

Perspectives

N°20/134 – 2 juin 2020

ROYAUME-UNI – *Brexit*

Back to the future

- Malgré les difficultés posées par la crise du Covid-19, les négociations sur le Brexit se poursuivent. Peu de progrès sont réalisés sur les principaux points de discordance que sont les règles du jeu équitables, la gouvernance et la pêche.
- La date limite pour une extension éventuelle de la transition, le 1^{er} juillet, approche à grands pas. Celle du Conseil européen du 18 juin n'est pas moins importante, marquant un point d'étape crucial dans les négociations.
- Une extension de la transition nous paraît la solution la plus pragmatique compte tenu du délai extrêmement court et des difficultés créées par la crise du Covid-19. Cependant, la détermination inflexible du gouvernement britannique à ne pas demander, ni accepter une extension de la transition diminue fortement la probabilité de cette option.
- Malgré les divergences, et quelles que soient les difficultés pratiques, les négociateurs doivent donc trouver un accord d'ici la fin de l'année et il y a des raisons de croire que cela est possible.
- Cet accord aura la forme d'un accord de libre-échange sans aucun droit de douane ni quota, mais avec des barrières non-tarifaires significatives et une intégration réduite dans les services. Une période d'implémentation devrait y être intégrée pour permettre aux agents économiques et aux autorités impliquées de s'adapter au nouveau partenariat.

Pendant que le monde se réveille progressivement de la torpeur infligée par la pandémie du Covid-19 et que l'on a les yeux rivés sur ses dégâts humains et économiques, au Royaume-Uni, un autre risque, idiosyncratique, menace l'économie britannique. Il

ne date pas d'hier : c'est l'incertitude sur le partenariat futur entre le Royaume-Uni et l'Union européenne (UE).

Les négociations avaient été interrompues pendant plus d'un mois en raison de la propagation de l'épidémie, mais avaient repris le 20 avril dernier par vidéoconférence. Michel Barnier et David Frost, les deux négociateurs en chef de l'UE et du Royaume-Uni respectivement, et leurs deux équipes, doivent réaliser l'impossible : **trouver un accord « ambitieux, large, approfondi et flexible » sur le partenariat futur d'ici la fin de l'année**. Cet accord doit englober des sujets aussi techniques que variés tels que le commerce et la coopération économique mais aussi la coopération en matière criminelle et d'ordre public, la politique étrangère, la sécurité et la défense, la participation aux programmes de l'UE... avec pour objectif son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Jamais dans l'histoire européenne, un accord de telle envergure avec un pays tiers n'a été trouvé dans un laps de temps aussi serré. **A ce jour, il n'y a pas d'avancée majeure dans les négociations et le risque de *no deal* est donc toujours présent**. Cela devrait provoquer une volatilité accrue de l'activité cette année et rend encore plus incertaine la reprise post-Covid attendue au second semestre.

Des négociations sous haute tension

En matière de commerce et de coopération économique, un accord de libre-échange complet et équilibré (*Comprehensive Free Trade Agreement*) doit être trouvé idéalement d'ici octobre, afin de permettre sa ratification avant le 31 décembre 2020. **Un point d'étape sera fait lors du prochain Conseil européen des 18-19 juin** et le Royaume-Uni a déjà indiqué que s'il n'était pas satisfait du résultat, il arrêterait les pourparlers et se consacrerait entièrement aux préparatifs d'une sortie sans accord.

Le risque de no deal

Rappelons qu'en l'absence d'accord, si rien n'est fait pour prolonger le *statu quo*, le Royaume-Uni sortira du marché unique et de l'union douanière sous les règles de l'Organisation mondiale du Commerce, ce qui signifie l'imposition de droits de douanes sur les échanges de marchandises entre le Royaume-Uni et l'UE, dans le respect du principe de la nation la plus favorisée (absence de traitement privilégié du Royaume-Uni). Ces barrières tarifaires viendront s'ajouter aux barrières non tarifaires de toute sorte auxquelles les entreprises et les citoyens devront faire face (contrôles aux douanes, règles d'origine, incertitude réglementaire, arrêt des licences, de la reconnaissance des qualifications, etc.).

Seul le Protocole sur l'Irlande du Nord sur lequel le Royaume-Uni et l'UE se sont mis d'accord en octobre 2019 et qui fait partie de l'Accord de retrait s'appliquera à la fin de la période de transition et de manière permanente. Celui-ci garantira l'absence de frontière terrestre entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande grâce, notamment, à la mise en place prévue de contrôles douaniers sur les marchandises circulant entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni, l'alignement de l'Irlande du Nord sur certaines règles communautaires nécessaires à la libre circulation des biens ainsi que l'application du Tarif extérieur commun de l'UE sur les importations de marchandises depuis des pays tiers et depuis le Royaume-Uni, sauf si elles sont destinées au marché en Irlande du Nord et ne risquent pas de circuler vers la République d'Irlande.

Les principaux points de discorde

L'UE a publié le 18 mars dernier, [un projet de texte juridique pour le futur partenariat entre l'UE et le Royaume-Uni](#) long de 440 pages, qui donne l'espoir qu'un accord pourrait être conclu dans les temps. Le 19 mai dernier, le Royaume-Uni a également rendu publics ses [projets de textes](#) (une dizaine au total, dont un accord de libre-échange complet, un projet sur la pêche, un accord sur le transport aérien, sur l'énergie ou encore sur la coopération judiciaire en matière criminelle).

Toutefois, **d'importants points de divergence empêchent l'avancée des négociations**. Le troisième « round » des négociations s'est terminé le 15 mai et, selon les [propos](#) de Michel Barnier, à l'exception de « quelques ouvertures modestes » (dont « un dialogue amorcé sur la pêche » et « des clarifications utiles sur plusieurs sujets comme le commerce des biens, les transports ou la participation du Royaume-Uni aux futurs programmes de l'Union »), aucun progrès n'a été possible sur les sujets les plus difficiles. Il s'agit en premier lieu de questions centrales telles que les conditions de concurrence équitables et le cadre général du

partenariat entre le Royaume-Uni et l'UE, mais le négociateur de la Commission européenne (CE) s'est dit déçu « par le manque d'ambition du Royaume-Uni dans d'autres domaines qui ne sont pas centraux dans la négociation, mais qui sont néanmoins importants et symboliques » tels que la lutte contre le blanchiment d'argent et la coopération policière et judiciaire en matière pénale, la protection des droits fondamentaux et des libertés individuelles, et les échanges de données entre les autorités britanniques et celles des États membres.

- « Le fair play n'est pas à vendre ! »¹

Le sujet du *level playing field*² se révèle comme le principal point de discorde. Le Royaume-Uni accuse l'UE de vouloir l'obliger à s'aligner sur les lois et les standards européens, créant un précédent dans l'histoire de ses accords de libre-échange et d'une manière qui n'est pas envisagée dans la [Déclaration politique](#).

La position, ferme, de l'UE est que, sans garanties solides de la part des Britanniques en termes de conditions de concurrence équitables, aucun accord ne serait possible. Elle souhaite que les normes communautaires en vigueur à la fin de la période de transition servent de point de départ (clause de non-régression), comme le Royaume-Uni s'y est engagé dans l'Accord de retrait (section XIV de la Déclaration politique), notamment en matière d'aides d'État, de normes sociales, de marché du travail, d'environnement ou encore de fiscalité. En matière d'aides d'État, l'UE va un peu plus loin en demandant une application continue des règles de l'UE (alignement dynamique). Elle exige que de telles dispositions soient couvertes par le mécanisme de règlement des différends de l'accord global (à la différence des accords de libre-échange qu'elle a avec le Canada, la Corée du Sud ou encore avec le Japon). Cela lui permettrait de mettre en œuvre des sanctions (sous la forme de tarifs notamment) en cas de dérives significatives du Royaume-Uni.

De l'autre côté, le Royaume-Uni se dit prêt à prendre un engagement général à ne pas réduire ou rabaisser ses niveaux de protection prévus par ses propres lois environnementales et sociales sans toutefois s'engager dans un texte juridique. Il trouve que les exigences de l'UE en termes de *level playing field* dépassent celles auxquelles elle a convenu dans les accords de libre-échange existants, notamment dans celui avec le Canada. Si le Royaume-Uni se dit prêt à accepter les accords internationaux, il rejette tout alignement réglementaire avec l'UE et se déclare même prêt à accepter des droits de douane et des quotas si cela pouvait

¹ Michel Barnier, le 15 mai 2020

² Règles du jeu équitables

le dispenser du *level playing field*³. Une telle solution serait non seulement contraire à l'esprit de l'Accord souhaité dans la Déclaration politique mais, comme l'a expliqué Michel Barnier, nécessiterait une négociation détaillée sur chaque ligne tarifaire et donc une extension de la transition. Pour l'UE, l'exigence de conditions de concurrence équitables ne fait pas l'objet de négociations, étant donné la proximité géographique et l'interconnexion économique avec le Royaume-Uni, et devrait être considérée indépendamment de la question des tarifs.

- La Cour européenne de justice (CEJ), incontournable arbitre

La question du *level playing field* est naturellement liée au rôle de la CEJ. C'est tout particulièrement le cas dans le domaine des aides d'État où l'UE souhaite que le droit européen continue de s'appliquer en Grande-Bretagne. Le rôle de la CEJ est par ailleurs incontournable dans le domaine des échanges de données personnelles. La position britannique est de refuser non seulement tout alignement réglementaire mais aussi toute allégeance aux institutions européennes y compris la CEJ. Or, selon Bruxelles, la CEJ est la seule compétente en ce qui concerne l'interprétation du droit européen et aucune autre cour, aucun tribunal ou panel d'arbitrage ne pourra s'y substituer.

- La gouvernance du futur partenariat : tout sous le même chapeau

Londres souhaite signer une multitude d'accords sectoriels séparés, quand l'Union veut un accord global unique, incluant les différents domaines de coopération (le commerce, les transports, l'aviation, la pêche, la justice, la défense, etc.). Le Royaume-Uni craint, à juste titre, qu'en cherchant à couvrir par la même structure juridique tous les sujets, Bruxelles veuille se donner la possibilité de mettre en place des sanctions contre Londres en cas de concurrence déloyale et exercer de la pression via des domaines qui sont différents de ceux qui font l'objet de controverse. D'un point de vue purement juridique, c'est le contenu final de l'accord qui déterminera sa base juridique (ainsi que le besoin de ratification ou pas par les parlements nationaux) mais *a priori*, étant donné le caractère complet de l'accord auquel les deux contreparties se disent aspirer, l'UE fait le choix d'un accord d'association⁴ car c'est celui qui permettrait un partenariat le plus étroit possible.

- Pas d'accord sur le partenariat futur, sans accord sur la pêche

La pêche fait partie des sujets qui conditionnent l'obtention d'un accord. L'UE souhaite maintenir les conditions existantes, alors que le Royaume-Uni souhaite arrêter chaque année avec Bruxelles l'accès des Européens à ses eaux, de manière similaire à l'accord de l'UE avec la Norvège et avec l'Islande. Un accord sur la pêche doit être trouvé d'ici fin juin, ainsi que dans un autre domaine qui n'a rien à voir avec celui de la pêche, les régimes d'équivalence dans le secteur financier, ce qui suggère qu'un arbitrage sera probablement fait entre l'accès des Britanniques aux marchés financiers européens et celui des pêcheurs européens aux eaux britanniques.

Etendre ou ne pas étendre ?

Pour rappel, le Royaume-Uni est officiellement devenu pays tiers vis-à-vis de l'UE le 31 janvier 2020 à minuit heure de Bruxelles, mais, aux termes de l'[Accord de retrait](#), une période de transition a lieu jusqu'à la fin de cette année durant laquelle le *statu quo* sur les aspects économiques du partenariat comme la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes et toutes les obligations qui en découlent, est maintenu.

Cette période de transition peut être prolongée d'un ou deux ans moyennant une seule et unique décision conjointe entre le Royaume-Uni et l'UE qui doit être prise avant le 1^{er} juillet. Si l'UE est prête à prolonger la transition, le Royaume-Uni refuse toujours catégoriquement une telle option et ce, malgré les perturbations des négociations dues au coronavirus. Une prolongation de la transition signifierait pour les Britanniques de continuer à appliquer le droit européen sans avoir leur mot à dire et à contribuer au budget de l'UE, deux obligations difficilement acceptables. Non seulement l'opposition de la part des Britanniques à toute extension est on ne peut plus claire, mais en outre le gouvernement de Boris Johnson a fait inscrire dans la [Loi](#) l'interdiction à tout ministre de donner son accord à une éventuelle extension de la transition (section 33 du *EU Withdrawal Agreement Act 2020*, la loi qui transpose l'accord de retrait en droit britannique).

Par conséquent, la probabilité d'un scénario d'extension de la transition au-delà du 31 décembre a fortement diminué. Certains spécialistes en droit international voient une possibilité pour l'UE de contraindre le gouvernement britannique à une extension si la CE le

³ Michael Gove, le 5 mai 2020

⁴ Choix que le Royaume-Uni rejette car les accords d'association sont typiquement utilisés pour des pays envisageant une

convergence avec l'UE (tel que l'Ukraine), ce qui n'est évidemment pas le cas du Royaume-Uni qui souhaite entamer un processus de divergence réglementaire.

demandait en utilisant l'obligation de la bonne foi, car empêcher une extension serait contraire à l'objectif de trouver un accord sur la relation future⁵. D'autres évoquent une modification éventuelle de l'accord de retrait supprimant la date du 1^{er} juin. Mais ces solutions nous semblent peu crédibles.

Vers la fin du *statu quo* le 31 décembre et en route vers le *hard Brexit*

La détermination du gouvernement britannique à ne pas prolonger la période de transition malgré la crise du Covid-19 réduit considérablement la probabilité d'un prolongement du *statu quo* au-delà du 31 décembre. **Le Royaume-Uni sortira du marché unique et de l'union douanière le 31 décembre prochain, moyennant un accord qui devrait être trouvé, probablement à la dernière minute, comme c'est souvent le cas dans l'histoire européenne, afin d'éviter un *cliff-edge scenario***⁶.

En théorie, les choix n'ont jamais été aussi limités : entre le *very hard Brexit* (le « [scénario à l'australienne](#) » avec tarifs douaniers immédiats et incertitude réglementaire totale) et le *hard Brexit* (accord de libre-échange sans droits de douane mais avec des barrières non-tarifaires significatives, freinant et renchérissant les échanges de marchandises et limitant le commerce de services). Dans les deux cas, il y aura une rupture nette mais entre deux maux, il faut choisir le moindre. En pratique, la crise du Covid-19 rend ce choix encore plus simple : le *very hard Brexit* n'est tout simplement pas un scénario envisageable pour des économies (et des finances publiques) considérablement affaiblies par la crise du Covid-19 de part et d'autre de la Manche. Par conséquent, seul le *hard Brexit* est un scénario possible. D'ailleurs, cela n'est aucunement une surprise (le *soft Brexit* à la norvégienne n'a jamais été une option pour le gouvernement britannique dès le tout début des négociations). S'il est certain qu'un partenariat futur sous la forme d'un accord de libre-échange aura un coût significatif pour l'économie⁷, son impact pourrait être rendu moins douloureux si une période d'implémentation suffisamment longue était prévue dans le futur accord, afin de permettre aux agents économiques de s'adapter aux nouvelles règles et au gouvernement de finaliser la mise en place des infrastructures nécessaires⁸.

Enfin, comme le soulignent certains observateurs, il y a des raisons d'espérer qu'un accord sera trouvé dans les temps⁹. Si les divergences entre le Royaume-Uni et l'UE, discutées ci-dessus, sont significatives, elles ne sont pas insurmontables. S'agissant de l'accord de libre-échange, il y a une compréhension commune entre le Royaume-Uni et l'UE sur les principes généraux, notamment la volonté d'absence de droits de douane et de quotas et la nécessaire mise en place de barrières non-tarifaires (dont les contrôles aux douanes). Il n'y a pas de désaccords sur le fait que le commerce ne sera plus aussi fluide qu'il l'est au sein de l'UE : la position du Royaume-Uni a toujours été de privilégier l'objectif d'autonomie réglementaire et d'accepter les conséquences économiques d'une sortie du marché unique et de l'union douanière. Dans le domaine des services, il s'agit de faire aussi bien que dans l'accord de l'UE avec d'autres pays tiers comme le Canada et de prévoir ainsi une intégration dans les services qui aille au-delà de l'OMC. Sans toutefois se faire des illusions : l'UE n'ira pas au-delà de ce qu'elle a signé dans des accords de libre-échange avec d'autres pays tiers (en partie pour des raisons légales, en partie pour des raisons pratiques comme la fin de la libre circulation des personnes). Les services audiovisuels seront notamment exclus du projet d'accord tandis que l'accès aux marchés des services financiers sera fondé sur les régimes d'équivalence existants et donc restreints à certains types de services spécifiques. Enfin, sur d'autres domaines du partenariat futur, comme la coopération judiciaire en matière criminelle, le nucléaire civil et l'aviation, un compromis rapide dans l'esprit de la Déclaration politique semble à portée de main. ■

Les dates clé du Brexit (2020)

2-5 mars : Premier « round » des négociations

20-24 avril : Deuxième « round »

11-15 mai : Troisième « round »

1-5 juin : Quatrième « round »

18-19 juin : Réunion du Conseil européen

1^{er} juillet : Date limite pour l'extension de la transition

4-7 octobre : Conférence du Parti conservateur

15-16 octobre : Réunion du Conseil européen

10-11 décembre : Réunion du Conseil européen

31 décembre : Fin de la période de transition (si absence d'extension)

⁵ Voir <https://europeanlawblog.eu/2020/04/16/a-tale-of-two-crises-will-covid-19-force-the-uk-government-to-extend-the-transition-period/>

⁶ Un saut dans l'inconnu, sans période d'ajustement pour les agents économiques.

⁷ Le *National Institute of Economic and Social Research* (NIESR) estime l'impact à long terme d'un accord de libre-échange avec l'UE (tel que prévu dans la Déclaration politique) à 3-4% du PIB

(par rapport à un maintien dans l'UE) et 70 Mds £ par an, contre 5-6% pour le *No deal* (et 120 Mds £ par an). Les facteurs principaux sont les barrières au commerce, une immigration réduite depuis l'UE et une productivité affaiblie.

⁸ Voir [Business needs a transition period with the EU](#).

⁹ Voir [CER Insight: The future EU-UK Relationship and the \(relative\) case for optimism](#)

Consultez nos dernières parutions en accès libre sur Internet

Date	Titre	Thème
29/05/2020	Monde – L'actualité de la semaine	Monde
28/05/2020	<u>PRISME – L'analyse de la conjoncture et de l'actualité agricole et agroalimentaire du Crédit Agricole - Spécial Covid-19 n°8</u>	Agri-agro
27/05/2020	Chine – Rétablir le contrat de confiance	Chine
25/05/2020	Union européenne – L'Europe, enfin ?	Europe
20/05/2020	Moyen-Orient - Afrique du Nord : quels effets aura la crise sur les balances des paiements ?	Pays émergents
20/05/2020	Zone euro – Conjoncture : flash PIB au T1 2020	Europe
19/05/2020	Espagne – Spécial Covid-19 : le temps de la désescalade	Espagne
19/05/2020	Royaume-Uni – Conjoncture : le PIB baisse de 2% au T1 2020	Royaume-Uni
19/05/2020	Chine – Comment réconcilier offre et demande, ou le dialogue impossible de Keynes et Say	Chine
19/05/2020	France – Santé Covid-19 : tendances semaine du 11 au 17 mai 2020	France, sectoriel
18/05/2020	Allemagne – Conjoncture : flash PIB au T1 2020	Allemagne
18/05/2020	L'OBSERVATOIRE financier des Entreprises Agroalimentaires	Agri-agro
18/05/2020	UE – Karlsruhe versus Luxembourg : pas si simple	Europe
15/05/2020	Monde – L'actualité de la semaine	Monde
13/05/2020	L'exception suédoise sera-t-elle payante ?	Suède
12/05/2020	Pays émergents – En mai, on déconfiner ?	Pays émergents
11/05/2020	UE – Bras de fer entre Karlsruhe et Luxembourg : tous perdants	Europe
07/05/2020	Monde – L'actualité de la semaine	Monde
07/05/2020	Italie – Conjoncture : flash - PIB au T1 2020	Italie
06/05/2020	<u>La nouvelle vague sera politique</u>	Géopolitique

Crédit Agricole S.A. — Direction des Études Économiques

12 place des États-Unis – 92127 Montrouge Cedex

Directeur de la Publication : Isabelle Job-Bazille

Rédacteur en chef : Armelle Sarda

Documentation : Dominique Petit - **Statistiques** : Robin Mourier

Secrétariat de rédaction : Véronique Champion

Contact: publication.eco@credit-agricole-sa.fr

Consultez les Études Économiques et abonnez-vous gratuitement à nos publications sur :

Internet : <http://etudes-economiques.credit-agricole.com>

iPad : application **Études ECO** disponible sur App store

Android : application **Études ECO** disponible sur Google Play

Cette publication reflète l'opinion de Crédit Agricole S.A. à la date de sa publication, sauf mention contraire (contributeurs extérieurs). Cette opinion est susceptible d'être modifiée à tout moment sans notification. Elle est réalisée à titre purement informatif. Ni l'information contenue, ni les analyses qui y sont exprimées ne constituent en aucune façon une offre de vente ou une sollicitation commerciale et ne sauraient engager la responsabilité du Crédit Agricole S.A. ou de l'une de ses filiales ou d'une Caisse Régionale. Crédit Agricole S.A. ne garantit ni l'exactitude, ni l'exhaustivité de ces opinions comme des sources d'informations à partir desquelles elles ont été obtenues, bien que ces sources d'informations soient réputées fiables. Ni Crédit Agricole S.A., ni une de ses filiales ou une Caisse Régionale, ne sauraient donc engager sa responsabilité au titre de la divulgation ou de l'utilisation des informations contenues dans cette publication.