

L'empire de l'incertitude

L'IMPACT DU «BREXIT» SUR LES PLATS PAYS

LE BREXIT SE RAPPROCHE À GRANDS PAS. L'INCERTITUDE PLANE. QUELLES SERONT LES CONSÉQUENCES DU BREXIT, NON SEULEMENT POUR LE ROYAUME-UNI, MAIS AUSSI POUR LES PLATS PAYS ? POUR LES PAYS-BAS ET LA BELGIQUE (EN PARTICULIER POUR LA FLANDRE), LE ROYAUME-UNI EST UN PARTENAIRE COMMERCIAL EXTRÊMEMENT IMPORTANT.

49

Le 23 juin 2016 les Britanniques ont opté pour le *Brexit*. S'il est un mot qui résume le climat depuis lors, c'est «incertitude». Cette incertitude a trait au règlement politique de la séparation et à ses conséquences économiques. Elle concerne bien sûr en premier lieu le Royaume-Uni lui-même mais aussi, largement, les pays qui lui sont étroitement liés.

La Belgique et les Pays-Bas, avec leurs économies ouvertes, entretiennent avec le Royaume-Uni, dans toutes sortes de domaines, des relations plus étroites que les autres États membres de l'Europe, à l'exception éventuelle de l'Irlande. Ceci tient pour beaucoup à la proximité géographique et à l'importance de ports comme ceux de Rotterdam ou Zeebrugge dans les contacts entre le continent et le Royaume-Uni. De plus, les liens historiques jouent également un rôle: au fil des années, les économies se sont trouvées fortement imbriquées.

Il est donc évident que l'impact du *Brexit* sur les Plats Pays sera sans doute considérable. Cependant, les modalités précises d'application du *Brexit* restent pour le moment en suspens. Il est possible qu'il faille attendre un certain temps avant d'en avoir une vision claire.

Dans l'état actuel des choses, le 30 mars 2019 le Royaume-Uni ne fait plus partie de l'Union européenne. En effet, deux ans exactement auparavant, le fameux article 50 du traité de l'Union européenne a été activé, qui prévoit la possibilité de négocier la séparation deux années durant. Cette période peut éventuellement être prorogée à la demande du Royaume-Uni, mais avec l'accord des 27 membres restants. La contrepartie de cet accord placerait les Britanniques en position de faiblesse, et il ne semble pas être question pour le moment d'une telle prolongation. Le 30 mars 2019 le pays disparaît donc de l'Union et il est prévu que commence alors une période de transition. Il est probable que c'est seulement pendant cette période qu'on en saura davantage quant à l'organisation précise du *Brexit*.

Études et rapports

D'ici là, on tâche d'imaginer les scénarios possibles et d'examiner leur impact. On a constitué des groupes de travail, des comités d'experts, et on leur a commandé toutes sortes de rapports.

Dans toutes les études, diverses options sont envisagées. On a ainsi le modèle norvégien (où le Royaume-Uni, en rejoignant l'Espace économique européen, demeure étroitement impliqué dans l'Union européenne), l'arrangement suisse avec des accords bilatéraux (plus complexe, il accorde un peu plus de liberté mais est cependant, dans la pratique, très proche du modèle norvégien), un accord de libre-échange comme avec le Canada, ou - en l'absence d'accord - une relation régie par les règles de l'Organisation mondiale du commerce. Les scénarios dans lesquels le Royaume-Uni reste très proche de l'Union européenne (les Britanniques restent dans le marché intérieur, se soumettent également à ses règles et contribuent au budget), sont regroupés sous l'étiquette «*Brexit* doux». À quoi mèneront finalement les négociations? L'incertitude plane.

Les études et rapports publiés au cours de la période écoulée ne nous renseignent pas dans ce domaine. Mais ils brossent un tableau détaillé des actuelles relations entre le Royaume-Uni et la Belgique ou les Pays-Bas, très souvent à partir des données d'Eurostat. L'articulation actuelle des flux commerciaux y est décrite en détail. Ces documents dressent l'inventaire des valeurs d'exportation des couvre-chefs, filaments artificiels ou ustensiles en métaux communs, de même que pour plusieurs centaines d'autres produits et services. Mais ils ne peuvent pas nous apprendre grand-chose quant à l'impact des dispositions futures, précisément parce que tant de flou entoure encore cet avenir.

Dans ce qui suit, nous examinons comment la Belgique et les Pays-Bas sont liés au Royaume-Uni dans quelques domaines qui seront impactés par le *Brexit*. Nous parlons du commerce, des cours du change, de l'immigration et des relations politiques.

Commerce

Les économies du Royaume-Uni, de la Belgique et des Pays-Bas sont étroitement imbriquées. Si l'on dit que la Belgique et les Pays-Bas sont davantage touchés par le *Brexit* que d'autres États membres, c'est surtout sur la constatation de relations commerciales intenses¹. Tant pour les Pays-Bas que pour la Belgique, le Royaume-Uni se situe en importance dans le top 5, aussi bien des clients que des fournisseurs. Il s'agit donc d'un marché d'importation considérable et de débouchés primordiaux.

La Belgique exporte pour plus de 32 milliards de marchandises vers le Royaume-Uni. Les Pays-Bas se situent au-delà de 50 milliards. Les plus gros importateurs de marchandises britanniques sont l'Allemagne (41 milliards) et la France (29 milliards). Viennent ensuite les Pays-Bas (26 milliards), l'Irlande (22 milliards) et la Belgique (17 milliards).

S'agissant des marchandises, la Belgique présente un excédent commercial supérieur à 14 milliards. Pour les Pays-Bas, c'est encore 10 milliards de plus. En Belgique, le commerce avec les Britanniques est surtout considérable pour la Flandre: sur les 32 milliards d'exportations, 27 proviennent de Flandre².

L'automobile et les produits pharmaceutiques sont importants dans les exportations, mais pour la Belgique c'est surtout dans le secteur des tapis que l'effet pourrait être le plus ressenti, car cette branche industrielle dépend dans une très large mesure

des exportations vers le Royaume-Uni. Pour ce qui est des Pays-Bas, c'est le secteur de la soie qui est le plus exposé.

Les flux commerciaux de marchandises peuvent être profondément perturbés par le *Brexit*: il est parfaitement possible que surviennent des obstacles tarifaires ou autres, de la paperasserie supplémentaire, des formalités douanières et des normes disparates nécessitant des contrôles. Cela aura des conséquences pour la Belgique et les Pays-Bas³.

Sur le plan des transactions portant sur des services, les sommes sont sensiblement plus modiques, et les importations et exportations avec les Britanniques sont également mieux équilibrées. Les Pays-Bas importent et exportent environ 20 milliards de services. Pour la Belgique, il s'agit de 9 petits milliards.

Ces services concernent Londres en tant que place financière, mais aussi les activités de conseil et d'assistance, l'informatique ou les télécommunications. Les services en rapport avec les transports sont également considérables.

51

Change

La plus grande imprécision demeure donc quant au cadre à l'intérieur duquel le commerce pourra s'exercer à l'avenir. Ce qui est bien réel, avec des conséquences pour la Belgique et les Pays-Bas, c'est la baisse de valeur de la livre britannique. Depuis le référendum, cette devise a perdu du terrain par rapport à l'euro de manière quasi permanente. Il s'ensuit plusieurs conséquences: les exportations vers le Royaume-Uni sont rendues plus difficiles pour les entreprises belges et néerlandaises, alors que les sociétés britanniques en tirent avantage. Se rendre au Royaume-Uni devient meilleur marché, mais pour les Britanniques qui viennent sur le continent (pensons par exemple au tourisme suscité par les commémorations de la Première Guerre mondiale), le déplacement s'en trouve renchéri. Au Royaume-Uni, l'inflation augmente aussi plus rapidement du fait de la dépréciation de la livre.

Migration

Un examen des comportements électoraux lors du référendum sur le *Brexit* a révélé l'importance d'un rejet de l'immigration chez de nombreux Britanniques. L'immigration présente cependant divers aspects. Il y a la problématique des réfugiés provenant de pays extérieurs à l'Union européenne et qui cherchent à entrer en Grande-Bretagne. Des accords ont été passés sur les contrôles portuaires entre autres aux Pays-Bas, en Belgique et en France. Le but est d'intercepter des gens qui cherchent à s'introduire illégalement au Royaume-Uni. Ces contrôles sont coorganisés ou cofinancés par le gouvernement britannique. La conséquence est que nombre de migrants et de réfugiés sont venus s'amasser au cours de la période écoulée aux abords de la mer du Nord. Les camps de Dunkerque et Calais en ont été les illustrations les plus manifestes, mais la problématique de ceux qu'on appelle les transmigrants s'est également étendue, au fil des années, vers la Belgique et les Pays-Bas. C'est une priorité de l'ordre du jour politique. Savoir si toutes les dispositions et conventions actuelles vont survivre au *Brexit*, cela n'est pas acquis.

Par ailleurs, il existe aussi, bien sûr, la migration intra-européenne. Le Royaume-Uni est, avec l'Allemagne, une destination phare, du moins si nous examinons les chiffres absolus: c'est là que se trouve la moitié environ des Européens qui habitent et

travaillent dans un autre pays que le leur⁴. Par rapport à sa population, le Royaume-Uni se situe plutôt dans la moyenne. Dans des pays comme la Belgique ou le Luxembourg résident proportionnellement beaucoup plus d'étrangers européens. Il y a environ 3,7 millions d'Européens au Royaume-Uni. Il s'agit surtout de Polonais, d'Irlandais, de Roumains, de Portugais ou d'Italiens. On trouve peu de Néerlandais et encore moins de Belges. Inversement, le nombre de Britanniques résidant aux Pays-Bas ou en Belgique n'est pas impressionnant non plus. On ne sait pas encore clairement ce que le *Brexit* va signifier pour eux: les premiers accords provisoires semblent suggérer que les droits actuels, par exemple en matière d'accès aux soins médicaux ou à la sécurité sociale, pourraient être maintenus, mais on attend de savoir comment la question sera réglée dans les accords définitifs. À quelles conditions les Néerlandais et les Belges pourront-ils encore résider au Royaume-Uni à l'avenir? C'est toujours le flou total. Un permis de séjour sera-t-il nécessaire? Un permis de travail? Un visa? Le détachement professionnel sera-t-il toujours possible? Ces questions doivent encore être tranchées.

Les étudiants constituent une catégorie particulière: des étudiants participent à des échanges dans le cadre de programmes européens et accomplissent une partie de leur cursus au Royaume-Uni, d'autres s'inscrivent simplement dans une université britannique. On ne sait encore si le Royaume-Uni continuera à participer aux programmes d'échanges, et à quelles conditions. Pour les droits d'inscription non plus, rien n'est encore décidé. Pour le moment, les étudiants européens acquittent en principe les mêmes droits d'inscription que les étudiants britanniques, car il ne peut exister de discrimination entre Européens. Comment les Britanniques régleront-ils cette question?

Il semble plausible qu'il y aura moins de mobilité entre le continent et le Royaume-Uni après le *Brexit*, mais il est actuellement impossible d'en estimer précisément l'impact.

Implications politiques pour l'Union européenne

Une étude de la *London School of Economics*⁵ a démontré que, lors des votes à Bruxelles, le Royaume-Uni se démarque plus souvent que les autres États membres. Mais en même temps, ceci doit être relativisé car il n'y a pas souvent d'opposition: dans 97% des votes, le Royaume-Uni se range à la majorité. Par ailleurs, cette «opposition» britannique ne se manifeste pas dans tous les domaines. Les points de divergence apparaissent surtout à l'occasion des votes concernant le budget européen ou la politique extérieure. Sur les autres sujets (par exemple le marché intérieur ou la politique environnementale), les Britanniques sont beaucoup moins contestataires.

De manière générale, le comportement des Britanniques s'apparente le plus à celui de la Suède, du Danemark, des Pays-Bas. Ces pays perdent en quelque sorte un «allié». C'est moins le cas pour la Belgique: le vote belge concorde généralement avec celui de l'Allemagne ou de la France. Une tendance récente, en rapport avec la présence du parti nationaliste flamand N-VA dans le gouvernement belge, pousse cependant le vote belge, ces derniers temps, dans le sens des positions anglo-néerlandaises.

Un aspect avec lequel la Belgique et les Pays-Bas devront compter est qu'ils verront sans doute leur participation au budget européen augmenter. C'est seulement plus tard dans l'année 2019 ou en 2020 que les montants en cause seront précisés.

Des ouvertures aussi ?

Les analyses qui tentent de faire l'inventaire des implications du *Brexit* pour les Plats Pays contiennent surtout des mises en garde. Les écueils sont nombreux, beaucoup de flou subsiste autour des nouvelles relations, et les Plats Pays sont vulnérables.

Parfois, cependant, des possibilités nouvelles sont signalées. Si le *Brexit* devait impliquer la mise en place de barrières considérables, il se pourrait alors que des entreprises désirant conserver un accès au marché européen envisagent un déménagement. Le *Brexit High Level Group* belge laisse entendre que 60 000 à 80 000 emplois pourraient être concernés. Ce sont, entre autres, les compagnies aériennes, les entreprises pharmaceutiques, de télécommunications, les secteurs de l'automobile et de l'alimentation qui peuvent être concernés. Il faut évidemment y ajouter les services financiers: différentes villes européennes essaient de se positionner en tant que nouveaux centres financiers.

Une importante question a déjà été tranchée: les agences d'institutions européennes établies au Royaume-Uni sont transférées sur le continent. C'est ainsi qu'Amsterdam a récupéré l'Agence européenne des médicaments, la plus convoitée. Beaucoup de personnes y travaillent, les visiteurs sont nombreux et on y tient des réunions en permanence. De plus, les entreprises pharmaceutiques ont tendance à investir dans des implantations situées à proximité de cette agence.

Et maintenant ?

La tournure que va prendre le *Brexit* demeure imprécise. Longtemps le gouvernement britannique n'a pas dévoilé son jeu, pour cause d'importantes divergences internes. On en restait à de vagues propos laissant entendre que la rupture avec l'Union européenne serait rude: *Brexit means Brexit* («Le Brexit, c'est le Brexit» - Theresa May).

Au cours de l'été 2018 parut un premier document quelque peu détaillé. Il en ressortait que le Royaume-Uni resterait étroitement lié à l'Union. On l'interpréta comme un mouvement dans le sens d'un *Brexit* plus doux. Les membres du gouvernement qui appartenaient au groupe des *Brexiters* durs, comme David Davis et Boris Johnson, remirent leur démission. Cela illustre une fois encore la précarité du soutien dont dispose la Première ministre pour négocier le *Brexit*. Des concessions supplémentaires aux autres États membres seront difficiles à faire accepter dans son propre pays.

Pourtant la réaction de l'Union européenne fut plutôt négative: si un pays veut maintenir son accès au marché intérieur européen, ce doit être sur tous les fronts, et cela implique aussi que les règles européennes demeurent applicables, que la cour de justice ait le dernier mot dans les contestations et qu'il ne saurait être question d'un accès au marché des marchandises sans libre circulation des personnes. Toutes ces questions sont extraordinairement délicates au Royaume-Uni. C'est ce qui est apparu clairement lorsqu'en novembre 2018 a été présenté un texte provisoire qui devait surtout esquisser ce qui arriverait si l'on ne parvenait pas à élaborer un accord commercial en bonne et due forme. Dans ce cas, le Royaume-Uni garderait des liens étroits avec l'Union européenne. Au moment de la rédaction de cet article, la plus grande incertitude régnait quant au résultat du vote de ce texte provisoire par le Parlement britannique.

«No deal» ?

Pour la Belgique et les Pays-Bas, un *Brexit* doux serait une bonne nouvelle: plus les Britanniques restent près de l'Union européenne, moins il existe de risques de subir des inconvénients des nouveaux développements.

Mais précisément parce que cela est difficile à défendre au Royaume-Uni, car à peu près toutes les promesses des *Brexiters* devraient alors passer à la trappe, il n'est pas sûr que le gouvernement britannique puisse tenir cette position. À mesure qu'il pousse davantage sur la voie d'un *Brexit* doux, le risque de chute du gouvernement s'accroît. Le calendrier est tellement serré qu'on ne peut exclure qu'en mars 2019 on ne soit parvenu à aucun accord. Ce scénario *no deal* représente un *Brexit* très «dur» dans lequel, sur le plan commercial, ne subsisteraient plus que les règles de la *World Trade Organisation*, aucun accord n'existant plus, au premier abord, dans les autres domaines. Ce serait alors pour la Belgique et les Pays-Bas une situation très hasardeuse.

Tout cela doit aussi être replacé dans un contexte plus large qui n'est déjà pas favorable à des économies exportatrices comme celles des Pays-Bas et de la Belgique. Il y a les relations problématiques avec les États-Unis du président Trump, qui va dans le sens du protectionnisme. En même temps se manifeste aussi une réaction générant des négociations de libre-échange accélérées avec d'autres partenaires comme le Japon. Ce qui offre par conséquent des perspectives supplémentaires. Où s'arrêtera finalement le balancier, c'est difficile à évaluer. En attendant c'est surtout, vraiment, l'incertitude qui règne.

Hendrik Vos

Professeur à l'«Universiteit Gent» - Attaché au «Centrum voor EU-studies».
hendrik.vos@ugent.be

Jordy Dehaene

Attaché au «Centrum voor EU-studies» de l'«Universiteit Gent».
jordy.dehaene@ugent.be

Traduit du néerlandais par Marcel Harmignies.

Rédigé le 20 novembre 2018.

Notes

- 1 Les chiffres sont tirés des données d'Eurostat, 2017.
- 2 Données de *Flanders Investment & Trade*, dans le rapport *Post-Brexit UK*.
- 3 Aux Pays-Bas, un rapport de la *Rabobank* laisse entendre que des barrières supplémentaires pourraient coûter plus de 4% de croissance. Dans le rapport du *Brexit High Level Group* belge, on estime que la Flandre pourrait perdre 2,5% du PIB d'ici 2030 si le commerce est réellement entravé.
- 4 Données de la Commission européenne, tirées de l'*Annual Report on Intra-EU Labour Mobility* de 2017.
- 5 Voir S. HIX, S. HAGEMANN et D. FRANTESCU, *Would Brexit Matter? The UK's Voting Record in the Council and the European Parliament*. *VoteWatch Europe*, Bruxelles, 2016.