

ramses 2021

SOUS LA DIRECTION DE THIERRY DE MONTBRIAL ET DOMINIQUE DAVID

ifri



LE GRAND BASCULEMENT ?

|| SANTÉ/CLIMAT : COVID-19, ET MAINTENANT ?

|| EUROPE : SE REFAIRE OU SE DÉFAIRE

|| MONDE ARABE : 10 ANS APRÈS LE FAUX PRINTEMPS

DUNOD

La nouvelle économie politique du Brexit

Un Brexit à contretemps

Les effets de la crise du COVID-19 remettent en cause le rôle du *Global Britain*, à l'heure d'un retour à une régionalisation des chaînes de valeur. Les membres de l'UE seront également plus attentifs au respect des règles assurant la non-distorsion de concurrence. De nombreux domaines de négociation demeurent ouverts. Au-delà de considérants techniques, c'est la future capacité, pour l'UE et le Royaume-Uni, de peser ensemble à l'international qui est en cause.

L'impact économique du grand confinement est si brutal que la capacité des États à sortir rapidement de la récession pourrait déterminer de nouveaux rapports de force entre grandes puissances. Cela justifierait des concessions de la part du Royaume-Uni ou de l'Union européenne (UE) pour limiter l'impact négatif du Brexit. Mais le Brexit politique s'est matérialisé le 31 janvier 2020, et la préparation plus complexe du Brexit économique, imposée par l'échéance de la fin de la période de transition au 31 décembre 2020, ne mobilise plus l'attention. L'urgence est ailleurs et consomme toute l'énergie politique. Les mandats de négociation restent inchangés et Londres renonce à demander une extension de la transition.

Boris Johnson continue à traiter le Brexit comme un enjeu politique, déconnecté de la réalité économique. Il poursuit une forme pure de *take back control*, en prévoyant même de retirer le Royaume-Uni de tous les programmes européens, depuis la navigation par satellite (Galileo) jusqu'aux échanges d'étudiants (Erasmus). Le coût économique d'un *no deal* (- 8,7 % de PIB par habitant au bout de dix ans¹) semble même se diluer dans la pire récession que le Royaume-Uni ait connu depuis trois siècles, estimée à - 14 % du PIB pour l'année 2020². Ainsi au tournant de l'été, en l'absence de progrès substantiel dans la négociation, on avançait vers une sortie de l'UE sans accord – hypothèse à laquelle Angela Merkel, dès le début de la présidence allemande du Conseil de l'UE, le 1^{er} juillet 2020, appelait à se préparer.

1. « The Economic Impact of Boris Johnson's Brexit Proposals », *The UK in a Changing Europe*, octobre 2019.

2. « Monetary Policy Report », Banque d'Angleterre, mai 2020.

Mais Boris Johnson est critiqué pour sa gestion de la pandémie au Royaume-Uni, et un *no deal* freinerait la relance économique. Pour éviter que, dans son propre camp, la contestation ne gagne les parlementaires conservateurs récemment élus dans les régions traditionnellement travaillistes du centre et du nord, lesquelles seraient les plus touchées par un *no deal*, il peut avoir besoin d'afficher un accord.

Le nouveau contexte international créé par le COVID-19 a cependant un impact asymétrique sur les stratégies britannique et européenne post-Brexit. Tandis qu'il fragilise la première et renforce la seconde, la nouvelle économie politique du Brexit pèse sur un scénario d'accord *a minima*.

D'une part, la stratégie du *Global Britain* se heurte à l'accélération de la régionalisation des chaînes d'approvisionnement et à une pression croissante de Washington pour s'aligner sur les intérêts américains. D'autre part, la protection du Marché unique est plus stratégique que jamais pour la relance économique des 27 États membres et les pousse à garantir des règles de concurrence équitable (*level playing field*). Mais un accord minimal, qui ne porterait pour l'essentiel que sur les droits de douanes, laisserait encore peser une incertitude majeure sur les multiples autres enjeux du Brexit, avec le risque qu'une dégradation progressive de la coopération bilatérale ait un impact géopolitique croissant à moyen terme.

Mauvais *timing* pour un *Global Britain* à l'heure de la régionalisation des chaînes de production

Lorsque le Royaume-Uni sort de l'UE début 2020, le contexte international a déjà profondément évolué par rapport au référendum de 2016. Le vote a eu lieu sur fond de mondialisation *as usual*, avec un début de raccourcissement des chaînes de valeur lié à la stagnation des coûts de délocalisation. Mais la tendance dominante demeure celle de l'ouverture des marchés. L'objectif d'un *Global Britain* est une aspiration nostalgique à restaurer l'influence de l'Empire britannique à partir d'accords commerciaux négociés dans le monde entier, qui compenseraient le coût d'un éloignement du Marché unique, dont l'économie britannique est très dépendante (46 % des exportations et 51 % des importations en 2019).

En revanche, début 2020, on observe un ralentissement de la mondialisation (*slow-balisation*), avec une régionalisation des chaînes de valeur et l'affirmation d'une dimension géopolitique plus complexe du commerce. La politique nationaliste *America First* de Donald Trump, fondée sur le rapport de forces plutôt que sur les règles, génère une forte incertitude qui fait baisser les flux d'investissements directs étrangers. La croissance du commerce mondial venant désormais en grande partie du secteur des services, la proximité géographique est plus déterminante. Au besoin de réduire l'empreinte carbone du commerce s'ajoute aussi, aux États-Unis et en Europe, la résurgence d'une approche plus identitaire de la production.

Le COVID-19 accélère ces tendances, avec un nouvel impératif mondial de plus grande résilience des chaînes d'approvisionnement, qui est moins favorable à l'allongement des chaînes prévu par le choix du *Global Britain*. Prévenir de nouveaux risques de ruptures de l'approvisionnement incite à rapatrier certaines productions stratégiques, pour renforcer l'autonomie stratégique de chaque pays. Reste

à savoir ce que l'on peut qualifier de stratégique, et si cette résilience ne passe pas plutôt par un mixte de mesures : diversification, rapprochement géographique pouvant impliquer le voisinage proche (*near-shoring*), stockage, utilisation de l'Intelligence artificielle pour renforcer la vigilance des points de vulnérabilité d'une chaîne d'approvisionnement... Mais cela plaide en faveur d'une régionalisation de la production – c'est-à-dire, pour les Européens, l'échelon continental du Marché unique –, car un objectif de renationalisation de la production se heurte à un problème d'autosuffisance en matières premières comme en savoir-faire pour fabriquer des biens toujours plus complexes.

Redéfinir sa place dans le monde des échanges

La détermination de Donald Trump à découpler l'économie américaine de l'industrie chinoise renforce la confrontation sino-américaine. Dans la course au leadership technologique, la nouvelle norme, qui imposerait de se rapprocher de Washington ou de Pékin pour éviter des sanctions et/ou s'assurer l'octroi d'investissements directs étrangers, redistribue les liens de dépendance économique. Le *take back control* du Royaume-Uni devient moins évident si s'éloigner des règles européennes implique de s'aligner sur les règles américaines, en se laissant moins de marge de manœuvre pour négocier avec la Chine. D'autant que l'impact à long terme d'un accord avec les États-Unis est estimé à moins de 0,1 % de croissance du PIB³, soit seulement 1,1 % du coût d'une sortie de l'UE sans accord.

En outre, d'ici la fin 2020 le Royaume-Uni doit se presser de renégocier quelque 40 accords préférentiels négociés par l'UE avec près de 80 partenaires commerciaux, donc dépendent environ 15 % des exportations britanniques. Parmi la vingtaine d'accords qu'il est parvenu à signer mi-2020 avec près de 50 pays, les plus significatifs en termes de flux commerciaux concernent la Suisse, l'Islande et la Norvège. D'importants partenaires attendaient de voir le type d'accès au Marché unique que Londres parviendrait à négocier pour évaluer son attractivité économique post-Brexit. Face au risque croissant de *no deal*, le besoin d'accélérer les négociations ne semble pas être favorable au Royaume-Uni. À l'égal du Japon et du Canada, d'autres pays devraient se limiter à dupliquer l'accord signé avec l'UE ou, comme pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande, l'enjeu plus stratégique de la négociation engagée avec l'UE ne permettrait pas au Royaume-Uni d'obtenir des conditions plus avantageuses que les Vingt-Sept. En revanche, l'intention de rejoindre l'accord trans-pacifique Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) qui rassemble 11 pays des deux rives du Pacifique – hors la Chine et les États-Unis – pourrait s'avérer plus intéressant pour l'économie britannique.

En cas de *no deal*, le besoin de compenser la baisse des échanges avec l'UE pèserait sur la relance économique du Royaume-Uni. D'autant que l'économie britannique dépend à 80 % des services et que dans ce secteur l'ouverture des marchés à travers un accord de libre-échange reste limitée. Boris Johnson a plus que jamais besoin de garantir un accord sur zéro droit de douane et zéro quota pour les échanges de biens avec l'UE.

3. « UK-US Free Trade Agreement », Département du commerce international, juillet 2019.

Mais pour Bruxelles cela va avec *zéro dumping* : une condition qui est renforcée par la crise, alors que les Vingt-Sept se montrent plus offensifs contre les distorsions de concurrence, à la fois au sein du Marché unique et à l'extérieur.

Une stratégie européenne plus offensive sur les « règles du jeu équitable »

Avec le COVID-19, protéger l'intégrité de l'écosystème réglementaire sur lequel repose le Marché unique européen est devenu un enjeu existentiel pour l'avenir de l'UE. Les règles en matière sociale, environnementale ou d'aides d'État, ne peuvent être séparément considérées et vues comme optionnelles sans créer un *dumping* réglementaire et une distorsion de concurrence qui pourraient fragiliser l'UE. *A fortiori*, alors qu'on assiste à une explosion des aides d'État à travers le monde, le point névralgique des négociations post-Brexit concerne l'enjeu d'un alignement dynamique du Royaume-Uni sur les règles communautaires en matière d'aides d'État.

Car le Royaume-Uni n'est pas n'importe quel pays tiers. La distorsion de concurrence provoquée par une divergence réglementaire serait d'autant plus importante qu'il est un grand pays très intégré à l'économie européenne. Il faut également souligner que l'assouplissement temporaire des règles communautaires en matière d'aides d'État depuis le début de la pandémie repose sur des conditions strictes et vise encore à garantir une concurrence équitable entre États membres.

Les Vingt-Sept ne peuvent que se montrer vigilants sur le front du Brexit, alors qu'au printemps 2019 ils ont entrepris de lutter plus activement contre les distorsions de concurrence des aides d'État chinoises. Un agenda offensif a été mis en place contre la Chine, qualifiée de rival systémique. Il s'agit là de mieux contrôler et limiter les subventions aux entreprises d'État, qui créent une concurrence déloyale pour les investisseurs européens au sein du Marché unique, dans un pays tiers et sur le marché chinois.

Par ailleurs, Bruxelles est d'autant moins disposée à faire des concessions au Royaume-Uni que cela pourrait créer un précédent pour d'autres pays tiers, alors que c'est notamment pour renforcer le *level playing field* que depuis dix ans l'UE renégocie la gouvernance de divers accords d'intégration différenciée au Marché unique. La renégociation, en 2018, de cinq des accords bilatéraux signés avec la Suisse intègre ainsi un alignement dynamique sur les réglementations communautaires, en particulier pour les aides d'État.

La poursuite des négociations pendant l'été permettait d'explorer la marge de compromis qui existait dans les modalités de contrôle d'un alignement dynamique sur les aides d'État (avec une réglementation britannique autonome, alignée volontairement sur l'UE et sanctionnée par des droits de douanes en cas de divergence). Mais la défiance croissante suscitée par une stratégie post-Brexit construite sur la divergence demanderait une vigilance contraignante de la part des Vingt-Sept. En outre, avec une négociation de quelques mois permettant encore la ratification d'un accord à partir d'octobre 2020, quelle pourrait encore être l'ambition des négociateurs ?

No deal ou hard Brexit : le plus difficile est à venir

S'épargner, avec un accord, le retour de quotas et droits de douane définis à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ne règle en fin de compte qu'une petite partie du problème. Certes, cela permettrait d'éviter le retour de droits de douane en moyenne de 3,2 % pour les importations de biens, et notamment en moyenne de 8,7 % pour les biens agricoles. De même, cela éviterait que, selon le futur régime commercial du Royaume-Uni présenté en mai 2020, 66 % des importations britanniques venant de l'UE soient soumises à des droits de douane (contre 0 % aujourd'hui). Mais les procédures de certification et de contrôle de conformité aux normes techniques européennes, imposées par l'autonomie réglementaire britannique, rajoutent des délais et un coût bien plus important que les seuls droits de douane. Il ne s'agirait donc encore que d'un scénario de Brexit dur, pesant fortement sur la relance économique.

De multiples champs de négociation

D'autant que l'attention focalisée sur les droits de douane occulte le coût de l'incertitude maintenue pour bien d'autres enjeux, avec autant de risques de *no deal* sectoriels. Ce sont près de 750 accords qui unissent le Royaume-Uni au bloc européen et qui couvrent donc une multiplicité de secteurs (transports routiers, aviation civile, agriculture, transferts de données, nucléaire civil, coopération judiciaire, renseignement, migrations, recherche et développement...). L'accord de retrait ne garantit que les droits des citoyens, la paix en Irlande et le règlement des engagements financiers. Au-delà d'un accord commercial minimal, seule la proposition européenne d'un cadre de gouvernance, établissant des principes généraux pour négocier progressivement les autres enjeux après décembre 2020, permettait d'éviter le risque de vide juridique. L'inquiétude s'est concentrée jusqu'à présent sur les contentieux qui concernent l'accès aux eaux de pêche britanniques ou encore les conditions d'octroi d'équivalence pour les services financiers. Mais l'enjeu du transfert des données est bien plus critique encore pour la relance économique.

Les transferts de données sont devenus la matrice de toute l'activité économique et on mise sur l'accélération de l'économie numérique pour revenir à la croissance. On ne peut envisager une rupture de flux de données provoquée par un *no deal* numérique, et toute restriction ou complication pénaliserait des entreprises qui s'efforcent déjà de survivre à la récession. En effet, 75 % des transferts de données britanniques concernent les 27 États membres. La compétitivité du pays serait fortement entravée si le gouvernement britannique refusait la supervision de la Cour européenne de Justice pour assurer le respect du Système européen de protection des données personnelles (RGPD) et poussait les Européens à n'octroyer qu'une équivalence partielle (à certaines entreprises ou secteurs).

La volonté de Boris Johnson de développer un système autonome du RGPD suscite d'autant plus de méfiance de la part des Vingt-Sept que cela exposerait le Royaume-Uni à la force gravitationnelle du modèle américain, qui défend une libre circulation des données dans un contexte de concurrence accrue entre les trois modèles américain, européen et chinois. Si Londres devait signer un accord commercial avec Washington, qui selon le mandat de négociation américain

spécifie qu'il ne peut pas y avoir de restriction de transfert des données, Bruxelles se verrait contrainte de restreindre les équivalences accordées au Royaume-Uni.

On mesure ici à quel point le *level playing field* ne se limite pas à l'encadrement des aides d'État et serait plus complexe encore à garantir avec un Brexit dur, qui encouragerait encore la divergence. Les Vingt-Sept seraient d'autant plus vigilants dans la négociation de compromis sectoriels post-Brexit que l'on pourrait craindre une rapide dégradation de la relation bilatérale, dégradation dont l'impact géopolitique est encore mal anticipé. Les dernières décisions de politique étrangère du gouvernement britannique sont alignées sur les intérêts européens (accord de Paris, multilatéralisme, nucléaire iranien, Russie, ...). Mais le *take back control* britannique pourrait affaiblir la capacité du Royaume-Uni et des Vingt-Sept à peser ensemble sur des enjeux globaux.

Pour continuer à assurer un leadership dans la défense du multilatéralisme, les Vingt-Sept ont entrepris de renforcer leur autonomie stratégique, qualifiée d'ouverte (*open strategic autonomy*), pour refuser une tentation protectionniste. Il s'agit d'accroître l'autonomie du Marché unique pour mieux se maintenir à distance des pressions de Washington et de Pékin, afin de mieux défendre des règles internationales de concurrence équitable. Si pour sa part le Royaume-Uni privilégiait une coopération économique étroite avec les États-Unis qui – quel que soit le résultat des élections présidentielles américaines de 2020 – restreindrait sa marge de manœuvre vis-à-vis de la Chine, la coopération Royaume-Uni/UE sur les enjeux multilatéraux serait moins évidente.

En outre, la décision de Boris Johnson d'exclure la sécurité et la défense du mandat britannique de négociation, pour éviter toute forme d'institutionnalisation, crée plus d'incertitude sur une coopération post-Brexit. Une simple coopération *ad hoc* dans un contexte de rivalité économique plus agressive aurait pour effet d'éroder la confiance mutuelle et la capacité des Vingt-Sept et du Royaume-Uni à peser ensemble sur les grands enjeux de la gouvernance mondiale.

E. F.

Pour en savoir plus

- « The Brexit Negotiations: A Stocktake », *The UK in a Changing Europe*, 9 juin 2020.
- A. Aktoudianakis *et al.*, « Towards an Ambitious, Broad, Deep and Flexible EU-UK Partnership? », European Policy Centre, juin 2020.
- E. Fabry, « Le Brexit à l'heure de la guerre commerciale : mauvais timing pour le "take back control" », Policy Brief, Institut Jacques Delors, 6 novembre 2019.

