

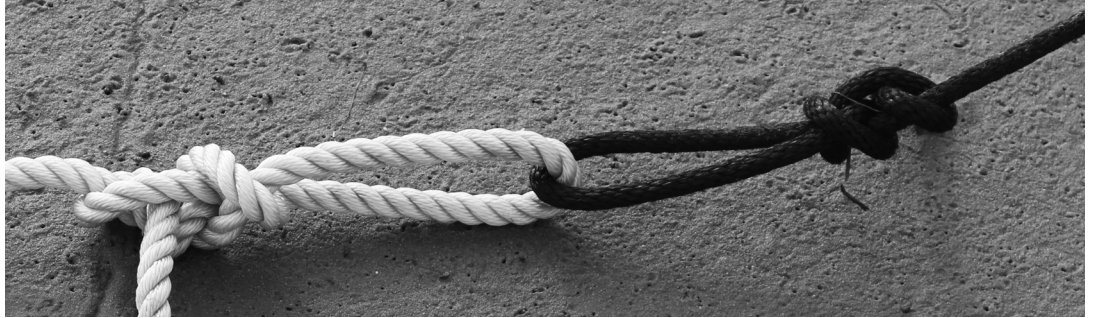
BREXIT : TRANSITION MODE D'EMPLOI

■ ELVIRE FABRY

Chercheuse senior,
Institut Jacques Delors

■ MARCO DE TOFFOL

Assistant de recherche,
Institut Jacques Delors



Résumé

Le Brexit sera effectif le 29 mars 2019. Sans accord sur les modalités des futures relations de l'Union européenne et du Royaume-Uni, ce dernier devrait se conformer aux conditions d'accès au marché européen négociées à l'OMC et à un retour des contrôles douaniers. On évoque un « saut de la falaise » tant le rétablissement de barrières tarifaires et non-tarifaires pénaliserait les entreprises. L'impréparation actuelle à ce retour des contrôles douaniers provoquerait des engorgements aux frontières qui entraveraient d'autant plus le fonctionnement des chaînes de valeur.

Ce scénario de chaos économique n'est pas exclu tant le gouvernement britannique, en proie à une lente maïeutique, tarde à clarifier ses priorités entre une souveraineté retrouvée et un accès perdu au marché unique. Les deux parties se sont donc accordées à préparer une période de transition qui offre de la stabilité pendant un délai supplémentaire de 21 mois, jusqu'en décembre 2020. Les termes en ont été définis par l'UE 27 de manière à assurer le *statu quo*, tout en ne permettant plus au Royaume-Uni de prendre part aux décisions qui président à l'avenir de l'Union européenne.

Ce Policy paper analyse les modalités de cette transition, qu'il s'agisse des aménagements de cette inconfortable asymétrie qui font encore débat (libre circulation des personnes, recours possibles du Royaume-Uni pour faire valoir ses intérêts, ...) ou de certaines politiques qui devraient d'ores et déjà faire l'objet d'un accord post-Brexit sans attendre la fin de la transition (aviation civile, sanctuarisation de la contribution britannique au programme-cadre de l'UE de recherche et innovation, ...). À cela s'ajoute l'enjeu de la transition à assurer pour tous les accords commerciaux signés par l'UE avec des pays tiers. De bilatérale, la négociation devient trilatérale. Enfin, d'une durée limitée et relativement simple à négocier si elle consiste essentiellement à maintenir le *statu quo* en attendant le futur régime de croisière des relations Royaume-Uni-UE, cette transition s'avèrerait plus épineuse et pourrait tout aussi bien devenir le purgatoire du Brexit s'il fallait envisager une transition longue.

On ne mesure néanmoins les enjeux qui se jouent pendant cette transition qu'en revenant au préalable sur le dilemme britannique et la complexité du choix que le Royaume-Uni doit faire sans plus tarder pour éviter une transition longue. Ce n'est qu'en fonction du degré de convergence réglementaire que Londres décidera de maintenir avec l'UE que les négociateurs pourront commencer à élaborer un accord post-Brexit et éviter le saut de la falaise encore possible en fin de transition.

INTRODUCTION

À mesure que l'on aborde les multiples enjeux du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, la complexité du Brexit apparaît chaque jour plus évidente. Sans compter les quelques 759 traités que Londres devra renégocier avec 168 pays dans le monde¹, le Brexit permet de prendre la mesure du degré d'imbrication et d'interdépendance auquel sont parvenus le Royaume-Uni et tous les États de l'UE après un demi-siècle d'intégration, qu'il s'agisse des citoyens, des réseaux de recherche, de la sécurité alimentaire, des chaînes de valeur européennes, de la logistique des transports, du commerce intra-européen, etc., jusqu'à la coopération judiciaire et sécuritaire.

Extraire le Royaume-Uni de l'UE est un défi technique et juridique. Mais le principal obstacle dans ces négociations bilatérales entre Londres et les 27 est politique et vient de la très lente infusion de la réalité du Brexit dans le débat britannique et de l'absence de vision claire des priorités du gouvernement de Theresa May, tant ambiguïtés et déclarations contradictoires des ministres et leaders politiques entretiennent des fictions sur les issues possibles du Brexit.

La première de ces fictions est celle d'un *soft* Brexit. Chercher à en atténuer les effets négatifs ne signifie pas qu'un *soft* Brexit soit possible. Pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne, il s'agit d'organiser non pas une convergence avec l'UE – par adhésion, association ou alignement réglementaire –, mais bien une divergence. Les *Brexiters* les plus convaincus espèrent à plus long terme en tirer des bénéfices pour le Royaume-Uni. Mais si la position officielle du gouvernement britannique² demeure « de ne plus participer au marché unique ni à l'Union douanière à l'issue de la période de transition », le Brexit ne peut être que *hard* et le débat porte désormais sur les nuances de *hard* envisagées.

Reste à déterminer quel sera le *trade off* de Londres entre une souveraineté britannique retrouvée et un accès perdu au marché unique. Soit les Britanniques divergent des standards européens, au bénéfice de leur autonomie juridique, en sacrifiant un accès privilégié au marché unique. Soit ils donnent la priorité à ce marché et alignent leurs standards et réglementations sur l'UE, en sacrifiant, de fait, leur autonomie juridique (tout en conservant des contrôles frontaliers) comme le font les pays membres de l'Espace économique européen. Les 27 ont clairement établi que le Royaume-Uni ne pourrait faire les deux. La déclaration du négociateur en chef pour l'UE 27, Michel Barnier, le 19 décembre 2017, précisant qu'« il n'y aura de place pour les services financiers dans aucun accord *post-Brexit* » – enjeu décisif pour la City – appelle au réalisme et à sortir de « l'ambiguïté constructive » dans laquelle flotte le débat britannique.

Plus les Britanniques gagneront en souveraineté nationale, plus le coût économique sera élevé. Inversement, plus ils chercheront à limiter le coût économique, plus ils devront s'aligner sur les règles européennes, sans pouvoir les influencer. Déterminer quel est le compromis politiquement acceptable et économiquement viable ne semble pouvoir se faire qu'au prix d'une longue maïeutique britannique entretenue par la recomposition de la scène politique interne.

Cette complexité et ces hésitations ont conduit les deux parties à s'accorder sur la nécessité d'une période de transition pour parvenir à établir les termes des futures relations du Royaume-Uni et de l'UE. De durée limitée et relativement simple à négocier si elle consiste à

1. Ces quelques 759 accords comprennent 295 traités commerciaux bilatéraux, 202 accords de coopération réglementaire (allant de la politique de la concurrence jusqu'au partage de données), 69 accords concernant la pêche, 65 les transports (essentiellement l'aviation), 49 les contrôles douaniers, 45 le nucléaire, et 34 l'agriculture. Paul McClean, "After Brexit: the UK will need to renegotiate at least 759 treaties", *Financial Times*, 30 mai 2017.

2. Position évoquée par Theresa May dans son [Discours de Florence](#) du 22 septembre 2017, et dont a pris acte le Conseil européen dans ses [Orientations](#) du 15 décembre 2017, paragraphe 7.

“

LE BREXIT NE PEUT ÊTRE QUE *HARD*.

“

UNE LONGUE MAÏEUTIQUE BRITANNIQUE ENTRETENUE PAR LA RECOMPOSITION DE LA SCÈNE POLITIQUE INTERNE

maintenir le *statu quo* en attendant la mise au point du futur régime de croisière des relations Royaume-Uni-UE, cette transition s'avèrerait plus épineuse et pourrait tout aussi bien devenir le purgatoire du Brexit, s'il fallait envisager une transition longue.

1. UNE NÉCESSAIRE PÉRIODE DE TRANSITION

Il a fallu neuf mois depuis l'activation de l'article 50 (Traité sur l'Union européenne) par le gouvernement britannique – voire 18 mois depuis le référendum du 23 juin 2016 – pour aboutir à un accord provisoire sur les principaux enjeux de sortie du Royaume-Uni (statut des citoyens et engagements financiers), sans même que la question de la frontière irlandaise ne soit réglée, au-delà de l'objectif réciproque de ne pas rétablir de frontières³ imposant des contrôles physiques entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord⁴.

On entrevoit à présent que cette première étape, déjà sensible, était bien plus facile à franchir que d'aboutir à un accord sur les futures relations Royaume-Uni-UE, tant les tergiversations du gouvernement britannique et les tensions internes des partis et du Parlement britannique entretiennent la confusion sur les priorités du Royaume-Uni.

Formellement, un tel accord *post-Brexit* ne pourrait être finalisé et conclu que lorsque le Royaume-Uni sera devenu un pays tiers, le 29 mars 2019, date effective du Brexit. Mais à la même date, l'absence d'accord *post-Brexit* aurait un tel impact négatif pour l'économie britannique et dans une moindre mesure celle des 27 États de l'UE, qu'une période de transition s'impose.

Elle permettra de préciser les termes d'un accord à partir du « cadre des futures relations » que l'article 50 appelle à préciser dans l'accord de retrait et qui pourra être discuté entre Bruxelles et Londres dès que le Conseil européen aura adopté des directives de négociation pour ce partenariat.

1.1 La lente maïeutique des négociations du Brexit

1.1.1 Tout sauf « le saut de la falaise »

Le scénario qualifié de « chute de la falaise » (*fall from the cliff-edge*) correspond à la situation du Royaume-Uni le 29 mars 2019, qui, étant redevenu un pays tiers de l'UE, devrait en l'absence d'un accord sur les futures relations commerciales avec les Vingt-Sept, se conformer aux conditions d'accès au marché européen négociées à l'OMC pour les biens (barèmes tarifaires et contingents) comme pour les services ; conditions qui sont, par définition, nettement moins favorables que le régime actuel du marché unique.

Des contrôles douaniers devraient être rétablis entre le Royaume-Uni et l'UE pour garantir que les importations et exportations respectent bien le retour aux tarifs plus élevés de l'OMC (Organisation mondiale du commerce) et contrôler les certifications exigées par la fin supposée de l'alignement réglementaire de part et d'autre de la Manche.

3. Aziliz Gouez, « [Le Brexit et l'imbroglio frontalier irlandais](#) », Policy paper n°210, Institut Jacques Delors, novembre 2017.

4. "In the absence of agreed solutions, the United Kingdom will maintain full alignment with those rules of the Internal Market and the Customs Union which, now or in the future, support North-South cooperation, the all-island economy and the protection of the 1998 Agreement. [...] In all circumstances, the United Kingdom will continue to ensure the same unfettered access for Northern Ireland's businesses to the whole of the United Kingdom internal market." Communication from the Commission to the European Council (Article 50) on the state of progress of the negotiations with the United Kingdom under Article 50 of the Treaty on European Union."

“
UN SCÉNARIO DE
CHAOS COMMERCIAL

La mobilisation des ressources technologiques et humaines nécessaires au rétablissement de ces contrôles, est en soi un défi majeur. L'accumulation de ces frictions logistiques, de l'augmentation des tarifs douaniers et des nouveaux obstacles non-tarifaires découlant de la fin de l'alignement réglementaire avec l'UE, pénaliserait fortement le commerce bilatéral. Ce serait un scénario de chaos commercial tant l'impréparation actuelle des acteurs administratifs et privés risquerait de provoquer de congestion et d'engorgements aux frontières, entravant le bon fonctionnement des chaînes de valeur. Cela impacterait donc également les investissements directs étrangers⁵, comme le montre l'inquiétude actuelle des États-Unis et du Japon – deux gros investisseurs au Royaume-Uni.

Un fort impact négatif sur l'économie britannique

L'impact négatif de ce scénario serait bien entendu variable selon les secteurs économiques et que l'on se situe d'un côté de la frontière ou de l'autre. Il serait d'autant plus brutal pour l'économie britannique que celle-ci est encore plus dépendante du commerce avec l'UE que les Européens, du Royaume-Uni, hormis certains États de l'UE, notamment l'Irlande et les Pays Bas, dont la part des échanges avec la Grande-Bretagne est particulièrement importante. La Rand Corporation estime que le PIB britannique diminuerait de 4,9% (140 milliards de dollars) sur 10 ans, tandis que l'UE ne perdrait que 0,7% de PIB⁶.

Selon le *Department for Exiting the European Union* (DExEU)⁷ du gouvernement britannique, le PIB britannique perdrait 8% de croissance sur 15 ans. Les estimations du gouvernement écossais sont assez comparables puisqu'elles concluent qu'en 2030 le PIB écossais aurait baissé de 8,5% dans le scénario « saut de la falaise » – (contre 6,6% dans le scénario CETA + et 2,7% dans le scénario norvégien)⁸. Pour Swati Dhingra, professeur d'économie à la LSE, une sortie de l'UE sans accord impliquerait une baisse du commerce UE-Royaume-Uni de 30 à 40% sur dix ans.

TABLEAU 1 ■ Les coûts et bénéfices du Brexit : les effets commerciaux

SCÉNARIO	HORIZON	EXPORTATIONS TOTALES DU ROYAUME-UNI	IMPORTATIONS TOTALES DU ROYAUME-UNI	EXPORTATIONS VERS L'UE	IMPORTATIONS DE L'UE
Optimiste	Court terme	- 5%	-6%	-14%	-13%
	Long terme	-9%	-8%	-25%	-22%
Pessimiste	Court terme	-14%	-14%	-36%	-34%
	Long terme	-16%	-16%	-43%	-38%

* Court terme : un an après le Brexit ; long terme : dix ans après le Brexit

Swati Dhingra et al., "The Cost and Benefits of Leaving the EU: Trade Effects", CEP, 2017, p32 (Table A.6)

Les concessions du régime OMC : un levier pour les pays tiers

Le retour aux engagements de l'OMC avec les pays tiers pourrait également s'avérer plus complexe que ne l'a anticipé le gouvernement britannique. S'il est de plein droit membre de l'OMC,

5. FDI Markets note que pendant les 10 mois qui ont suivi le référendum, la valeur des investissements directs étrangers a baissé de 34,4% par rapport à la même période l'année précédente. Jacopo Dettoni, "Brexit, the UK and FDI: one year on", FDI Intelligence, 15 mai 2017. Le rapport d'avril 2016 de la LSE, "The impact of Brexit on foreign investment in the UK", de Swati Dhingra, Gianmarco Ottaviano, Thomas Sampson et John Van Reenen, évaluait pour sa part que le Brexit induirait sur dix ans une baisse de 22% de FDI au Royaume-Uni. Le 8 février 2018 l'ambassadeur japonais au Royaume-Uni, Koji Tsuruoka, déclarait en sortant de Downing Street qu'aucune entreprise japonaise ne pourrait rester au Royaume-Uni si l'économie britannique n'était plus avantageuse. Voir BBC News, "Japan's man in UK says unprofitable firms could not stay", 8 février 2018.

6. Charles P. Ries, Marco Hafner, Troy D. Smith, Frances G. Burwell, Daniel Egel, Eugeniu Han, Martin Stepanek, Howard J. Shatz, "After Brexit: Alternate forms of Brexit and their implications for the United Kingdom, the European Union and the United States", Rand, décembre 2017.

7. Alberto Nardelli, "EU Exit Analysis – Cross Whitehall Briefing", janvier 2018.

8. Gouvernement écossais, "Scotland's place in Europe: People, Jobs and Investment", janvier 2018. Kirsty Hughes, "Scottish Brexit study lays challenge for Tories and Labour", janvier 2018.



RISQUER DE REMETTRE
EN CAUSE
LE DÉLICAT ÉQUILIBRE
DES CONCESSIONS
ACTUELLES

le Royaume-Uni doit encore s'accorder avec l'UE et tous les autres membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur ses propres listes de concessions, c'est-à-dire son régime commercial vis-à-vis des membres de l'OMC, lorsqu'il sera sorti de l'UE. Le Royaume-Uni et l'UE se sont déjà accordés début octobre 2017 sur une répartition des contingents tarifaires pour les biens agricoles déterminée à partir d'une moyenne des volumes d'échanges de ces trois dernières années. Cependant, les autres membres de l'OMC qui seraient aisément satisfaits par l'option alternative d'une reconduction par le Royaume-Uni des listes de concessions de l'UE, peuvent se montrer plus réticents au principe d'une répartition. Sept pays (Argentine, Brésil, Canada, États-Unis, Nouvelle-Zélande, Thaïlande et Uruguay) se sont déjà opposés à cette répartition en objectant qu'ils n'avaient pas été consultés et que cela risquait de remettre en cause le délicat équilibre des concessions actuelles⁹. Alors que d'autres membres de l'OMC pourraient également vouloir obtenir de nouvelles concessions du Royaume-Uni, ce sont autant de négociations qui s'ajoutent simultanément à celles engagées avec l'UE.

L'aléa politique

L'incapacité actuelle du gouvernement britannique à clarifier les priorités de la future politique commerciale britannique et les relations commerciales qu'il souhaite maintenir avec l'UE ne permet pas d'écarter l'éventualité de ce scénario extrême dit de la falaise, d'autant qu'il est défendu par les *Brexiters* les plus durs qui veulent avant tout s'assurer d'une sortie effective du Royaume-Uni de l'UE. En outre, l'éventualité que le leadership de Theresa May puisse être contesté par son propre parti conduirait à suspendre les négociations pendant plusieurs mois, alors que le calendrier de négociation est déjà très serré.

Enfin, le vote du 13 décembre dernier à la House of Commons imposant un nouveau vote¹⁰ sur l'accord de sortie renforce d'autant la probabilité d'un *no deal scenario* en mars 2019 si les luttes de factions au sein des Tories et du Labour devaient l'emporter sur le respect du calendrier juridique du Brexit. La Commission européenne appelle ainsi les Vingt-Sept à se préparer à un tel scénario.

Depuis le référendum du Brexit, les entreprises ont été encore relativement peu nombreuses à réorienter leur stratégie, quitter le Royaume-Uni ou cesser certaines activités dans le pays (Deutsche Bank, Barclays Bank, Diageo, Goldman Sachs, Lloyd's of London, Microsoft, ...). Mais à l'attente des premiers mois succède à présent une pression croissante de tout le secteur économique pour obtenir du gouvernement britannique qu'il évite le scénario de la falaise, en commençant par négocier une période de transition qui leur procure davantage de visibilité, du moins à court terme. Il s'agit de donner du temps au temps pour résoudre le dilemme de la convergence réglementaire.

1.1.2 Le dilemme de la convergence réglementaire

Les objectifs actuels¹¹ du gouvernement britannique répondent légitimement aux préoccupations exprimées par le vote majoritaire du référendum sur le Brexit. Mais selon que Londres décide de les maintenir tous comme des lignes rouges de négociation ou de transiger sur certains d'entre eux, en donnant la priorité au maintien de l'accès à l'Union douanière et/ou au marché unique, le coût économique du Brexit sera plus ou moins important (voir en annexe 1 les restrictions qu'imposent ces lignes rouges sur un choix entre divers modèles de partenariat post-Brexit).

Les évaluations de coût se font de plus en plus précises et s'imposent désormais dans le débat britannique comme une variable majeure, conduisant le négociateur des Vingt-Sept à

9. <http://im.ft-static.com/content/images/ec0a64b2-a95f-11e7-ab55-27219df83c97.pdf>

10. D'autant qu'il aurait la possibilité d'introduire des amendements sur des aspects spécifiques de cet accord.

11. La fin de la libre circulation des personnes, d'une contribution substantielle au budget communautaire, de la compétence de la Cour européenne de Justice (CEJ) sur le Royaume-Uni, l'autonomie réglementaire et le contrôle de la politique commerciale.



IL S'AGIT DE DONNER
DU TEMPS AU TEMPS
POUR RÉSOUDRE
LE DILEMME DE
LA CONVERGENCE
RÉGLEMENTAIRE.



C'EST UN RETOUR À DES BARRIÈRES NON TARIFAIRES, PROVOQUÉ PAR UNE DIVERGENCE RÉGLEMENTAIRE, QUI PÉNALISERAIT LE PLUS LES ENTREPRISES DANS LEURS ÉCHANGES BILATÉRAUX.

presser Londres de clarifier ses priorités. Or c'est bien le dilemme de la convergence réglementaire qui est l'épicentre de ce choix, puisque plus encore qu'un éventuel retour à des tarifs douaniers, aujourd'hui en moyenne pondérée inférieurs à 5% dans le monde, c'est un retour à des barrières non tarifaires provoqué par une divergence réglementaire par rapport au droit européen qui pénaliserait le plus les entreprises dans leurs échanges bilatéraux.

La dépendance au marché unique

Près de la moitié du commerce du Royaume-Uni se fait avec l'UE. Le Royaume-Uni importe de l'Union pour 380 milliards d'euros de biens et des services et en exporte pour 280 milliards d'euros (180 milliards de biens et 100 milliards de services, dont plus d'un quart sont des services financiers).¹² Le marché unique est une destination stratégique pour les exportations britanniques, par la taille du marché et le pouvoir d'achat de ses consommateurs. Les entreprises britanniques sont en outre très intégrées dans les chaînes de valeur intra-européennes et dépendantes de leurs fournisseurs européens pour leurs approvisionnements en biens intermédiaires. La substitution des importations de biens européens par des biens de fabrication locale n'est pas immédiate. Elle peut induire un coût additionnel et dans certains cas se heurter à des problèmes de rupture de savoir-faire technologique suscité par l'avantage comparatif et la spécialisation. La substitution de biens européens par l'importation de biens venant de pays tiers plus éloignés pourrait également se heurter à des enjeux de respect des règles d'origine (RO) négociées dans les accords préférentiels, qui imposent un pourcentage de production locale.

Le respect de la règle d'origine

Pour rappel, tous les accords préférentiels européens comprennent un cumul bilatéral de la règle d'origine. Les matières originaires du pays A et qui font l'objet d'une transformation dans le pays B sont considérées comme originaires de cet autre pays B lorsque le produit fini est destiné à l'exportation vers le pays A. En revanche, un accord de libre-échange ne comprend pas généralement de clause de cumul diagonal de la RO entre trois pays ou davantage.

L'accord bilatéral UE-Corée du Sud ne le prévoit pas. Le CETA entre l'UE et le Canada prévoit pour sa part un cumul limité avec les États-Unis si les négociations du TTIP – actuellement suspendues – devaient un jour aboutir à un accord.

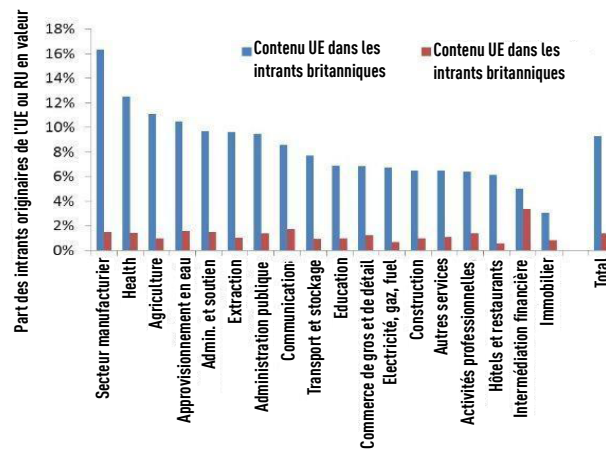
Si le Royaume-Uni voulait maintenir le même accès au marché unique pour des biens utilisant des composants coréens, il lui faudrait négocier un cumul diagonal de RO avec l'UE et la Corée du Sud. Il faudrait encore en outre prouver que ces biens britanniques sont bien originaires du Royaume-Uni à hauteur de la RO requise. L'UE n'accepte ainsi un cumul diagonal de RO que sur la base d'un alignement des pays tiers sur sa règle d'origine et seulement dans deux cas : dans le cadre de la zone pan-euro-méditerranéenne¹³ et avec les Balkans occidentaux¹⁴.

12. *Brexit. L'UE entre jeu politique et enjeux réglementaires*, La lettre de l'ASF, n°172, janvier, février, mars 2017.

13. Cette zone concerne l'UE, la Turquie, l'Association européenne de libre-échange (AELE comprenant l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse) ; les Îles Féroé et les pays signataires de la déclaration de Barcelone (Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Tunisie et l'Autorité palestinienne de Cisjordanie et de la bande de Gaza).

14. Peter Holmes, Michael Gasiorek, "Grandfathering Free Trade Agreements and Rules of Origin: What might appear bilateral is in fact trilateral!", UK Trade Policy Observatory, 27 septembre 2017.

FIGURE 1 ■ Part des produits importés depuis l'UE (pour le Royaume-Uni) ou du Royaume-Uni (pour l'UE) par secteur industriel



Source : Peter Levell, *Firms' supply chains form an important part of UK-EU trade: what does this mean for future trade policy?*, Institute for Fiscal Studies, 8 janvier 2018.

La difficile ouverture du marché des services

La proximité géographique renforce l'attractivité du marché unique pour les exportations et importations britanniques, malgré la baisse continue du coût des transports (moins 11% entre 1986 et 2006) qui facilite l'accès à des marchés plus éloignés. Comme l'ont souligné John Springford et Sam Lowe, respectivement directeur adjoint et chercheur au *Center for European Reform*, le commerce international y compris dans les services n'échappe pas au principe de gravitation fondée sur la proximité géographique¹⁵. La distance réduit d'autant le volume d'échange : + 10% de distance réduit de moins 7% les échanges de services¹⁶, alors que, rappelons-le, les services représentent 80% des activités de l'économie britannique. Surtout, le commerce intracommunautaire des services a augmenté de près de 60% depuis la création du marché unique, sans commune mesure avec les bénéfices tirés des accords de libre-échange signés avec de pays tiers¹⁷.

L'ouverture du marché des services reste notoirement limitée dans ces accords, bien que la difficile progression de l'agenda multilatéral de Doha sur ce volet ait favorisé des avancées dans les services dans les quelques 118 accords préférentiels notifiés à l'OMC en 2014¹⁸. L'accord sur le Commerce des services (TISA), en cours de négociation entre 23 membres de l'OMC représentant 70% du commerce mondial des services, est le plus ambitieux en la matière. L'UE y pèse de tout son poids, avec les opportunités offertes par l'alignement réglementaire mis en place dans le cadre de son marché unique. Reste donc à savoir quel serait le levier supplémentaire dont disposerait le Royaume-Uni pour négocier avec des pays tiers une plus grande ouverture de leur marché des services.

L'interdépendance des biens et des services

En outre, l'interdépendance croissante des secteurs des biens et des services se renforce à mesure que la connectivité des systèmes de production et avec elle la part de la valeur ajoutée des services dans la valeur ajoutée des biens manufacturés. Celle-ci serait estimée à 20 à 47%

15. John Springford, Sam Lowe, "Britain's services firms can't defy gravity, alas", Insight, CER, 5 février 2018.

16. Keith Head, Thierry Mayer, John Ries, "How remote is the offshoring threat?", *European Economic Review*, Volume 53, Issue 4, mai 2009, pages 429-444.

17. Monique Ebell, "Assessing the Impact of Trade Agreements on Trade", *National Institute Economic Review*, 1^{er} novembre 2016.

18. Pierre Sauvé, "Towards a Plurilateral Trade in Services Agreement (TISA): Challenges and Prospects", *World Trade Institute*, University of Bern, 7 mars 2014.



LE COMMERCE INTERNATIONAL Y COMPRIS DANS LES SERVICES N'ÉCHAPPE PAS AU PRINCIPE DE GRAVITATION FONDÉE SUR LA PROXIMITÉ GÉOGRAPHIQUE.

tous secteurs confondus¹⁹. Les biens et services sont de plus en plus enchevêtrés et indissociables dans les échanges. Il est devenu difficile de répartir une chaîne de production sur deux catégories séparées correspondant à différents régimes commerciaux.

Or comme le rappellent Springford et Lowe, le secteur des services britannique est très dépendant des chaînes de valeur européennes de biens manufacturés : le *UK Trade Policy Observatory* évalue ainsi que la valeur ajoutée des services domestiques incorporée dans les exportations manufacturières britanniques dépasse les 50 milliards de livres sterling par an, équivalents au montant des exportations de services financiers britanniques. La perspective que des accords ambitieux avec des pays tiers en matière de services puissent compenser les pertes subies par les entreprises britanniques côté européen est donc tenue. À la faveur du Brexit, on prend toute la mesure du leadership réglementaire européen, qualifié d'« effet Bruxelles »²⁰.

Si le Royaume-Uni souhaitait diverger des réglementations européennes dans certains secteurs, cela reviendrait sans doute moins encore à adopter une réglementation sui generis britannique – qui ne vaudrait que pour le marché britannique – qu'à adopter la réglementation d'un autre grand marché stratégique comme celui des États-Unis.

Pas de négociation sur la réglementation européenne

Puisque les divers modèles existants de partenariats de pays tiers avec l'UE – assortis de conditionnalités variables – visent une convergence progressive avec celle-ci, le Royaume-Uni estime qu'il ne pourrait raisonnablement être considéré après sa sortie, en avril 2019 comme un pays tiers comme les autres puisqu'il quittera l'UE dans une situation d'alignement réglementaire. Il ne pourrait donc s'agir d'opter pour un modèle « sur mesure » (*off-the-shelf*) pour l'avenir des relations Royaume-Uni-UE.

Mais le fondement de l'intégration économique européenne reposant sur le marché unique, Bruxelles n'entend pas fragiliser la cohésion des Vingt-Sept en négociant un modèle ad hoc qui permette d'aménager à la carte (*cherry picking*) un accès partiel au marché unique, et créer un précédent qui pourrait tenter d'autres États de l'UE agités par des forces centrifuges. Michel Barnier a rappelé le 19 décembre 2017 que la réglementation européenne forme un tout : « Nous n'accepterons pas de l'autre parti une concurrence réglementaire en matière de droits sociaux, droits environnementaux, droits des consommateurs ou régulation budgétaire... ou de stabilité financière ».

L'équivalence en matière de régulation financière : une concession unilatérale

Rappelons qu'en dehors du marché unique, le Royaume-Uni ne pourrait pas mettre en place unilatéralement une reconnaissance mutuelle des normes et standards avec l'UE. C'est notamment à la Commission européenne de décider d'octroyer un régime d'équivalence qui permet aux établissements financiers d'un pays tiers soumis à une législation similaire d'avoir accès au marché unique. C'est une décision politique et donc à présent une carte importante pour les Vingt-Sept dans le cadre des négociations du Brexit, d'autant qu'en matière de services financiers, l'approche européenne privilégie l'angle de la stabilité financière, que ce soit en matière de réglementation, de supervision et d'application des normes européennes. Pour la Commission européenne, l'équivalence n'est pas un outil pour libéraliser le commerce international dans le secteur des services financiers mais un instrument pour gérer les activités transfrontières des acteurs de marché dans un cadre prudentiel sain et sûr. La Commission a d'ailleurs déposé le 13 juin dernier un projet de réforme de la surveillance des chambres de compensation qui renforce la procédure d'octroi d'équivalence.

19. Alessandro Antimiani et Lucian Cernat, "Liberalizing Global Trade in mode 5 services: How much is it Worth?", Note du Chief Economist, DG Trade, Commission européenne, 4 juillet 2017.

20. Alan Beattie, "Why the whole world feels the 'Brussels effect'", *Financial Times*, 16 novembre 2017.

“

LE SECTEUR DES SERVICES BRITANNIQUE EST TRÈS DÉPENDANT DES CHAÎNES DE VALEUR EUROPÉENNES DE BIENS MANUFACTURÉS.

En outre, le système d'équivalence n'apporte pas de pérennité. La Commission peut revenir sur sa décision à tout moment. Cela imposerait bien entendu au Royaume-Uni de garantir un alignement permanent sur toute nouvelle réglementation concernant les services financiers, sans avoir pris part au processus législatif européen²¹.

La clause de la nation la plus favorisée

Enfin, l'UE serait limitée par la clause de la « nation la plus favorisée » présente dans certains accords de libre-échange qui (avec quelques exceptions) contraignent l'UE à étendre aux pays avec lesquels elle a déjà un ALE, les conditions plus avantageuses octroyées dans de futurs tels accords. Dans le cas du CETA, cela pourrait signifier que les concessions faites au Royaume-Uni concernant les services – y compris les services financiers – devraient être étendues au Canada²².

It's the “regulatory convergence”, stupid!

Après des mois de tergiversations et positions contradictoires, le débat britannique s'est donc recentré brutalement sur l'enjeu central de la convergence réglementaire à l'occasion des discussions suscitées début décembre 2017 par l'enjeu de la frontière irlandaise. Le scénario d'un éventuel déplacement de la frontière commerciale irlandaise à la frontière maritime (scénario dit « Macao » ou « Hong Kong »), qui aurait le double mérite de préserver l'Accord du Vendredi Saint pacifiant la région, et l'appartenance de l'Irlande du Nord au Royaume-Uni.

Puisqu'il est peu probable qu'un alignement réglementaire d'une part, Sud (République d'Irlande) – Nord (Irlande du Nord), et d'autre part, Ouest (Irlande du Nord) – Est (Royaume-Uni), soit compatible avec une divergence réglementaire Royaume-Uni-UE induite par une sortie du marché unique (car si S=N et W=E, alors S=E), ce déplacement de frontière laisserait à l'Irlande du Nord la possibilité de rester économiquement dans le marché unique tout en continuant à faire partie politiquement du Royaume-Uni.

Cette option qui permettrait de ne pas raviver trente années de conflit irlandais, avait été refusée en décembre dernier par les Unionistes d'Irlande du Nord, qui y voient un subterfuge de Theresa May pour rejoindre le marché unique par la « porte de derrière » et lui rappellent l'engagement de préserver l'intégrité du Royaume-Uni qu'elle a pris lors de la formation de la coalition du gouvernement avec eux en juin 2017.

L'intérêt du gouvernement britannique pour ce scénario, relayé par le média irlandais RTE, avait néanmoins provoqué des réactions en cascade qui ont recentré le débat britannique sur l'enjeu décisif de l'alignement réglementaire par trois tweets envoyés le 4 décembre en moins d'une heure : ceux du maire de Londres, Sadiq Kahn, de la Première ministre écossaise, Nicola Sturgeon, et du Premier ministre gallois, Carwyn Jones, souhaitant que respectivement Londres, l'Écosse mais aussi le Pays de Galles puissent également garder leur accès au marché unique (bien que le Pays de Galles ait été majoritairement en faveur du Brexit).

L'ultimatum de Michel Barnier adressé à Londres le 9 février 2018 en vue de la finalisation de l'accord de retrait, annonce ainsi un cadre juridique maintenant l'Irlande du Nord dans l'Union douanière, si Downing Street ne parvient pas à présenter de proposition alternative.

Dans un débat britannique centré sur la reprise de contrôle et de la souveraineté, la question du coût économique du Brexit s'impose désormais et renvoie à l'évaluation des effets négatifs

“

LA QUESTION DU
COÛT ÉCONOMIQUE
DU BREXIT S'IMPOSE
DÉSORMAIS.

21. Peggy Bracco Gartner, Jouke Tegelaar, “Brexit: Will third country regimes in EU financial services legislation save the City of London?”, Université de Leiden, 15 mai 2017.

22. Joe Owen, Alex Stojanovic, Jill Rutter, “Trade after Brexit Options for the UK's relationship with the EU”, Institute for government, décembre 2017, p34.

des scénarios *post-Brexit*. On mesure d'autant mieux l'importance d'une transition, la complexité du choix britannique sur le *post-Brexit*, et avec elle l'inconnue de la durée de la transition.

1.2 Cinquante nuances de frictions commerciales : quel *hard Brexit* pour les entreprises ?

À l'exception du scénario du « saut de la falaise », redouté des deux côtés de la Manche, tous les autres modèles de futures relations UE-Royaume-Uni proposent de maintenir l'élimination des tarifs douaniers au moins pour les biens manufacturés, sinon pour l'agriculture fortement dépendante des régimes de soutien qui n'ont guère de raison de ne pas diverger. Les obstacles au commerce, qui seraient rétablis concernent donc en premier lieu les barrières non-tarifaires que constituent les réglementations techniques et standards, règles sanitaires et phytosanitaires, réglementation des services, etc., jusqu'aux contraintes de la règle d'origine. Sans parler du retour de possibles mesures dites de « défense commerciale » (droits antidumping, anti subventions, clauses de sauvegarde).

Deux modèles retiennent particulièrement l'attention de la part de la Commission européenne et font l'objet d'estimations d'impact plus spécifiques, car ils encadrent aux extrêmes les choix alternatifs que Londres doit considérer pour garder à l'esprit l'amplitude du préjudice que pourraient subir les entreprises. Il s'agit du modèle norvégien – le moins *hard* – et du modèle CETA – le plus *hard* après le scénario de l'OMC du « saut de la falaise ». Entre les deux, les cas de l'Ukraine et de la Suisse illustrent encore des nuances variables de frictions commerciales. Mais alors que Bruxelles presse Londres de clarifier ses priorités sur le *post-Brexit*, la difficulté du gouvernement britannique à se résoudre à négocier un accord de libre-échange pousse encore les analystes britanniques à explorer des options alternatives de convergence réglementaire différenciée ou d'union douanière *ad hoc*.

1.2.1 Le « modèle norvégien » : le moins *hard*

Peu compatible avec les lignes rouges britanniques actuelles²³, sauf le retour à une politique commerciale autonome, le modèle dit « norvégien » des pays membres de l'Espace économique européen (EEE) serait celui qui aurait encore le moins d'impact sur les entreprises. L'alignement complet sur la législation du marché unique permettrait à toute entreprise britannique ou européenne d'échanger sans tarifs douaniers les biens (hormis les produits agricoles et ceux issus de la pêche) et les services. La liberté de circulation rassurerait également les entreprises britanniques sur la pénurie de main d'œuvre dans certains secteurs. Le maintien de la participation du Royaume-Uni au programme européen Horizon 2020, et par là-même aux réseaux européens de recherche, permettrait de préserver le potentiel d'innovation des entreprises britanniques, tout autant que celui des entreprises des Vingt-Sept. Ce modèle inclut aussi des accords encadrant la politique de concurrence, la protection des consommateurs ou l'éducation.

Néanmoins selon ce modèle, les entreprises britanniques devraient se conformer au respect de la règle d'origine de l'UE. Les pays membres de l'EEE ne formant pas une union douanière avec l'UE et conservant chacun une politique commerciale autonome, les contrôles frontaliers sont maintenus : les exportateurs de ces pays doivent prouver l'origine de leurs produits et qu'ils respectent les critères préférentiels, n'engageant ainsi pas de détournement des échanges (*trade diversion*). Les systèmes informatiques, les zones de contrôle communes et les certifications d'opérateurs économiques agréés (OEA) simplifient ces contrôles. Néanmoins, si le système de contrôle douanier mis en place entre la Suède et la Norvège est considéré comme le plus avancé au monde, le trafic de la plupart des biens prend en moyenne entre 3 et 9 minutes, avec des délais supplémentaires lors des périodes de forte affluence. Or les camions

²³. Puisqu'il exige une contribution financière, la liberté de circulation, l'alignement réglementaire et la supervision de la CEJ.



LE MODÈLE « NORVÉGIEN » AURAIT LE MOINS D'IMPACT SUR LES ENTREPRISES.

mettent actuellement quelques secondes à accéder au port de Douvres au Royaume-Uni et il est estimé qu'un délai supplémentaire de 2 minutes dû à des contrôles douaniers provoquerait des queues de 17 miles. On notera enfin que les pays membres de l'EEE ne participent pas à la politique agricole commune ni à la politique européenne de la pêche. L'estimation du gouvernement britannique serait que ce scénario ne ferait perdre au PIB britannique que 2% sur 15 ans²⁴.

1.2.2 Le « modèle ukrainien » : le défi de l'écosystème réglementaire

Dans le cas de l'Ukraine, il faut distinguer ce que l'accord de libre-échange « approfondi et complet » (couramment évoqué par l'acronyme anglais DCFTA) permet en théorie, depuis son entrée en vigueur de manière provisoire le 1^{er} janvier 2016, et dans la pratique ce qui n'est aucunement comparable au niveau d'intégration du marché unique. Si le DCFTA permet de ne pas soumettre les biens à des tarifs douaniers, l'enjeu de l'alignement réglementaire demeure limité à la possibilité – à ce stade également théorique – d'un accord sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels (ACAA) qui couvrirait une liste étendue de secteurs : en d'autres termes, quelque chose encore assez comparable à ce que l'on trouve dans les accords de libre-échange de l'UE.

On notera surtout que pour les services, l'alignement réglementaire ne suffit pas pour que les services financiers aient accès au marché unique : ce dernier repose sur un écosystème complet de réglementation, de supervision et de mise en œuvre administrative et juridique, mis en place par les trois autorités européennes de surveillance²⁵ – écosystème qu'il est impossible de recréer en dehors de l'EEE. En outre, l'UE conserve la possibilité de suspendre unilatéralement l'accès aux services financiers pour cause de stabilité financière si le besoin s'en faisait sentir. Ce DCFTA n'offre donc aux services financiers qu'un accès très théorique au marché unique.

Par ailleurs, si des restrictions sont maintenues sur la circulation des personnes (permis de travail requis), les marchés publics sont ouverts à tous les niveaux et la participation à divers programmes européens (Horizon 2020, transport, environnement, emploi, et protection des consommateurs, ...) et à diverses agences européennes, est possible.

1.2.3 Le « modèle suisse » : pas d'accord bilatéral sur les services

La complexité de la multiplicité des accords bilatéraux qui régissent les relations UE-Suisse invalide a priori d'entrée de jeu ce modèle. On notera néanmoins que si l'accès des exportateurs suisses de biens au marché unique est encore celui qui s'apparente le plus à celui des entreprises de l'EEE (y compris pour la règle d'origine qui s'appliquerait aussi), il n'y a pas d'accord bilatéral UE-Suisse pour les services, donc *a fortiori* pas d'accès des services financiers suisses au marché unique.

On notera en outre, que ces trois modèles norvégien, ukrainien et suisse, offrent un accès substantiel au marché unique qui est conditionné par l'adoption de la réglementation européenne, non seulement par secteurs économiques mais également de manière transversale (réglementation environnementale, ou en matière de protection des données ou de subventions publiques, etc.).

1.2.4 Le « modèle CETA + » : un simple accord commercial

L'accord bilatéral entre l'UE et le Canada, le CETA, entré en vigueur de manière provisoire en septembre 2017, est présenté comme un accord de libre-échange de nouvelle génération, le plus étendu au-delà de la seule suppression des tarifs douaniers, puisqu'il concerne également les marchés publics, la protection de la propriété intellectuelle, partiellement les services, etc.

24. Alberto Nardelli, "EU Exit Analysis – Cross Whitehall Briefing", janvier 2018.

25. L'Autorité bancaire européenne (European Banking Authority, EBA), l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA), et l'Autorité européenne des marchés financiers (European Securities and Markets Authority, ESMA).

Une version « CETA + » qui irait au-delà des concessions faites au Canada, qui maintiennent un résidu tarifaire pour certains produits agricoles sensibles, pourrait donc d’abord assurer la suppression des tarifs douaniers sur la plupart des biens. Il permettrait également de maintenir l’ouverture des marchés publics à tous les niveaux. En revanche, l’absence d’alignement réglementaire sur l’acquis européen permettrait au Royaume-Uni une divergence réglementaire partielle, voire étendue. La reconnaissance mutuelle des évaluations de conformités ne s’appliquerait donc pas à tous les secteurs. Des barrières non tarifaires et des contrôles de certification seraient rétablis dans les échanges, avec un coût additionnel important pour les chaînes de valeur.

En outre, le CETA ne couvre que partiellement les services (reconnaissance mutuelle des qualifications, transports maritimes, gestion de portefeuille, ...). Les engagements varient selon les quatre modes de prestation²⁶. Si le CETA est moins restrictif sur les services que ne l’est le modèle suisse, il n’accorde pas de passeport financier et maintient l’exigence de licence locale, qui demeure le principal obstacle des services financiers transfrontières.

Une version CETA+ qui consisterait à envisager pour le Royaume-Uni une ouverture plus grande pour les services serait une concession importante de l’UE. D’autant plus que, comme évoqué précédemment, la clause NPF du CETA qui appellerait à faire la même concession au Canada²⁷ et à d’autres pays avec lesquels un ALE contient la même clause²⁸, reste aujourd’hui un obstacle majeur à une telle concession de la part de Bruxelles.

Le gouvernement britannique estime que ce scénario ferait perdre 5% de croissance au PIB britannique sur 15 ans²⁹. En outre, comme toutes les négociations des divers ALE de l’UE, celle du CETA a été longue (5 ans)³⁰.

TABLEAU 2 ■ Estimation d’impact des trois scénarios post-Brexit³¹

SCÉNARIOS	ÉVOLUTION DU PIB (sur 15 ans)
Scénario « saut de la falaise » (OMC)	-8%
Accord de libre-échange complet entre l’UE et le Royaume-Uni	-5%
Adhésion à l’EEE	-2%

L’estimation suppose dans les trois scénarios qu’un accord de libre-échange sera conclu entre le Royaume-Uni et les États-Unis et que cela génèrera une croissance de 0,2% du PIB à long terme.

L’impact du coût économique des modèles évoqués a conduit les analystes britanniques à explorer un modèle alternatif de convergence réglementaire différenciée.

1.2.5 Une convergence réglementaire différenciée

L’ambition des négociations du TTIP entre l’UE et les États-Unis – avant qu’elles ne soient suspendues – n’était pas d’aboutir à un alignement réglementaire complet, mais bien d’engager une coopération réglementaire lorsque les normes américaines assurent le même niveau de précaution que les normes européennes. L’UE pourrait-elle dès lors proposer moins de reconnaissance mutuelle au Royaume-Uni que ce qu’elle aurait envisagé avec les États-Unis ?

²⁶. Les échanges transfrontières (mode 1), la consommation à l’étranger (mode 2), la présence commerciale par une filiale ou un bureau (mode 3) et la présence de personnes physiques (mode 4).

²⁷. Polly James, Chris Bryant, “Post-Brexit Financial Services deal – Are the EU’s hands tied by its Canadian deal?”, 6 septembre 2016.

²⁸. Corée du Sud, Singapour, les îles des Caraïbes et le Japon.

²⁹. Alberto Nardelli, “EU Exit Analysis – Cross Whitehall Briefing”, janvier 2018.

³⁰. Voir le temps de négociation et de mise en œuvre des traités signés par l’UE : Vincent Vicard, Simon Weber, « Quelle période de transition pour l’après-Brexit ? », Billet du CEPII, 15 février 2018.

³¹. Estimation d’impact du gouvernement britannique intitulée “EU Exit Analysis - Cross Whitehall Briefing” qui a fait l’objet d’une fuite par BuzzFed News. Alberto Nardelli, “This Leaked Government Brexit Analysis Says the UK Will Be Worse Off in Every Scenario”, 29 janvier 2018.



UN MÉLANGE D'INDÉPENDANCE, ÉQUIVALENCE ET SOUMISSION

Le scénario d'un "Brexit raisonnable" (*Sensible Brexit*) esquissé par Robin Niblett, directeur de Chatham House³², suggère un arrangement de la sorte qui s'inspire du principe, évoqué par Theresa May dans son discours de Florence, d'un nouveau cadre réglementaire pour le Royaume-Uni qui serait un mélange d'indépendance, d'équivalence et de soumission à la réglementation européenne, structuré autour de trois paniers³³.

Le Royaume-Uni pourrait :

- reprendre le contrôle réglementaire de secteurs qui pèsent peu sur le commerce bilatéral (comme la sécurité sur le lieu de travail, la qualité de l'air et de l'eau).
- adopter ses propres règles là où le pays a un avantage réglementaire et une expertise réglementaire, comme pour les services financiers et la lutte contre le changement climatique, tout en garantissant que le niveau de précaution de ses règles est équivalent à celui des règles européennes ; si le Royaume-Uni devait diverger de la réglementation européenne dans ces secteurs, il perdrait l'accès au marché unique.
- s'engager à un alignement complet sur les réglementations européennes dans les secteurs qui sont étroitement dépendants du marché unique (agriculture, produits pharmaceutiques, chimie, aviation, automobiles, ...peut être la politique de la concurrence, y compris les aides d'État) mais avec une supervision des tribunaux britanniques pour garantir la mise en œuvre des règles européennes.

Ce scénario viserait à assurer aux Britanniques de pouvoir recouvrer leur souveraineté sur certains enjeux, tout en assurant que les régulateurs britanniques veillent à garantir le même niveau de précaution que les normes européennes. Cependant, il supposerait que les Européens fassent confiance aux régulateurs britanniques pour prévenir tout risque de divergence réglementaire supplémentaire : une confiance qui pourrait ne pas suffire pour faire tenir tout le système (*That's not enough glue to keep the system together*) et qui exigerait un système complexe de contrôle et de règlement des différends. Cette option se heurte surtout d'entrée de jeu au défi inextricable de déterminer quelles sont les réglementations EU qui sont essentielles au fonctionnement du marché unique. Peut-on considérer les normes environnementales ou sociales comme optionnelles ? Toute la cohérence et l'intégrité du marché unique serait mise en cause par un tel modèle.

1.2.6 Une union douanière partielle

Plus récemment le débat britannique s'est donc encore resserré sur les bénéfices qu'en dernier recours le Royaume-Uni pourrait tirer d'une union douanière *ad hoc*³⁴ avec l'UE, qui lui permettrait de préserver partiellement une politique commerciale autonome.

L'Union douanière de l'UE avec la Turquie est très restrictive pour les entreprises turques puisqu'elle ne couvre que les biens manufacturés et exclut notamment tous les services et les produits agricoles. Les biens agricoles transformés bénéficient pour leur part du système pan-euro-méditerranéen du cumul de la règle d'origine. Mais les services de transport n'étant pas inclus dans l'Union douanière, la Turquie se heurte à des problèmes logistiques de contrôles aux frontières qui provoquent des kilomètres de queue de camions.

Une lettre du chancelier Philip Hammond adressée à la commission parlementaire du Trésor britannique évoque cependant la possibilité que le Royaume-Uni reste dans une union douanière avec l'UE qui couvrirait le commerce des biens, tout en permettant au Royaume-Uni de négocier des accords commerciaux dans le domaine des services. Une clause de la *Taxation (Cross-borders Trade) Bill*, permettant au gouvernement britannique d'établir une nouvelle union douanière avec l'UE sur la base d'une *fast-track procedure*, a d'ailleurs été mise en débat

32. Robin Niblett, "Finding a Sensible Brexit", Chatham House, 12 décembre 2017.

33. Joe Owen, Alex Stojanovic, Jill Rutter, "Trade after Brexit. Options for the UK's relationship with the EU", Institute for government, 18 décembre 2017. Denis Staunton, "UK looking for allies – but what about Ireland's friends in the EU?", 22 janvier 2018.

34. Peter Holmes, "Staying in the Customs Union: Neither Soft Nor Simple", Scottish Center on European Relations, Comment, 11 juillet 2017.

au parlement britannique depuis le 9 janvier.

Dans la foulée, le 21 janvier 2018, une déclaration de Carolyn Fairbairn, la directrice générale de la principale organisation patronale britannique, CBI, appelait plutôt à opter pour une union douanière complète entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Samuel Lowe et John Springford ont à leur tour précisé ce qui pourrait être le « modèle de Jersey » offrant la possibilité au Royaume-Uni d'être dans une union douanière avec l'UE et dans le marché unique seulement pour les biens³⁵. Cette option impliquerait que le Royaume-Uni applique le même tarif extérieur de l'UE et suive les règles du marché unique pour tous les biens agricoles et industriels. Pour garantir l'accès au marché unique le Royaume-Uni devrait accepter l'application des règles européennes en matière d'aides d'État et les normes environnementales et sociales pour éviter une concurrence déloyale entre entreprises européennes et britanniques. Un mécanisme de surveillance devrait être mis en place pour garantir que le Royaume-Uni applique les règles européennes ainsi qu'un tribunal pour régler les litiges. Enfin, l'UE exigerait une contribution financière destinée au développement des États de l'UE les moins avancés. Le Royaume-Uni gagnerait ainsi la liberté de négocier en toute indépendance des traités de libre-échange avec des pays tiers dans les domaines des services et des investissements.



L'ÉVOLUTION DU COMMERCE INTERNATIONAL TÉMOIGNE ENCORE D'UNE TRÈS FORTE RÉSISTANCE À L'OUVERTURE DU MARCHÉ DES SERVICES.

À moins que la question de la frontière irlandaise ne puisse d'ores et déjà être réglée par le maintien préalable de l'Irlande du Nord dans l'union douanière – évoqué précédemment – l'avantage incontestable de cet arrangement serait d'éliminer le besoin d'infrastructures physiques de contrôle à la frontière entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord. Son principal écueil pour le Royaume-Uni serait à nouveau que l'évolution du commerce international témoigne d'une très forte résistance à l'ouverture du marché des services ; et la capacité du Royaume-Uni à négocier des tels accords préférentiels dans ce domaine plus ambitieux que les accords de libre-échange actuels de l'UE reste très hypothétique. Elle ne pourrait vraisemblablement se faire qu'au prix d'une déréglementation que les Vingt-Sept accepteraient difficilement et contre laquelle ils chercheront à se prévenir dans la négociation de l'accord post-Brexit.

En outre, la marge de manœuvre du Royaume-Uni dans de futures négociations commerciales avec des pays tiers serait fortement limitée par l'impossibilité de faire des concessions supplémentaires sur les tarifs douaniers des biens, qui demeurent le levier traditionnel des pays développés pour obtenir un accès privilégié au marché des services des pays émergents ou en développement. Reste à déterminer si l'UE serait disposée à accepter des restrictions à la liberté de circulation des personnes ; ce qui paraît peu probable en raison de l'indivisibilité des quatre libertés du marché unique (libre circulation des biens, services, capitaux et personnes).

Le temps nécessaire à l'exploration des différents modèles à imaginer souligne le risque qu'un délai supplémentaire de 21 mois octroyé pour la transition – environ 15 mois si l'on décompte le délai nécessaire à la ratification d'un accord des relations UE-Royaume-Uni – ne puisse suffire. Peut-on dès lors raisonnablement s'en tenir au principe d'une transition courte ?

2. UN OU « DEUX » SCÉNARIOS DE TRANSITION ?

2.1 Les termes de la négociation

2.1.1. Une négociation sous conditions

L'article 50 TUE qui détermine les principes d'un retrait de l'Union d'un État membre, ne précise rien sur une éventuelle période de transition après la date de retrait. Les directives de négociation de l'accord de retrait ne donnent pas davantage mandat de négociation à la Commission

³⁵. John Springford, Sam Lowe, "Holding out hope for a half-way Brexit house", CER, 22 janvier 2018.

européenne pour une telle transition. Les orientations du Conseil européen du 15 décembre 2017 indiquent quant à elles que les modalités transitoires feront partie de l'accord de retrait. Elles précisent en outre qu' « une conception d'ensemble partagée quant au cadre des relations futures [...] devra être précisée dans une déclaration politique accompagnant l'accord de retrait et mentionnée dans ledit accord ». Les Vingt-Sept prévoient ainsi d'adopter lors du Conseil européen des 22-23 mars 2018 des directives de négociation sur les futures relations bilatérales à l'issue de la transition.

Les directives de négociation, adoptées à l'unanimité le 29 janvier 2018 par le Conseil Affaires générales de l'UE, clarifient pour leur part les modalités d'une transition qui assurerait le plus de continuité possible avec la situation actuelle pour les individus comme pour les entreprises. S'engager dans une négociation complexe sur la période de transition réduirait d'autant le temps et l'énergie des deux parties pour minimiser l'impact négatif du *post-Brexit*.

Un préalable à la négociation de cette transition reste la transcription juridique de l'accord de retrait du Royaume-Uni sur la base du respect des [orientations du Conseil européen du 15 décembre 2017](#). On notera que le règlement de la question de la frontière irlandaise est néanmoins étroitement lié au partenariat d'ensemble *post-Brexit* sur lequel le Royaume-Uni et l'UE doivent s'accorder et pourrait bien en être le dernier élément de négociation, rappelant que malgré un séquençage nécessaire des négociations, il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y pas d'accord sur tout (*nothing is agreed until everything is agreed*).

Les directives de négociation du 29 janvier³⁶ stipulent ainsi que :

- Le Royaume-Uni deviendrait un pays tiers à partir du 30 mars 2019, mais resterait membre du marché unique et de l'Union douanière, en continuant de prendre part aux différents programmes et agences de l'UE, sans être représenté au sein des institutions, organes et organismes de l'Union et par conséquent sans prendre part aux décisions.
- L'acquis juridique de l'Union continuerait de s'appliquer dans son intégralité au Royaume-Uni et toute modification entre-temps apportée à l'acquis devrait s'appliquer automatiquement au pays.
- Tous les instruments et structures de l'Union qui existent en matière de réglementation, de budget, de surveillance, d'exercice du pouvoir judiciaire et de contrôle du respect des règles, y compris la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne, continueraient de s'appliquer.
- Le Royaume-Uni continuerait de contribuer au budget communautaire comme aujourd'hui.
- La libre circulation des personnes serait maintenue : les citoyens européens pourraient continuer à vivre et travailler pendant la période de transition et le Royaume-Uni continuerait de prendre part aux mesures de sécurité actuelle.
- La période de transition s'achèverait le 31 décembre 2020.

Le document de principe de la Commission du 7 février 2018 précise que le Royaume-Uni ne pourrait prendre aucune initiative qui porterait préjudice aux intérêts de l'UE sur la scène internationale, que ce soit dans les organisations internationales, agences, forums auxquels Londres participe de pleins droits (ONU, OMC, G7, G20, ...)³⁷.

La possibilité offerte par le paragraphe 3 de l'article 50 TUE d'une prolongation de la période de deux ans de négociation de l'accord de retrait sur la base d'un vote à l'unanimité du Conseil européen en accord avec le Royaume-Uni, lui permettrait d'être pleinement représenté dans les institutions communautaires : ceci empêcherait ce que d'aucun appelle une « vassalisation »

³⁶. [Annex](#) to the Council Decision supplementing the Council Decision of 22 May 2017 authorising the opening of the negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for an agreement setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union – Supplementary directives for the negotiation of an agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union, XT 21004/18 ADD 1 REV 2, 29 janvier 2018.

³⁷. Commission européenne, "Transitional Arrangements in the Withdrawal Agreement", Position paper TF50 (2018) 30, 7 février 2018. Jacopo Barigazzi, David M. Herszenhorn, Charlie Cooper, "EU toughens Brexit transition demands", 6 février 2018.

du Royaume-Uni pendant une période de transition qualifiée de « copier-coller » (*copy and paste*), où le Royaume-Uni devient *norm taker*, sans participation à l'élaboration de la législation européenne. Cependant, l'opinion publique britannique pourrait y voir une tentation du gouvernement britannique d'éviter la sortie de l'UE, tandis que dans le même temps il serait difficile pour les Vingt-Sept d'accepter qu'un pays sur la voie de sortie continue à prendre part durablement aux décisions qui pèseront sur l'avenir de l'UE, avec un nouveau Parlement européen au printemps 2019 qui compterait encore des députés britanniques.

2.1.2. Gagner du temps mais pas trop

Si les deux parties s'accordent à ce stade sur un point, c'est bien sur la nécessité d'une transition courte. Pour la Commission européenne, il s'agit de faire en sorte que les négociations du prochain cadre budgétaire pluriannuel (2021-2027), amorcées au printemps 2018, ne subissent pas l'aléa de l'issue du Brexit. Pour l'opinion publique britannique, un accord de transition est d'autant plus difficilement acceptable que la période serait longue. Il s'agit avant tout d'éviter l'enlisement dans ce que Theresa May a elle-même évoqué comme un « purgatoire politique permanent »³⁸.

Pour autant, cette perspective ne laisse que peu de place à ce que le gouvernement britannique appelle pour sa part plus volontiers qu'une transition, une mise en œuvre. Cette option sémantique (unilatérale) a été retenue à dessein pour que la sortie effective du Royaume-Uni de l'UE, le 29 mars 2019, permette encore, malgré la transition, de signifier que le gouvernement britannique reprend le contrôle dans certains domaines, selon le principe d'une forme de mise en œuvre différenciée.

Les propos de Philip Hammond, le 16 décembre 2017 lors d'un déplacement en Chine, illustrent bien cette ambiguïté constructive dans laquelle le gouvernement britannique entretient son opinion publique : « Nous ne serons plus techniquement et légalement dans l'Union douanière et le marché unique, mais nous nous sommes engagés par l'accord passé cette semaine à créer un cadre qui reproduit effectivement le *statu quo*, de sorte que les entreprises puissent continuer à commercer avec leurs partenaires à travers l'UE comme elles le font aujourd'hui ».

2.2 Le scénario du « *statu quo* de 21 mois »

Les directives de négociation de la Commission établissent un cadre clair pour la transition, qui se précise encore avec la déclaration de principe du 7 février dernier. Construction juridique obéissant à des principes, l'UE n'offre que peu de marge à la négociation. Néanmoins si la transition est un irritant que les Britanniques devront accepter malgré eux, le dialogue entre Londres et Bruxelles doit encore se poursuivre sur divers enjeux en suspens.

2.2.1 Les questions en suspens

La pomme de discorde de la libre circulation des citoyens européens

Une question clivante concerne les droits des citoyens européens arrivant au Royaume-Uni pendant la période de transition. Les directives européennes de négociation indiquent que l'indivisibilité des quatre libertés fondamentales impose au Royaume-Uni de traiter les Européens qui s'y installent pendant cette période de la même manière de ceux qui sont arrivés avant le *Brexit day*. Les citoyens européens qui s'installent au Royaume-Uni pendant la période de transition devront donc rester éligibles aux mêmes droits de résidence de ceux qui sont arrivés avant le 29 mars 2019.

³⁸. Theresa May, *Discours de Lancaster House*, 17 janvier 2017.



UN ACCORD DE TRANSITION EST D'AUTANT PLUS DIFFICILEMENT ACCEPTABLE QUE LA PÉRIODE SERAIT LONGUE.

“

POUR L'OPINION
PUBLIQUE, L'EXIT DOIT
D'ORES ET DÉJÀ ÊTRE
TANGIBLE EN AVRIL
2019.

Londres a déjà exprimé sa réticence, invoquant la sémantique de la « mise en œuvre » pour signifier que, pour l'opinion publique britannique, l'Exit doit d'ores et déjà être tangible en avril 2019 sur l'enjeu de la fin de la libre circulation des personnes, si déterminant dans le vote en faveur du Brexit. Le gouvernement britannique ne s'oppose pas au principe de libre circulation et à ce que les Européens puissent travailler et s'installer librement au Royaume-Uni pendant la transition mais insiste pour qu'il y ait une différence de traitement entre ceux qui sont arrivés avant le *Brexit day* et ceux qui arriveront après, conformément aux termes de l'accord établi en décembre 2017 sur la première phase des négociations. Celui-ci garantit notamment que, le jour du Brexit, tous les citoyens européens qui habitent légalement au Royaume-Uni depuis 5 ans, obtiendront le droit de résidence permanente, en maintenant le même accès aux services publics qu'aujourd'hui. Ceux qui y habitent depuis moins longtemps devront attendre 5 ans avant de demander un droit de résidence permanente. L'application de ces conditions à toute la durée de la période de transition permettrait aux citoyens européens qui s'installent au Royaume-Uni jusqu'au dernier jour de cette période, d'acquiescer le droit de résidence au Royaume-Uni pour les 5 années à venir et, éventuellement, le droit de résidence permanent. La position du gouvernement britannique, exposée par Theresa May à Florence et par David Davis à l'occasion de son discours de Teesport le 26 janvier 2018, vise précisément à éviter un tel scénario.

Si le Royaume-Uni accepte que la libre circulation soit maintenue pendant la période de transition, il demande que les termes de l'accord de décembre 2017 ne s'appliquent pas à la période de transition et souhaite mettre en place un système d'enregistrement qui leur permette de préparer la réorganisation de leurs services publics et de leur système d'immigration. Le Royaume-Uni pourrait ainsi distinguer les citoyens européens en deux catégories : ceux qui sont arrivés avant le 29 mars 2019, protégés par les termes de l'accord de décembre, et ceux qui sont arrivés après cette date et restent exposés aux possibles restrictions d'une nouvelle politique migratoire britannique. Jugée discriminatoire par Bruxelles, cet aménagement pourrait néanmoins faire l'objet d'une négociation bilatérale.

L'inconfortable asymétrie du *rule-taker*

Pendant la transition, toutes les nouvelles directives et les nouveaux règlements adoptés par l'UE auront le même effet direct au Royaume-Uni que dans les États membres de l'UE. La primauté du droit européen demeure. Le Royaume-Uni sera lié par tous les nouveaux accords conclus par l'UE sans participer aux organes créés dans leur cadre. Le Royaume-Uni ne participera pas aux réunions des comités liés à l'article 3 (2) du règlement UE No 182/2011, groupes d'experts de la Commission et entités similaires des agences européennes et organismes dans lesquels les États de l'Union sont représentés.

L'exclusion du Royaume-Uni de toutes les institutions et organes représentatifs de l'UE impliquerait la suppression du commissaire britannique et l'exclusion des ministres britanniques des diverses formations du Conseil. Pour ce qui est des sièges de députés britanniques, le Parlement européen a adopté une proposition visant à répartir 27 sièges entre 14 pays de l'UE actuellement légèrement sous-représentés (les 46 sièges restants constituant une réserve pour d'éventuels élargissements de l'UE ou préservés pour garder l'institution plus petite) ; proposition sur laquelle le Conseil doit encore se prononcer à l'unanimité. Le Parlement britannique et la *Bank of England* perdront leurs compétences respectivement de parlement national et de banque nationale dans les procédures communautaires. Westminster perdrait ainsi son pouvoir de contrôle du respect du principe de subsidiarité qui actuellement s'exerce sur toutes les propositions de la Commission européenne, à travers la procédure de « carton jaune » et « carton orange », grâce à laquelle les parlements nationaux peuvent contraindre la Commission à réexaminer une proposition législative.

Le seul rôle que les Européens sont disposés à envisager pour le Royaume-Uni dans le processus législatif serait celui d'observateur et seulement dans des cas « exceptionnels » (par

exemple, pour des questions qui concernent des actes individuels à adresser au Royaume-Uni ou à des personnes physiques ou morales du Royaume-Uni). Les directives européennes de négociation de la transition n'envisagent la possibilité d'une consultation, sans droit de vote, que pour l'attribution de quotas de pêche et pour la politique étrangère et de sécurité commune. Londres pourrait néanmoins chercher à atténuer cette asymétrie par l'extension de cette consultation à d'autres enjeux.

Si le statut de *rule taker* du Royaume-Uni pendant la transition est globalement établi, il y a en outre une crainte réciproque que le système puisse être exploité à l'avantage de l'une des parties. Contre l'éventualité que l'UE puisse profiter de son pouvoir de *rule maker* pour adopter une législation contraire à l'intérêt britannique, le négociateur britannique, David Davis a demandé qu'un mécanisme soit mis en place pour pouvoir faire valoir ses préoccupations à l'égard des projets législatifs européens.

Pour sa part, craignant que le Royaume-Uni ne mette pas en œuvre la législation européenne quand cela ne lui convient pas et puisse être tenté de tirer parti de la durée de toute procédure engagée devant la Cour européenne de justice, l'UE souhaite mettre en place un mécanisme de sanction qui restreigne l'accès du Royaume-Uni au marché unique. Ce recours unilatéral devrait aviver les réticences britanniques.

Les bridges

Si Bruxelles rappelle qu'il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y pas d'accord sur tout, certains domaines peuvent néanmoins exiger une coopération préalable, bénéfique pour les deux parties.

C'est le cas notamment de l'aviation civile : un secteur qui, à la différence des autres, ne pourrait pas compter sur le régime OMC dans un *no deal scenario*. L'aviation civile s'organise autour d'accords bilatéraux entre États. Aujourd'hui les compagnies aériennes britanniques peuvent assurer des vols vers un État membre de l'UE et entre les pays de l'UE grâce à l'appartenance du Royaume-Uni au Ciel Unique Européen (*Single European Sky*) et à l'Agence européenne de la sécurité aérienne. En sortant de ces deux cadres, il devrait négocier de nouveaux accords avec l'UE et les pays tiers qui ont signé des accords avec l'UE pour ne pas interrompre le trafic aérien vers ces destinations. La réciproque est vraie pour les vols de l'UE vers le Royaume-Uni. En outre, dans le cadre du Ciel Unique Européen, les vols intra-européens ne sont autorisés qu'aux compagnies dont l'actionariat est à majorité européenne. Une compagnie comme Iberia, dont la majorité est détenue par British Airways au sein de la holding IAG, ne pourrait plus opérer de vols entre Séville et Madrid.

La période de transition retarderait le risque plus tangible que jamais d'un *cliff edge*, en maintenant le *statu quo*. Mais les compagnies aériennes publient leur programme de vols un an en avance. Un an avant la fin de la période de transition les compagnies britanniques et européennes, auront donc besoin de visibilité sur le cadre législatif qui règle le trafic aérien entre l'UE et le Royaume-Uni. Un *cliff edge* dans ce secteur ne ferait pas que perturber gravement les plans de vols. Il pourrait tout aussi bien condamner certaines compagnies à la faillite. La possibilité bien réelle de l'absence d'accord avant la fin de la période de transition – voire avant avril 2019 – imposerait de trouver un accord *ad hoc* pour le secteur de l'aviation civile.

La nécessité d'un tel accord *ad hoc* pourrait également s'appliquer à d'autres domaines pour lesquels mettre un terme à la coopération UE-Royaume-Uni n'aurait aucun sens, tant elle est mutuellement bénéfique aux deux parties et sans impact sur la souveraineté nationale. C'est le cas en particulier du programme-cadre européen de recherche Horizon 2020 et de son successeur pour lequel la participation du Royaume-Uni devrait être sanctuarisée dès à présent pour éviter que les réseaux de coopération scientifique européens ne soient trop endommagés par un retour à la coopération bilatérale avec le Royaume-Uni, nettement moins efficace comme l'a



IL Y A UNE CRAINTE RÉCIPROQUE QUE LE SYSTÈME PUISSE ÊTRE EXPLOITÉ À L'AVANTAGE DE L'UNE DES PARTIES.



LA PARTICIPATION DU ROYAUME-UNI AU PROGRAMME-CADRE HORIZON 2020 ET SON SUCCESSEUR DEVRAIT ÊTRE SANCTUARISÉE.

démontré l'expérience des dernières décennies. Pas moins de 16 pays tiers participent d'ores et déjà au programme, tels l'Islande, Israël ou la Tunisie.

Enfin, la coopération dans les domaines de la sécurité et de la défense fait aussi l'objet d'un intérêt réciproque et d'une attention spécifique pour bénéficier d'un accord *ad hoc*. La Commission européenne a déjà envisagé la possibilité qu'un tel accord puisse entrer en vigueur pendant la période de transition de manière anticipée. Dans les domaines actuellement couverts par la politique étrangère et de sécurité commune, la mise en œuvre du Brexit serait tangible par la substitution des clauses d'un accord bilatéral³⁹ à celles des traités européens.

2.2.2 Le Royaume-Uni et les pays tiers : un enjeu trilatéral

Un risque additionnel de *cliff-edge*

Une question connexe à la négociation d'un accord de transition concerne le statut du Royaume-Uni dans les quelques 759 accords internationaux qui ont été signés par l'UE et dont le Royaume-Uni fait partie, en commençant par tous les accords commerciaux signés par l'UE avec des pays tiers, qui concernent en 2015 entre 11% et 15% des exportations du Royaume-Uni. Comme Michel Barnier l'a rappelé le 20 décembre 2017 : « D'un point de vue juridique, au lendemain du jour où le Royaume-Uni quittera les institutions de l'UE, il ne sera plus couvert par les accords internationaux (signés par l'UE) ».

Puisqu'il est irréaliste de renégocier en partant de zéro d'ici mars 2019 tous les accords commerciaux de l'UE qui ont demandé chacun plusieurs années de négociation, les échanges commerciaux du Royaume-Uni avec ces pays risqueraient d'être à nouveau soumis au régime, moins favorable, multilatéral de l'OMC. Les concessions faites aux pays tiers étant moins importantes qu'entre États membres du marché unique, l'impact sur l'économie britannique risquerait d'être significatif.

Prenons l'exemple de l'accord de libre-échange UE-Japon qui vient d'être finalisé et pourrait entrer en vigueur de manière provisoire d'ores et déjà avant mars 2019. Le Royaume-Uni ne pourrait en tirer bénéfice, alors que le marché britannique deviendrait simultanément deux fois moins intéressant pour le Japon : tandis qu'aujourd'hui le Japon applique avec l'UE les règles de l'OMC et bénéficierait demain des préférences que lui offre le nouvel accord, le Royaume-Uni aurait partiellement perdu l'attractivité que lui confère aujourd'hui son accès au marché unique.

En outre, si, comme le prévoient les directives européennes de négociations de la période de transition, le Royaume-Uni devait rester dans le marché unique et l'Union douanière, l'intégrité de l'Union douanière devrait être garantie par le maintien du Royaume-Uni dans les accords actuels. Ces mêmes directives prévoient ainsi que, pendant la transition, le Royaume-Uni ne puisse signer un accord avec un pays tiers qu'avec l'autorisation de l'UE. Sans quoi toute concession par le Royaume-Uni de tarifs préférentiels plus favorables que ceux octroyés par l'UE à un pays tiers avec lequel elle a un accord de libre-échange, compromettrait l'Union douanière, sauf à retarder sa mise en œuvre.

Éviter le régime turc

Si la période de transition de sortie de l'UE ne s'accompagnait pas d'une période équivalente de transition de sortie des accords de libre-échange, le Royaume-Uni se retrouverait dans un régime asymétrique avec les pays tiers, similaire à celui de la Turquie. Comme membre de l'Union douanière, le Royaume-Uni serait obligé de maintenir le même tarif extérieur commun de l'UE vis-à-vis des pays tiers, sans que ces derniers n'aient à respecter la même obligation. En d'autres termes, les exportateurs des pays tiers avec lesquels l'UE commerce dans des

³⁹. Nicole Koenig, "Towards Norway Plus? EU-UK defence cooperation post-Brexit", Blog Post, Jacques Delors Institut-Berlin, 7 février 2018.



IL EST IRRÉALISTE DE RENÉGOCIER EN PARTANT DE ZÉRO D'ICI MARS 2019 TOUS LES ACCORDS COMMERCIAUX DE L'UE.

conditions préférentielles pourraient accéder au marché britannique dans les mêmes termes qu'aujourd'hui sans que la réciproque ne soit vraie.

Les entreprises britanniques ne sont pas les seules concernées. Les entreprises européennes faisant partie des mêmes chaînes de valeur que des entreprises britanniques seraient affectées par la sortie du Royaume-Uni du régime actuel des règles d'origine de ces accords, qui rappelons-le, déterminent, pour chaque produit, le pourcentage du bien qui doit être originaire du pays exportateur pour bénéficier des tarifs préférentiels. Si, au moment de sa sortie de l'UE, le contenu britannique des exportations européennes n'était plus considéré comme contenu « UE », alors certains produits risqueraient de ne pouvoir bénéficier d'un accès préférentiel au pays tiers concerné et par conséquent devrait payer un tarif plus élevé⁴⁰.

Le *Grandfathering*

L'intérêt réciproque du Royaume-Uni et de l'UE, serait donc de maintenir le *statu quo* pendant la période de transition, en permettant au Royaume-Uni de continuer à bénéficier de ces accords, et pas seulement d'être contraint par leurs obligations. Cela pourrait être envisagé en faisant référence au principe des droits acquis, dit *grandfathering*⁴¹, qui permet de continuer à appliquer au Royaume-Uni les clauses de ces accords, même après sa sortie de l'UE.

Le *grandfathering* des accords internationaux permet la poursuite de l'application de ces accords au Royaume-Uni et dans les pays tiers concernés, ces derniers acceptant de considérer pendant la période de transition que le Royaume-Uni est signataire de ces accords à travers l'UE. Dans ce cadre, le Royaume-Uni et l'UE seraient encore considérés comme une seule entité. Une note technique du gouvernement britannique du 8 février 2018⁴² tendrait à retenir cette option plutôt que l'alternative qui consisterait à transposer les mêmes termes de ces accords dans de nouveaux accords bilatéraux entre le Royaume-Uni et les pays tiers.

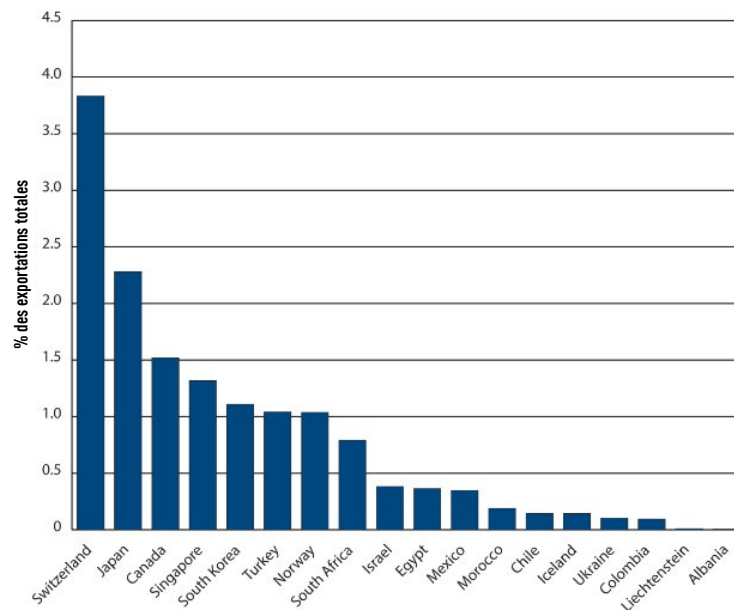
Les deux options ne sont pas de simples procédures formelles. Pour la première, le « feu vert » de l'UE sur le maintien du Royaume-Uni dans ces accords après le 29 mars 2019 ne suffit pas. Il faut également obtenir l'accord des pays tiers signataires de ces accords de libre-échange par un échange de lettre ou un protocole à intégrer au traité concerné. À cette occasion, des pays tiers pourraient être tentés de négocier des conditions plus favorables d'accès au marché britannique dans un nouvel accord bilatéral qui prendrait effet à la fin de la période de transition. Dans la lignée des pressions déjà exercées par le Chili, la Corée du Sud et l'Afrique du Sud, d'autres pays pourraient rendre cette transition moins aisée.

40. Tandis que le cas turc limite les enjeux de règles d'origine par l'appartenance de la Turquie à la zone de cumul d'origine pan-euro-méditerranéenne.

41. Peter Holmes, Michael Gasiorek, "Grandfathering Free Trade Agreements and Rules of Origin: What might appear bilateral is in fact trilateral", UK Trade Policy Observatory, 27 septembre 2017.

42. Technical note, [International agreements during the implementation period](#), 8 février 2018.

FIGURE 2 ■ Pourcentage des exportations totales du Royaume-Uni vers les partenaires des ALE signés par l'UE



Source: Geographical breakdown of the current account, *The Pink Book*: 2017, ONS.
Les deux accords avec Singapour et le Japon pourraient entrer provisoirement en vigueur avant la fin de la période de transition exigée.

La deuxième option est sans doute plus complexe encore. L'idée de copier-coller le texte des traités existants entre UE et pays tiers – en substituant le nom « UE » par « Royaume-Uni » – dans de nouveaux accords internationaux et de les signer une minute après la sortie du Royaume-Uni de l'UE (29 mars 2019 à 23h), n'est pas si simple qu'il y paraît.

L'enjeu des règles d'origines se pose à nouveau. Prenons l'exemple de l'accord de libre-échange entre l'UE et la Corée du Sud, dont les règles d'origine obligent une automobile exportée en Corée du Sud à avoir au moins 55% de contenu européen. Seulement 41% de la valeur d'une voiture automobile britannique est effectivement produite au Royaume-Uni. En répliquant les mêmes règles d'origine dans un accord bilatéral Royaume-Uni-Corée, les automobiles britanniques ne bénéficieraient plus de l'accès préférentiel au marché sud-coréen puisque leurs composants européens seraient calculés comme un contenu étranger et non plus local.

Le problème des contingents tarifaires se pose également. Les accords de libre-échange imposent pour certains produits un quota limite de nombre d'unités qui peuvent entrer sur le marché sans tarif douanier ou avec un tarif préférentiel (par exemple, un quota de tomates marocaines qui peuvent être importées en Europe, ou un quota de fromages européens qui peuvent être exportés au Canada). Le quota européen devrait-il être reconduit dans les nouveaux accords bilatéraux Royaume-Uni-pays tiers ou renégocié avec le pays tiers en fonction du volume d'échanges entre ce pays et le Royaume-Uni à une date donnée – qui reste elle-même à déterminer ? Une telle renégociation amènerait l'UE et le pays tiers à réévaluer leurs quotas actuels.

Ces deux enjeux permettent d'ores et déjà d'entrevoir qu'un « copier-coller » des accords de libre-échange en vigueur pour des accords bilatéraux entre le Royaume-Uni et les pays tiers exigerait des modifications et des négociations trilatérales (entre UE, Royaume-Uni et pays tiers) qui pourraient se prolonger après mars 2019.

En outre, de même que le *grandfathering* risquerait d'engager le Royaume-Uni à faire dès à présent des concessions aux pays tiers pour la période qui s'ouvre après la transition, dans le cas de l'option visant à répliquer les accords en vigueur actuellement, les pays tiers auront d'autant

plus intérêt à réviser les termes des accords de libre-échange actuels que les nouveaux accords pourraient ne pas couvrir la seule période de transition.

Or en sortant de l'UE, selon le nouvel accord de partenariat UE-Royaume-Uni, le Royaume-Uni représentera un marché dont l'attractivité pour les pays tiers sera moindre que celle du grand marché unique européen. Ils pourraient ne pas être disposés à faire les mêmes concessions au Royaume-Uni que celles accordées à l'UE puisqu'ils accéderont à un marché bien plus restreint, et exiger de plus larges concessions de la part du Royaume-Uni. Tout dépend du levier du pays tiers. Tandis que les pays qui ont moins de levier sur le Royaume-Uni pourraient accepter de répliquer les concessions faites à l'UE, les pays qui disposent d'un levier plus important, pourraient être tentés de réviser ces concessions à leur avantage.

En outre, non seulement le Royaume-Uni ne serait pas en mesure de renégocier simultanément les quelques 40 accords de libre-échange de l'UE dans un délai qui permet encore une ratification ou une entrée en vigueur provisoire de ces accords avant la fin de la période de transition (soit 15 mois utiles pour tenir compte des ratifications, comme déjà noté ci-dessus), mais les pays tiers voudront eux-mêmes attendre d'évaluer le nouveau partenariat du Royaume-Uni et de l'UE avant de s'engager dans des négociations bilatérales.

Certains accords commerciaux spécifiques présenteront par ailleurs des difficultés additionnelles. Le Royaume-Uni pourrait-il répliquer un accord qui prévoit la libre circulation des personnes comme l'accord bilatéral UE-Suisse ? Enfin, si les pays tiers se montraient disposés à répliquer les accords existants sans rien changer, leur processus interne de ratification, qui peut durer plusieurs mois ne permet pas d'écarter le risque d'un scénario *cliff-edge*.

Le rôle décisif de l'UE

L'UE aurait sans doute un rôle décisif à jouer – en pesant de tout son poids – pour convaincre ses partenaires commerciaux d'accepter l'option du *grandfathering* sans plus de négociation pour la durée de la transition. Le Royaume-Uni pourrait alors, dans un deuxième temps, tirer parti de la transition pour répliquer les accords de libre-échange dans de nouveaux accords bilatéraux.

S'il s'agit a priori de préserver les termes actuels des accords, à l'exception des amendements techniques strictement nécessaires (évoqués précédemment), le Royaume-Uni et le pays tiers concerné auraient la possibilité de réviser ces accords en fonction de leurs intérêts respectifs au moment opportun. L'évolution du commerce international appelle d'ailleurs d'elle-même à réviser les accords existants, comme l'accord entre l'UE et le Mexique en cours de révision.

La question des règles d'origine pourrait être résolue en introduisant dans ces accords une clause de cumul diagonal. Grâce à cela trois pays ou plus qui ont tous signé des accords de libre-échange bilatéraux entre eux peuvent, tout en respectant les règles d'origine, considérer comme domestique tous les biens originaires de chacun ces pays. Dans le cas des automobiles dans un éventuel accord de libre-échange avec la Corée du Sud, l'introduction d'une clause de cumul diagonal permettrait au Royaume-Uni de qualifier le contenu européen dans ses voitures comme local, bénéficiant ainsi du traitement préférentiel. Cette négociation entre le Royaume-Uni et un pays tiers conserverait donc une dimension trilatérale impliquant l'UE.

Les accords mixtes

Les accords mixtes – négociés et signés par l'UE mais ratifiés aussi par ses États membres – demeurent un casse-tête juridique⁴³. Il n'y a pas encore de consensus parmi les juristes sur le statut du Royaume-Uni après le Brexit dans ces accords, qui représentent aujourd'hui la

⁴³. On notera qu'à la différence du FT qui estime que le Royaume-Uni doit renégocier 759 accords internationaux signés par l'UE, un rapport du Parlement britannique estime pour sa part que les accords de compétence exclusive se comptent au nombre de 746 et ceux de compétences mixtes 229. Vaughne Miller, "Legislating for Brexit: EU external agreements", Briefing Paper, n°7850, 5 janvier 2017, p3.



LES PAYS TIERS VOUDRONT EUX-MÊMES ATTENDRE D'ÉVALUER LE NOUVEAU PARTENARIAT DU ROYAUME-UNI ET DE L'UE AVANT DE S'ENGAGER DANS DES NÉGOCIATIONS BILATÉRALES.

majorité des accords commerciaux⁴⁴. Ils ont été ratifiés par le Royaume-Uni selon la jurisprudence britannique qui ne diffère pas de celle prévue pour les accords conclus seulement par le Royaume-Uni. Seraient-ils alors encore valables pour le Royaume-Uni à l'issue de la période de transition ? L'argument de l'inapplicabilité est également évoqué par les juristes et tendrait à retenir l'attention de Londres et Bruxelles.

Au-delà des seuls accords de libre-échange, la question de l'application au Royaume-Uni après le Brexit de l'ensemble des accords internationaux, ne concernent donc pas le seul Royaume-Uni. Ce dernier et l'UE y ont un intérêt réciproque qui appelle un effort de dialogue trilatéral avec tous les pays partenaires à engager dès que possible, sans attendre la fin des négociations de la période de transition.

Cette esquisse des questions qui doivent être clarifiées dans la négociation d'une transition n'efface pas par ailleurs la principale objection à l'engagement actuel du débat sur une transition courte : un délai si bref est-il réaliste et quelles seraient les implications d'une transition longue ? La question se pose d'autant plus que les accords mixtes exigent une ratification de tous les États de l'UE et donc des délais supplémentaires.

2.3 Le scénario d'une "transition longue"

En précisant dans sa [résolution du 13 décembre 2017](#) que la période de transition ne devrait pas dépasser trois ans, le Parlement européen envisageait une transition qui dépassait déjà les 21 mois que se donnent aujourd'hui les Vingt-Sept. Pour sa part, le vice Premier ministre irlandais, Simon Coveney, avait évoqué 5 ans. Les experts de politique commerciale s'accordent à penser que la transition pourrait bien être plus longue encore, compte tenu de la complexité de la mise en œuvre de toute option retenue pour le post-Brexit, et sans compter tous les autres aspects des relations bilatérales qui resteront à régler.

S'il fallait malgré tout « donner du temps au temps » pour ne pas risquer une chute de la falaise à la fin de la période des 21 mois de transition, une clause d'extension devrait être prévue dès à présent. Cela annulerait la pression salutaire qu'un calendrier court exerce sur le gouvernement britannique pour clarifier ses priorités de politique commerciale et permettre de négocier un accord de partenariat post-Brexit. Cela pourrait également signifier une contribution budgétaire à l'UE plus élevée et plus difficilement tolérable pour l'opinion publique britannique, qui ne retiendrait que l'idée d'un simili *statu quo* sans droit de vote, et plus onéreux.

2.3.1 Quelle contribution au budget 2021-2027 ?

À supposer que l'extension de la transition reprenne les termes de l'accord initial de transition, une contribution britannique au nouveau cadre financier pluriannuel prévu pour la période 2021-2027 devrait être aménagée.

Indépendamment du nouveau budget 2021-2027, les Vingt-Sept sont amenés également à renégocier un accord sur les ressources propres de l'UE. Leur faudra-t-il prévoir une clause qui concerne une éventuelle extension de la période de transition du Brexit et se montreraient-ils disposés au potentiel maintien du rabais britannique ? Rien n'est moins sûr concernant ce dernier.

Rappelons que ce rabais négocié par Margaret Thatcher en 1984 implique que 66% de la contribution nette de Londres à l'UE du budget de l'année précédente lui est rendu. La contribution actuelle du Royaume-Uni au budget de l'UE est de 14% avant le rabais et 12.5%-13% après. Il a permis au Royaume-Uni de récupérer environ 6 milliards d'euros par an ces dernières années. Une transition longue pourrait donc signifier que non seulement le Royaume-Uni n'aurait plus le droit de participer

⁴⁴. L'accord bilatéral entre l'UE et le Japon n'incluant pas de mécanisme de règlement des différends pour les investissements, serait cependant sans doute considéré comme un accord de compétence exclusive.

“

LES EXPERTS DE POLITIQUE COMMERCIALE S'ACCORDENT À PENSER QUE LA TRANSITION POURRAIT BIEN ÊTRE PLUS LONGUE.

“

UNE TRANSITION LONGUE SIGNIFIERAIT QUE LE ROYAUME-UNI POURRAIT ÊTRE AMENÉ À PAYER SUBSTANTIELLEMENT PLUS.

aux décisions prises par l'UE, mais pourrait être amené à payer substantiellement plus.

Par ailleurs, la contribution du Royaume-Uni à la Politique agricole commune et à la Politique de cohésion pendant l'extension de la période de transition pourrait être d'autant plus délicate à déterminer que les termes de ces politiques vont faire l'objet d'un débat long et difficile entre les 27 pour le prochain cadre budgétaire pluriannuel post-2020.

L'alternative qui se présente pour le Royaume-Uni serait qu'à l'égal des États membres de l'EEE, sa contribution puisse être calculée sur la base du revenu national brut et négociée programme par programme, avec également une contribution spécifique affectée à la réduction des disparités entre États membres de l'UE en dehors du budget général de l'UE.

2.3.2 La compatibilité avec l'OMC

Une transition de 21 mois et *a fortiori* une transition longue peut-elle présenter un problème de compatibilité avec l'OMC ? Elle ne pourrait être considérée comme un accord provisoire selon les termes de l'article XXIV du GATT, un tel accord provisoire faisant partie d'un accord définitif, de libre-échange ou d'union douanière, dont on connaît la teneur lors de la notification de l'accord dit provisoire.

L'accord de transition serait une forme d'accord commercial régional. Comme tout accord de ce type, il devrait faire l'objet d'une annonce préalable avant d'être notifié auprès du mécanisme pour la transparence de tous les accords commerciaux régionaux (ACR).

2.3.3 Séquençage des négociations et ratification

La Commission continue de donner le rythme dans le séquençage des négociations. Alors que Bruxelles précise encore les termes des directives de discussion de la période de transition⁴⁵, le Conseil européen du 23 mars 2018 devrait permettre d'adopter de nouvelles directives de négociation pour le futur accord de partenariat UE-Royaume-Uni.

Par ailleurs, concernant le processus de ratification, Bruxelles et Londres se sont accordés sur le principe selon lequel l'accord de transition fera partie de l'accord de retrait relevant de l'article 50. Cela signifierait a priori que pour les Vingt-Sept, la ratification se ferait au niveau du Parlement européen et du Conseil européen à la « super majorité qualifiée » (correspondant à 72% des 27 États membres et au moins 65% de la population de l'UE). À la différence de l'accord définitif de partenariat, l'accord de retrait et de transition n'exigerait pas de ratification par les parlements nationaux et régionaux de l'UE.

Cependant, l'on pourrait également objecter que l'accord de transition perpétuant les termes de l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE, moyennant aménagements, relèverait davantage de l'article 218 TFUE permettant la négociation d'un accord de libre-échange et exigeant une ratification par les parlements nationaux et régionaux des États de l'UE⁴⁶. Une analyse du Bundestag allemand penche dans ce sens⁴⁷. Si elle devait s'avérer bien plus longue encore que les 21 mois visés, la durée de la période de transition pourrait contribuer à valider cette interprétation juridique.

“

L'ACCORD DE RETRAIT ET TRANSITION N'EXIGERAIT PAS A PRIORI DE RATIFICATION PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX ET RÉGIONAUX DE L'UE.

⁴⁵ Commission européenne, "Transitional Arrangements in the Withdrawal Agreement", Position paper TF50 (2018) 30, 7 février 2018.

⁴⁶ Kenneth Armstrong, John Bell, Paul Daly, Mark Elliott, "Implementing Transition: How Would it Work?", Centre for European Legal Studies/Centre for Public Law, Cambridge University, octobre 2017.

⁴⁷ Janosch Delker, "EU parliaments could get vote on Brexit, say German officials", *Politico*, 25 avril 2017.

CONCLUSION

Les entreprises semblent voir dans la perspective d'un accord de transition, à présent plus tangible, une étape constructive vers un accord post-Brexit évitant le *cliff-edge* et leur permettant d'éviter de recourir aux mesures d'urgence qu'elles doivent envisager pour faire face à cette éventualité. À ce stade, on perçoit cependant aisément qu'une période de transition pourrait n'avoir pour effet que de repousser l'éventualité d'un tel risque. En voulant obtenir du gouvernement britannique qu'il clarifie d'ici octobre 2018 ses priorités pour l'accord de partenariat, les Vingt-Sept privilégient un séquençage des négociations qui vise à éviter que la transition ne s'éternise sur plusieurs années et ne maintienne le Royaume-Uni dans le purgatoire d'un Brexit qui le prive plus que jamais de souveraineté, ce qui devrait convenir au gouvernement de Theresa May.

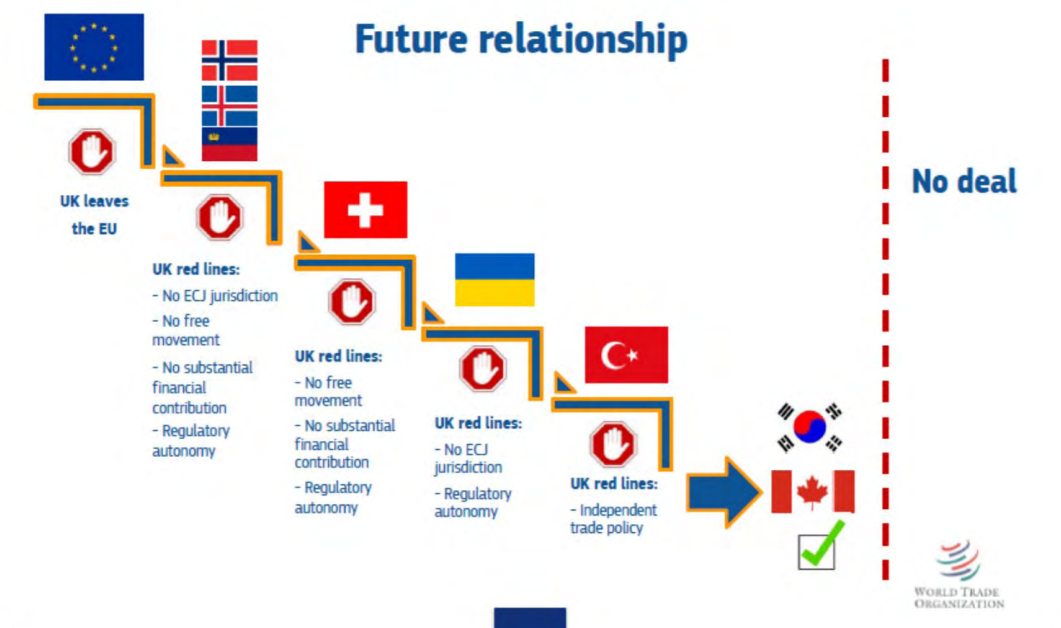
Mais la marge de négociation du Royaume-Uni est faible tant l'Union européenne est une construction juridique qui repose sur des principes. Si les Vingt-Sept travaillent à un retrait ordonné du Royaume-Uni, ils n'ont guère de prise sur les débats et tensions internes des partis politiques britanniques, qui constituent un aléa majeur dans la conduite du processus. Les conditions d'un accord de transition imposées par l'Union européenne restent difficiles à faire admettre par l'opinion publique britannique. La question reste ouverte de déterminer si la pression que les 27 exercent sur le gouvernement britannique permettra d'accélérer sa maïeutique interne ou contribuera à précipiter une crise politique de nature à accoucher de solutions pour l'instant indisponibles en raison des incompatibilités entre les lignes rouges des uns et des autres.

Une solution au système d'équations qui gouverne le Brexit, pour l'instant introuvable, reste plus que jamais suspendue à l'issue de la crise politique britannique rampante actuelle. La période de transition peut reporter quelques échéances, mais elle ne suffira pas, en elle-même, à trancher les nœuds gordiens du Brexit. Le rendez-vous décisif sera désormais celui du vote par le Parlement britannique de l'accord de sortie et de transition. Un résultat actuellement incertain.

“

LA PRESSION QUE LES 27 EXERCENT SUR LE GOUVERNEMENT BRITANNIQUE PERMETTRA-T-ELLE D'ACCÉLÉRER SA MAÏEUTIQUE INTERNE OU CONTRIBUERA-T-ELLE À PRÉCIPITER UNE CRISE POLITIQUE ?

ANNEXE 2 ■ Restrictions imposées par les lignes rouges actuelles du gouvernement britannique sur le choix d'un modèle de partenariat post-Brexit.



SUR LE MÊME THÈME

- Nicole Koenig, [“Four options for EU-UK defence cooperation post-Brexit”](#), Blog, Jacques Delors Institute - Berlin, 7 février 2018
- Aziliz Gouez, « [Le Brexit et l’imbroglio frontalier irlandais](#) », Policy Paper n°210, Institut Jacques Delors, 30 novembre 2017
- Eulalia Rubio, « [Comprendre la facture du Brexit](#) », Décryptage, Institut Jacques Delors, 21 novembre 2017
- Eulalia Rubio et Jörg Haas, [“Possible impact of Brexit on the EU budget and, in particular, CAP funding”](#), Institut Jacques Delors, 9 novembre 2017
- Funda Tekin, [“The Area of Freedom, Security and Justice: Brexit does not mean Brexit”](#), Policy Paper, Jacques Delors Institute - Berlin, 13 septembre 2017
- Philipp Ständer, [“What will happen with the Capital Markets Union after Brexit”](#), Policy Paper n°181, Jacques Delors Institute - Berlin, 2 février 2017
- Valentin Kreiling et Sophia Becker, [“Brexit: Negotiation phases and scenarios of a drama in three acts”](#), Policy Paper n°182, Jacques Delors Institute - Berlin, 1^{er} février 2017
- Eulalia Rubio et Jörg Haas, « [Brexit et budget de l’UE : menace ou opportunité ?](#) », Policy Paper, Institut Jacques Delors, 25 janvier 2017
- Nicole Koenig, [“EU External Action and Brexit: Relaunch and Reconnect”](#), Policy Paper n°178, Jacques Delors Institute - Berlin, 1^{er} décembre 2017
- Yves Bertoncini, « [Le Brexit entre europhobie britannique et euroscepticisms continentaux](#) », Policy Paper n°171, Institut Jacques Delors, 30 septembre 2016
- Jacques Delors et alii, « [Repair and Prepare : l’euro et la croissance après le Brexit](#) », Rapport, Institut Jacques Delors, 20 septembre 2016
- Enrico Letta, Yves Bertoncini, Josep Borrell Fontelles, Jean-Louis Bourlanges, Laurent Cohen-Tanugi, Pavel Fischer, Nicole Gnesotto, Riccardo Perissich, « [Le Brexit : drame britannique, défi européen](#) », Tribune - Le Mot, Institut Jacques Delors, 22 juillet 2016

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d’en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n’engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L’Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l’utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors