate economic impact of leaving the EU*, Cm 9292, mai 2016, 90 p.

6- 5. S. SWINFORD, "It's official: George Osborne's "Project Fear" warnings during EU referendum were wrong", *The Telegraph*, 7 juillet 2017.

7- 6. *Op. cit.*, p. 73.

8- 7. *Op. cit.*, p. 76.

9- 8. National Audit Office, *HM Treasury's economic analysis in the lead-up to the referendum on European Union membership*, juin 2017, p. 19.

10 - 9. *Op. cit.*, p. 20.

11 - 10. Voir A. DEFTY, « How an arcane piece of parliamentary procedure may force the Government to release its Brexit impact assessment studies », Political Studies Association Specialist Group on Parliaments, 6 novembre 2017, <https://parliamentsandlegislatures.wordpress.com/2017/11/06/parliamentary-procedure-brexit/> (consulté en avril 2020).

12 - 11. C'est ce qui arriva cependant deux ans plus tard lorsque le gouvernement refusa de publier lavis juridique complet de l'Attorney General, Geoffrey Cox, sur le projet d'accord qu'avait conclu Theresa May. Voir C. Guérin-Bargues, « Brexit : Au mépris du parlement ? Theresa May, entre "contempt of Parliament" et fragile soutien de sa majorité », JP Blog, 18 décembre 2018, <http://blog.juspoliticum.com/2018/12/18/brexit-au-mepri-du-parlement-theresa-may-entre-contempt-of-parliament-et-fragile-soutien-de-sa-majorite-par-cecile-guerin-bargues/> (consulté en avril 2020). Voir aussi L. Thompson, "Confidence motions, humble addresses, and amendments: Brexit's procedural dilemmas", Blog LSE, <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/brexit-parliamentary-procedure/> (consulté en avril 2020).

13 - 12. Voir H. STEWART, P. WALKER, "Yellowhammer: no-deal chaos fears as secret Brexit papers published", The Guardian, 12 septembre 2019.

14 - 13. Sur cet aspect de la première phase du Brexit, voir notre ouvrage à paraître *Le Brexit, une histoire anglaise*, Dalloz, 2020, coll. Les sens du droit.

15 - 14. A. GUIGUE, « Le Parlement de Westminster peut-il imposer au gouvernement une loi organisant un second référendum sur le Brexit ? », Observatoire du Brexit, 29 janvier 2019.

16 - 15. Voir l'éditorial du Guardian du 11 mars 2020, au titre éloquent : "The Guardian view on Boris Johnson's budget: we are all Keynesians now", <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/11/the-guardian-view-on-boris-johnsons-budget-we-are-all-keynesians-now> (consulté en avril 2020).

17 - 16. Assouplissement très relatif qui ne rompt pas avec les postulats budgétaires nés de l'époque thatchérienne. Voir Ch. KIRKLAND, "Will Theresa May really end austerity? Some questions you need to ask yourself", The Conversation, 24 octobre 2018, <https://theconversation.com/will-theresa-may-really-end-austerity-some-questions-you-need-to-ask-yourself-105179> (consulté en avril 2020).

18 - 17. Voir T. HEPPELL, M. HILL, "Ideological Typologies of Contemporary British Conservatism", Political Studies Review, 2005, vol. 3, p. 335 ; notre article, « De quel conservatisme Boris Johnson est-il le nom ? », Esprit, mai 2020.

Vos outils pratiques



Imprimer



Enregistrer



Partager



Issu de Revue française de finances publiques - n°151 - page 115

Date de parution : 01/09/2020

Id : RFFP2020-151-011

Réf : RFFP sept. 2020, p. 115

Auteur :

Par **Aurélien Antoine**

[Voir le sommaire de ce numéro](#)