

Brexit : les négociations (re)commencent

par [Catherine Mathieu](#) et [Henri Sterdyniak](#)

Le 31 janvier 2020, le Royaume-Uni quittera donc l'Union européenne, 9 mois après la date du 31 mars 2019 initialement prévue, ce qui ne laisse que 11 mois pour aboutir à l'accord qui devrait intervenir le 31 décembre prochain pour fixer les relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Toutefois, cette période de transition pourra être prolongée si les deux parties le décident conjointement, avant le 1^{er} juillet, et ce pour une période d'un à deux ans. Il n'est pas totalement exclu que les négociations n'aboutissent pas d'ici la fin de l'année ce qui pourrait conduire à un Brexit sans accord. Jusqu'au 31 décembre (et au-delà selon l'évolution des négociations), le Royaume-Uni restera dans le marché unique et l'union douanière.

Les deux parties doivent en février définir leurs lignes de négociations. Les négociations seront délicates. Le Royaume-Uni doit choisir entre trois positions. Le *soft Brexit* supposerait que le Royaume-Uni se donne comme objectif premier de maintenir ses liens avec l'UE27 ; le Royaume-Uni maintiendrait

les règlements qu'il appliquait en tant que membre de l'UE et les ferait évoluer comme ceux de l'UE. Dans ces conditions, le commerce de marchandises et de services entre le Royaume-Uni et l'UE27 ne connaîtrait pas de barrières.

Cependant, le Royaume-Uni n'aurait gagné aucune des libertés souhaitées par les partisans du Brexit en termes d'autonomie de sa réglementation ; il devrait s'aligner sur des règlements sur lesquels il n'aurait pas son mot à dire. Le Brexit n'aurait apporté qu'une certaine autonomie politique et le droit de limiter l'immigration des européens.

Dans un scénario de *hard Brexit*, le Royaume-Uni s'exonérerait totalement des règles européennes ; il pourrait entreprendre un choc de libéralisation en matière de droit du travail, de réglementation des produits ; il pourrait viser à devenir un paradis fiscal et réglementaire.

Dans ces conditions, l'Union européenne mettrait des barrières à l'entrée des produits britanniques en commençant par la mise en place des droits de douane selon les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), puis progressivement des barrières non tarifaires (du fait de divergences des normes et de réglementations) ; les échanges de services seraient limités (en particulier, en matière financière). Le Royaume-Uni chercherait à compenser par des accords avec les États-Unis et d'autres pays hors Union européenne (en

particulier, ceux du Commonwealth). Cependant, ce choc libéral ne correspondrait pas aux attentes des électeurs des milieux populaires qui ont voté pour le Brexit ; le Royaume-Uni resterait lié par les accords internationaux (ceux de l'Organisation internationale du Travail (OIT), les accords de Paris, les accords de Bâle III et de l'OMC) ; les accords commerciaux extra-européens supposeront des concessions sans doute difficiles pour le Royaume-Uni et ne pourront pas compenser entièrement la perte de l'accès au marché européen.

Le scénario intermédiaire, de compromis est sans doute le meilleur pour l'UE27 et le Royaume-Uni pris dans leur ensemble. Il s'agit de faire des concessions réciproques afin de maintenir des liens étroits entre l'UE27 et le Royaume-Uni, d'abord parce que le Royaume-Uni est un débouché important pour l'UE27 (en 2018, les exportations de l'UE27 vers le Royaume-Uni représentent 2,6% de leur PIB , avec un excédent commercial de 50 milliards d'euros, 0,35% du PIB) ; ensuite, parce qu'avoir un paradis fiscal et réglementaire à la porte de l'UE est dangereux (en obligeant soit à s'aligner, soit à prendre des mesures de rétorsions). Il faut d'une certaine manière que l'évolution future des règlements européens soit négociée avec le Royaume-Uni, mais l'UE ne peut pas perdre son autonomie de décision et ne peut

accorder plus au Royaume-Uni qu'aux pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE : Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse).

La **déclaration politique révisée** signée le 17 octobre 2019 par l'UE27 et le Royaume-Uni donne les grandes lignes des futures relations entre le Royaume-Uni et l'UE27. Elle correspond à l'objectif d'une relation forte, spécifique et équilibrée, le Royaume-Uni prenant un certain nombre d'engagements réduisant le risque d'une stratégie fiscale et réglementaire.

Ainsi, l'article 2 stipule que les deux parties souhaitent maintenir des normes élevées en matière de droits du travail et de protection des consommateurs et de l'environnement.

L'article 4 stipule d'une part que l'intégrité du marché unique et les quatre libertés seront préservées, d'autre part que le Royaume-Uni pourra mener une politique commerciale autonome et mettre fin à la libre circulation des personnes entre le Royaume-Uni et l'UE27.

L'article 11 stipule que les deux parties chercheront à coopérer et à agir en concertation, que le Royaume-Uni pourra participer aux programmes de l'UE en matière de culture, d'éducation, de science, d'innovation, etc. dans des conditions à négocier.

L'article 17 annonce la mise en place

d'un « partenariat économique ambitieux, large et équilibré », comportant un accord de libre-échange. Mais l'article 20 reconnaît que les deux zones formeront des espaces économiques distincts, ce qui rendra nécessaires des vérifications douanières. L'article 21 exprime la volonté de créer une zone de libre-échange pour les marchandises, à travers une coopération approfondie en matière douanière et réglementaire et des dispositions qui mettront tous les participants sur un pied d'égalité pour une concurrence ouverte et loyale. Selon l'article 22, les droits de douane seront évités et la règle d'origine sera appliquée de « manière moderne et appropriée ». Une coopération en matière de normes techniques et sanitaires facilitera l'entrée des produits britanniques dans le marché unique, dans le respect de son intégrité.

L'article 27 annonce qu'en termes de services et d'investissement, les parties devraient conclure des accords ambitieux, complets et équilibrés, en respectant le droit de chaque partie à réglementer. L'autonomie réglementaire nationale sera préservée, mais elle devrait être transparente et compatible, dans la mesure du possible. Des accords de coopération et de reconnaissance mutuelle seront signés sur les services, notamment les télécommunications, les transports, les services aux entreprises et le commerce sur Internet. La liberté de circulation des capitaux

et des paiements sera garantie. En matière financière, l'article 36 précise l'objectif que des accords d'équivalence soient négociés avant la fin de juin 2020 ; une coopération sera établie dans le domaine de la réglementation et de la surveillance. Les droits de propriété intellectuelle seront protégés, notamment en ce qui concerne les indications géographiques. Des accords seront signés sur le transport aérien, maritime et terrestre et l'énergie. Les deux parties s'engagent à coopérer dans la lutte contre le changement climatique, sur le développement durable, la stabilité financière et le protectionnisme. Les possibilités de voyage pour des raisons touristiques, scientifiques et commerciales ne seront pas affectées. Un accord sur la pêche devra être signé avant le 1^{er} juillet 2020.

Des dispositions devraient couvrir l'aide publique, le maintien de normes de hauts niveaux, le droit au travail, la protection sociale, l'environnement, le changement climatique et la fiscalité, afin d'assurer une concurrence ouverte et équitable entre des acteurs placés sur un pied d'égalité.

Le texte prévoit des organes de coordination aux niveaux technique, ministériel et parlementaire. L'accord sera géré par un comité mixte, chargé de résoudre les conflits qui pourraient survenir. Un processus d'arbitrage peut être mis en place. Il

devra se référer
à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) s'il s'agit
d'une
interprétation du droit de l'Union, mais uniquement dans ce
cas.

D'une part, le texte prévoit un
partenariat étroit et spécial, comme l'a demandé le Royaume-
Uni ; d'autre part,
le Royaume-Uni s'engage à ne pas trop s'écarter des règles
européennes ; enfin,
il reste des questions problématiques à négocier, comme les
droits de pêche ou
l'autonomie de la politique commerciale britannique.

La position du Royaume-Uni

Boris Johnson se donne comme priorité
une sortie effective du Royaume-Uni le 31 décembre 2020. Il
espère aboutir à un
« Accord de libre-échange de première classe » avec « Zéro
Tarif, Zéro Quota ». Il engage des négociations en même temps
avec
d'autres pays, en particulier les États-Unis, le Japon, le
Canada... Par
ailleurs, il lance un ambitieux programme de sortie de
l'austérité budgétaire
avec un programme pluriannuel de remise à niveau du système de
santé
britannique, de l'aide à la dépendance, de l'éducation, des
infrastructures en
particulier en Ecosse et au nord de l'Angleterre. Il propose
de poursuivre la
hausse du salaire minimum (une hausse de 6 % vient d'être
décidée pour
avril). Sa politique d'immigration visera à attirer au
Royaume-Uni les

compétences nécessaires. Il maintient l'ambition britannique en matière de lutte contre le changement climatique.

Boris Johnson et Sajid Javid, le chancelier de l'Échiquier, ont indiqué clairement qu'ils ne souhaitent pas de prolongation de la période de transition, que le Royaume-Uni ne serait pas suiveur, qu'il aura sa propre politique commerciale et ses propres réglementations.

Cependant, les accords avec les pays tiers n'aboutiront pas facilement. Ceux-ci demanderont des concessions du Royaume-Uni. Les États-Unis veulent pouvoir exporter des produits agricoles et prendre pied dans les services publics (santé, éducation). Donald Trump a déjà menacé le Royaume-Uni de sanctions s'il taxait les GAFAs.

La position de l'UE

L'UE 27 a désigné Michel Barnier comme le responsable de la négociation avec le Royaume-Uni quant aux relations futures avec l'UE. La Commission européenne adoptera des directives de négociations complètes et préliminaires le 3 février. Ces directives seront soumises à l'accord d'un Conseil des affaires générales, dont la prochaine réunion se tiendra le 25 février. L'UE souhaiterait que la période de transition soit prolongée pour permettre d'aboutir à un accord complet. L'intention est de négocier un accord de partenariat global unique, avec la possibilité de le compléter

ultérieurement.

La possibilité d'une sortie sans accord n'est pas écartée.

Un mandat de négociation sera donc donné à Michel Barnier. Le risque est grand de reproduire la même stratégie que dans la première phase de négociation de la sortie du Royaume-Uni de l'UE. Dans une interview accordée le 26 janvier 2020 au *Journal du Dimanche*^[1], Michel Barnier réaffirme que « nous défendrons notre identité et nos valeurs ; « nous ne prendrons pas le risque de fragiliser le marché unique ». Il rappelle que c'est le Royaume-Uni a demandé le divorce ; que l'UE est en position de force puisque le commerce entre l'UE et le Royaume-Uni est beaucoup plus important pour le Royaume-Uni que pour l'UE ; qu'un pays à l'extérieur du marché unique ne peut avoir les mêmes avantages qu'un pays membre. Ce discours ne peut que rendre plus tendues les négociations. Michel Barnier souligne déjà que la demande du Royaume-Uni d'une libre entrée des marchandises britanniques dans le marché unique suppose, d'une façon ou d'une autre, que l'UE ait un droit de regard sur les réglementations britanniques : « zéro tarif, zéro quota, zéro dumping ».

Douze textes publiés par la Commission européenne les 14 et 20 janvier lors de séminaires de travail précisent déjà les objectifs de l'UE. L'UE prétend empêcher le Royaume-Uni de bénéficier d'un avantage concurrentiel déloyal en réduisant les réglementations en matière de concurrence, de droits

du travail, d'aides d'État, de fiscalité. Elle veut à la fois un accord sur ces points, des mécanismes de règlement des différends et la possibilité d'agir de façon autonome si les engagements ne sont pas respectés. Le Royaume-Uni doit s'engager à ne pas abaisser ses normes de droit du travail et de protection sociale pour des motifs de compétitivité et d'attractivité. Il doit lutter contre les pratiques d'optimisation fiscale. L'UE insiste sur le fait que les deux zones seront des économies distinctes, ce qui implique la fin de la libre circulation, la nécessité de contrôles douaniers, la fin de la reconnaissance automatique mutuelle des réglementations (en particulier en matière de services financiers), le refus de la négociation des régulations (le pays importateur doit se plier aux règles de l'UE).

La question de la pêche fait partie des questions prioritaires pour plusieurs pays de l'UE27 (dont la France). L'UE27 souhaite conserver les droits d'accès de ses pêcheurs dans les eaux britanniques et maintenir une gestion commune des ressources halieutiques. La tenue en parallèle de négociations sur la pêche et sur les services financiers (où les Britanniques sont demandeurs) d'ici le 1^{er} juillet suggère qu'un compromis sera cherché sur ces deux secteurs.

Notons que la position de l'UE serait plus forte si elle s'appliquait aussi aux pays membres, en luttant contre la concurrence

fiscale de l'Irlande,
la tolérance de l'optimisation fiscale des Pays-Bas et la
concurrence sociale
de certains nouveaux pays membres.

La situation économique du Royaume-Uni

Le Brexit (qui n'a pas encore eu lieu)
n'a jusqu'à présent pas eu de conséquences catastrophiques
pour l'économie
britannique. La croissance a été de 1,15 % (en glissement sur
un an second
semestre 2019), proche de celle de la zone euro (1,2 %). Le
taux d'inflation (en
glissement annuel en 2019) s'est stabilisé à 1,3% (1 % en zone
euro). Fin 2019
le taux de chômage a baissé à 3,7% (contre 7,5% pour la zone
euro). Avec la
victoire de Boris Johnson, la livre s'est stabilisée aux
alentours de 1,18
euros, ce qui est au-dessus de sa valeur moyenne depuis le
référendum. Le taux
directeur de la Banque d'Angleterre se situe à 0,75%, le taux
à 10 ans à 0,55%
ce qui est modérément expansionniste, compte-tenu d'une
croissance en valeur de
l'ordre de 2,5%. Le solde public était déficitaire de 2,2% du
PIB en 2018 ;
le gouvernement britannique pourrait renoncer à l'objectif
d'un solde équilibré
à moyen terme et même d'un solde inférieur à 2% du PIB, pour
privilégier une
relance des dépenses publiques ; toutefois la marge est
limitée. Par contre, le Royaume-Uni a toujours un
déficit extérieur de l'ordre de 4,5% du PIB.

Selon les prévisions de janvier 2020 du

Fonds monétaire international (FMI), la croissance britannique serait un peu plus forte en 2020 et 2021 (1,4 % puis 1,5%) que celle de la zone euro (1,3 % puis 1,4 %). Sans attacher trop d'importance à des différences minimales de pourcentage, on constate cependant que les scénarios d'effondrement sont écartés, et donc implicitement de hard Brexit[2], et que de nombreux observateurs font confiance à Boris Johnson, comptent sur son pragmatisme et son dynamisme dans les négociations avec l'UE, et sont aussi confiants dans l'activisme de son programme de relance

Beaucoup dépendra des négociations qui vont s'engager à partir de février. Il est probable (et souhaitable) qu'un compromis soit trouvé, autorisant, mais limitant, une certaine prise de distance du Royaume-Uni par rapport aux normes de l'UE, distance qui sera limitée par les accords internationaux et le réalisme de Boris Johnson. L'article

« [Brexit: What economic impacts does the literature anticipate?](#) », présente une revue de littérature des évaluations des impacts du Brexit. Le champ des possibles est grand. Selon le NIESR[3], le projet d'accord de libre-échange de Boris Johnson aurait un impact de -3,5 points à long terme sur l'économie britannique, ce qui est un chiffre moyen des estimations, dans le cas d'une sortie avec accord de libre-échange. Une double incertitude demeure, à la fois sur l'impact macroéconomique de

la sortie, de
l'autre sur la capacité de trouver un accord entre un pays qui
veut retrouver
son autonomie et une zone qui conditionne l'accord à la
soumission à ses règles.

[1] voir :
« [Nous ne
nous laisserons pas impressionner](#) ».

[2] Dans la [prévision
d'octobre 2019](#) de l'OFCE, l'impact d'une sortie sans accord le
31 octobre
2019 sur le PIB britannique était estimé à -2,8 % à l'horizon
2021 et -4,5 % à
l'horizon 2033, sur la base d'une simulation
réalisée avec le modèle NiGEM.

[3] Hantzsche,
A., et G. Young. (2019). The Economic Impact of Prime Minister
Johnson's New
Brexit Deal. *National Institute Economic Review*, 250, F34-F37.