

LE BREXIT À L'HEURE DE LA GUERRE COMMERCIALE : MAUVAIS TIMING POUR LE *TAKE BACK CONTROL*



■ **ELVIRE FABRY**

Chercheuse senior,
 Institut Jacques Delors
 – Paris

■ **MICOL BERTOLINI**

Assistante de
 recherche, Institut
 Jacques Delors – Paris

La crise politique britannique a occulté la transformation de l'économie politique du Brexit qui a eu lieu depuis le référendum de 2016. Pourtant l'objectif de ce vote, *take back control*, est bien plus difficile encore à atteindre dans un contexte international chaotique et fragmenté.

Le retrait de l'UE s'avère plus complexe que prévu. Au moment du vote, la question de la frontière irlandaise n'avait pas été anticipée et trois ans plus tard les modalités d'une sortie ordonnée continuent à alimenter d'intenses débats.

Par ailleurs, se retirer de l'UE ne suffit pas à doter le Royaume Uni (RU) d'une stratégie économique post-Brexit. Le slogan *Global Britain*, devenu le leitmotiv des *Brexiters*, est une aspiration nostalgique à retrouver l'influence de l'Empire britannique à partir « d'ambitieux accords commerciaux avec tous les partenaires du monde entier »¹, bien plus qu'un plan concret pour renforcer l'attractivité du RU en dehors de l'UE.

Mais surtout, le contexte économique mondial est moins favorable à un Royaume-Uni autonome.

Le Brexit a été voté sur fond de mondialisation *as usual*. Alors que les coûts

de délocalisation ne baissaient plus depuis le début des années 2000, on pouvait déjà observer un nouveau raccourcissement des chaînes de valeur. Néanmoins, la tendance restait celle d'une ouverture des marchés à travers le monde.

Aujourd'hui, le Brexit se matérialiserait dans un monde bien plus fragmenté. La régionalisation des chaînes de valeur esquisse un ralentissement de la mondialisation ou *slow-balisation*, auquel s'ajoute un renforcement de la dimension géopolitique du commerce avec une confrontation des grandes puissances régionales. La croissance du commerce mondial qui vient désormais en grande partie du secteur des services reste très dépendante de la proximité géographique. Par ailleurs, la résurgence aux Etats-Unis et en Europe d'une approche plus identitaire de la production et de la consommation et une demande d'engagement clair de la part des gouvernements contre le changement climatique, devraient renforcer cette régionalisation. Enfin, *America first*, la politique nationaliste de Donald Trump fondée sur le rapport de force plutôt que sur les règles et sa volonté de faire reculer la puissance économique chinoise, créent beaucoup de turbulences et d'incertitude pour les entreprises à travers le monde.

1. Discours de la Reine, 14 octobre 2017.

L'alignement forcé sur les intérêts américains ou chinois devient la nouvelle règle pour éviter les sanctions et/ou s'assurer l'octroi d'investissements directs étrangers. Dans ce contexte mondial conflictuel, dans lequel la course au leadership technologique redistribue les liens de dépendance économique, *take back control* devient un tout autre défi pour le Royaume-Uni.

L'impact réciproque du Brexit et de ce nouveau contexte international requière plus d'attention. La rupture que provoquerait un Brexit sans accord – une option qui n'est pas encore exclue – ou, en cas d'accord, une forte divergence vis-à-vis des normes européennes, pourraient faire dérailler des prévisions économiques mondiales déjà moroses et créer un contexte plus défavorable encore au *take back control*. En outre, pour un pays représentant 2,2% du PIB mondial (PPA), s'écarter des normes européennes pourrait ne pas suffire pour retrouver une autonomie réglementaire. Le RU pourrait tout aussi bien se trouver exposé à un alignement alternatif plus contraignant.

1 . Les répercussions du Brexit sur la conjoncture mondiale

Un scénario de *No-deal* reste possible, malgré le nouvel accord de retrait signé par Boris Johnson avec l'UE-27 le 17 octobre dernier. Si les élections législatives britanniques du 12 décembre 2019 n'offrent pas de majorité claire aux Conservateurs, la ratification de cet accord reste hypothétique. Inversement, une majorité travailliste ouvrant la voie à un second référendum, ne garantirait pas un vote en faveur du maintien du RU dans l'UE et pourrait malgré tout conduire à un *No-deal*, à l'issue d'une nouvelle extension du délai prévu par l'article 50 octroyée par l'UE-27 pour organiser le référendum.

Dans toutes les prévisions économiques, l'absence d'accord de retrait reste le pire des scénarios, avec un coût additionnel

important pour les échanges commerciaux du RU et de l'UE-27. ou avec d'autres pays - et une forte baisse du PIB britannique. Puisque son impact serait immédiat, sans période de transition, il aurait un effet de rupture maximum, ajoutant beaucoup d'incertitude au coût négatif immédiat de la sortie. Compte tenu d'un risque de récession britannique qui pourrait entraîner la zone euro dans sa spirale, c'est *in fine* toute l'économie mondiale qui subirait les effets d'un Brexit sans accord.

Si, en revanche, l'accord de Boris Johnson est voté à la Chambre des Communes, cela mènerait à une période de transition, prévue pour être courte mais qui pourrait durer au moins deux ans et plus vraisemblablement plusieurs années pour définir les futures relations du Royaume-Uni et de l'UE. L'impact négatif de la sortie serait retardé puisque pendant cette transition le Royaume-Uni resterait dans le Marché unique et l'Union douanière et ne subirait encore que l'impact limité de l'incertitude liée aux négociations.

Pendant, une première estimation d'impact de l'accord de Boris Johnson indique qu'il serait sans doute plus proche de l'impact d'un *No-deal* que de celui de l'accord de Theresa May. Ce dernier prévoyait une coopération étroite avec l'UE et des frottements minimums dans les échanges commerciaux, avec une garantie pour éviter le retour d'une frontière physique en Irlande qui maintiendrait le Royaume-Uni dans l'Union douanière européenne, des clauses de concurrence équitable et un accord de libre-échange ambitieux. Pour sa part, l'accord de Boris Johnson prévoit que le Royaume-Uni sortirait de l'Union douanière, n'aurait qu'un accord de libre-échange limité avec l'UE, et pourrait diverger des normes européennes sans garantie, encore, de concurrence équitable. Les estimations d'impact négatif les plus élevées indiquent ainsi une perte de 8,7% de PIB par habitant dix ans après un *No-deal* Brexit – 7% avec l'accord de Boris Johnson et – 5,5% avec l'accord de Theresa May². L'impact de l'accord de Johnson serait

2. « The economic impact of Boris Johnson's deal », UK in a Changing Europe, 13 October 2019. Le modèle tient compte de l'impact du commerce sur la productivité et de l'impact d'une politique migratoire restrictive.

assez similaire à celui d'un Brexit *No-deal* si le Premier ministre engageait le RU sur la voie de la divergence réglementaire.

1.1. Le Royaume-Uni, le plus grand perdant

Au lendemain d'un *No-deal* qui fait du Royaume-Uni un pays tiers, les contrôles douaniers avec l'UE-27 seraient restaurés pour permettre les contrôles de conformité des produits importés et de prélever les droits de douane. La mobilisation des ressources technologiques et humaines nécessaires pour rétablir ces contrôles constitue en soi un défi majeur. Les embouteillages et goulets d'étranglement aux frontières affecteraient les chaînes de valeur. Cette accumulation de problèmes logistiques, l'allongement des délais d'approvisionnement, l'augmentation des tarifs douaniers et les nouvelles barrières non-tarifaires résultant de la fin de l'harmonisation réglementaire avec l'UE ébranleraient fortement le commerce bilatéral et les flux d'investissements directs étrangers. A ces enjeux déjà bien anticipés s'ajouteraient bien d'autres problèmes réglementaires qui renforceraient l'effet de rupture, en commençant par la suspension du transfert des données personnelles ou la coopération en matière de renseignement.

Le Royaume-Uni serait le pays le plus affecté. Il est plus dépendant de l'UE que celle-ci ou tout État membre ne l'est du RU - à l'exception de l'Irlande qui serait aussi durement touchée que le RU. Les exportations vers l'UE représentent 12,2% du PIB du Royaume-Uni, tandis que les exportations de l'UE-27 vers le RU se limitent à 2,6% du PIB de l'UE³. L'UE est de loin le premier partenaire commercial du Royaume-Uni : en 2018, le commerce représentait 63% de l'économie

britannique⁴ et les exportations du Royaume-Uni vers l'UE comptaient pour 46% du total de ses exportations, alors que les importations britanniques en provenance de l'UE représentaient 54% de l'ensemble de ses importations⁵. La dépendance du Royaume-Uni est forte, non seulement à l'égard du marché unique mais aussi à l'égard des accords de libre-échange de l'UE, avec environ 15% d'exportations britanniques supplémentaires à destination de pays ayant déjà un accord commercial avec l'UE⁶.

Les plans d'urgence adoptés au Royaume-Uni et dans les États membres atténueraient les frottements. Entre novembre 2018 et octobre 2019, la *Bank of England* a ainsi revu à la baisse son estimation d'impact d'un *No-deal* pour le RU, la faisant passer de - 8 % à - 5,5% de croissance du PIB au cours des deux prochaines années⁷.

Néanmoins, l'OCDE anticipe qu'à court terme une perte de 2% de la croissance de son PIB sur la période 2020-2022 ferait basculer le Royaume-Uni en récession⁸. Le volume total des exportations en provenance du Royaume-Uni diminuerait, à court terme, de 8% et de 15-20% à moyen ou long terme⁹. Simultanément, l'investissement des entreprises au RU baisserait de 9% dès 2020¹⁰.

1.2. Une moindre exposition de l'UE-27

Compte tenu des liens étroits entre les deux ensembles, l'UE-27 serait également affectée par un *No-deal*. Les chaînes de valeur de l'UE sont cependant moins exposées que celles du Royaume-Uni. Dans 19 États membres, le niveau d'exposition commerciale au Brexit est inférieur à 2% du PIB national et dans les 12 autres États membres, il

3. « Cost of No Deal revisited », UK in a changing Europe, 2018, p18

4. « What Would a No-Deal Brexit Look Like? », Andrew Chatzky, Council of Foreign Relations, 28 August 2019.

5. « Statistics on UK-EU trade », Matthew Ward House of Commons Briefing Paper, 7851, November 2019.

6. « Of transition and trade deals », Samuel Lowe, Centre for European Reform, 16, 2018. Ainsi, en 2017, près de 4% des exportations britanniques l'ont été en Suisse, 2,3% au Japon, 1,5% au Canada et 1,4% à Singapour, tous ces pays ayant signé un accord de libre-échange avec l'Union européenne.

7. « BoE trims forecast of pain in no deal scenario », Valentina Romei, The Financial Times, 4 September 2019.

8. Perspectives économiques 2019 de l'OCDE, septembre 2019. <http://www.oecd.org/fr/economie/perspectives/>

9. OCDE, septembre 2019.

10. OCDE, septembre 2019.

est inférieur à 1%¹¹. La part de la valeur ajoutée européenne dans les exportations de l'UE vers le Royaume-Uni ne dépasse pas 2%, alors que la part de la valeur ajoutée britannique dans les exportations du RU vers l'UE est de 9%¹². En outre, en l'absence d'accord, l'impact global des tarifs douaniers sur les coûts de production serait plus faible pour les producteurs européens (+0,08%), par rapport aux Britanniques (+0,86%).

De manière générale, les exportations de l'UE vers le Royaume-Uni devraient connaître une baisse immédiate de 1% en cas de non-accord et de 16% à moyen-long terme¹³. En matière d'investissements, l'UE subirait une baisse de 2% en 2020-2021¹⁴. Elle accuserait une baisse de son PIB de 0,5% à court terme¹⁵. L'Irlande, les Pays-Bas, la Belgique, l'Allemagne et la France connaîtraient la plus forte baisse de PIB. L'Irlande enregistrerait à court terme¹⁶ la plus forte diminution de son PIB (1,5%), mais l'Allemagne pourrait être le talon d'Achille de la zone euro.

1.3. Risques de détérioration en Allemagne et effets d'entraînement sur la zone euro

L'absence d'accord pourrait entraîner un bouleversement majeur dans cette économie très dépendante des exportations. Elle souffre déjà de l'incertitude du Brexit, avec pour le seul premier semestre de 2019 des pertes estimées déjà à plus de 3,5 milliards d'euros pour les exportateurs allemands¹⁷ et dans le pire des scénarios pourrait voir les exportations germano-britanniques diminuer de plus de 50%¹⁸. Si la Banque centrale allemande prévient que le

pays - sous le coup également de la guerre commerciale engagée entre les États-Unis et la Chine - pourrait avoir amorcé une récession depuis septembre 2019, l'absence d'accord ferait directement entrer en récession la quatrième économie mondiale, représentant 3,22% du PIB mondial (PPA)¹⁹.

L'effet d'entraînement serait immédiat pour une zone euro dont la croissance est déjà stagnante. La Banque centrale européenne estime que si la zone euro ne connaît que l'équivalent de 10-30% de l'effet du *No-deal* ressenti par le Royaume-Uni, ce ralentissement entraînerait également une récession de toute la zone²⁰ et accélérerait la baisse des importations de biens britanniques dans le marché unique.

En outre, la concomitance entre un Brexit *No-deal* et une augmentation de 25% des taxes sur les voitures et pièces intermédiaires importées aux États-Unis que Donald Trump pourrait encore mettre à exécution malgré le report actuel de sa menace, renforcerait directement le risque de récession dans la zone euro. Les États-Unis sont le principal marché d'exportation des voitures allemandes, à hauteur de 27,2 milliards d'euros²¹, et une augmentation des tarifs douaniers américains entraînerait une baisse de 0,2% du PIB allemand. Si le Royaume-Uni bénéficiait d'une exemption de droits de douane sur les voitures dans le cadre d'une coopération étroite avec les États-Unis, il resterait affecté par leur impact sur les chaînes de valeurs automobiles mondiales, car c'est encore à ce niveau-là qu'il serait le plus fort : 1,5 fois plus fort que l'impact direct sur l'industrie automobile

11. The UK in a Changing Europe, 2018.

12. « EU-UK global value chain trade and the indirect costs of Brexit », Rita Cappariello, Michele Mancini, Filippo Vergara Caffarelli, Vox CEPR Policy Portal, 22 March 2019.

13. OCDE, septembre 2019.

14. Idem.

15. Idem.

16. OCDE, 2019, idem.

17. « German businesses already incurring Brexit losses, says industry boss », Srinivas Mazumdar, DW, 7 October 2019.

18. « The German economy is slowing. Brexit could make it worse », Azhar Sukri, Al Jazeera, 28 January 2019.

19. Statista, H. Plecher, 28 October 2019.

20. « How a No-Deal Brexit May Become a Problem for the World Economy », David Goodman, Craig Stirling, and Liz McCormick, Bloomberg, 4 October 2019

21. « Factbox: German exposure to U.S. tariffs on European car imports », Ilona Wissenbach, Jan Schwartz, Edward Taylor, Reuters, 22 February 2019

allemande²². L'impact général sur l'économie mondiale serait significatif car le commerce automobile mondial représente 8% de l'ensemble du commerce mondial²³.

1.4. Un risque de récession mondiale

Les perspectives de l'économie mondiale du FMI en juillet 2019 indiquaient que sur un marché mondial très tendu, avec des acteurs et gouvernements déjà fortement endettés, un *No-deal* pourrait accroître l'aversion au risque au point de faire dérailler l'économie mondiale.

L'avertissement se veut d'autant plus sérieux que la guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine s'est intensifiée à la fin de l'été : un *No-deal* pourrait déclencher une spirale baissière pour l'économie mondiale. Reste à savoir si la conclusion d'un mini-accord commercial entre Washington et Pékin marquerait une trêve dans l'escalade des sanctions réciproques, en amont de la date butoir du 15 décembre à laquelle a été fixée l'application de nouveaux droits de douane américains sur 300 milliards de dollars d'importations chinoises et de nouveaux tarifs douaniers chinois.

La confrontation des deux grandes puissances prend en effet une tournure plus structurelle. A la guerre commerciale s'ajoute une course au leadership technologique et une confrontation de deux systèmes de valeurs²⁴. Cependant, au-delà de l'impact indirect des tarifs douaniers américains et chinois sur l'ensemble des chaînes de valeur mondiales, c'est l'incertitude créée par les mesures de rétorsion mutuelle qui est à l'origine de la baisse mondiale des investissements directs étrangers et du ralentissement économique mondial. Toute incertitude supplémentaire venant d'un *No-deal* serait la goutte d'eau qui pourrait déborder le vase.

Les pays en développement seraient particulièrement touchés. En plus d'une baisse spectaculaire de 8% de l'aide au développement, amplifiée par une dévaluation de la livre sterling²⁵, ils seraient exposés à une distorsion du système de préférences généralisées (SPG) qui serait dupliqué à partir du système européen mais qui subirait l'effet de distorsion de nouveaux droits de douane britanniques. Alors qu'un dérapage de l'économie mondiale ne serait guère favorable à un Royaume Uni en quête de stratégie commerciale et économique autonome, il reste à voir comment naviguer dans les eaux turbulentes d'une confrontation croissante entre grandes puissances régionales.

2. Global Britain ou perte d'influence ?

Les pays tiers entendent coopérer étroitement avec le Royaume-Uni après le Brexit. Mais ils sont prudents. Pour bien évaluer l'attractivité du Royaume-Uni post-Brexit, ils doivent d'abord connaître la nature des futures relations RU-UE. En d'autres termes, ils attendraient d'abord de connaître le compromis final entre une souveraineté britannique retrouvée et l'accès perdu au marché unique, puisque toute divergence vis-à-vis de la réglementation européenne se traduirait par une restriction de l'accès au marché européen : l'attractivité du RU reposerait sur son seul marché intérieur, sans désormais donner accès au Marché unique. Plutôt qu'un tremplin pour la *Global Britain*, l'autonomie réglementaire pourrait tout aussi bien entraîner une perte d'attractivité et d'influence.

2.1. Le poids du Royaume-Uni hors de l'UE

Le Royaume-Uni a été considéré jusqu'ici comme une voie d'accès privilégiée au marché

22. « Trade Wars 3.0 », Goldman Sachs, 6 June 2019

23. « US-EU Auto Tariffs: What's at Stake? », Ole Moehr, Atlantic Council, 28 August 2019.

24. Frederic V. Malek Memorial Lecture. Mike Pence, Wilson Center, 24 October 2019.

25. « Brexit and development: How will developing countries be affected? », Max Mendez-Parra, Phyllis Papadavid and Dirk Willem te Velde, Overseas Development Institute, 2016.

européen avec des avantages concurrentiels pour les entreprises étrangères et est resté très attractif pour les investissements directs étrangers. Mais au lendemain d'un *No-deal*, le RU serait directement rétrogradé de la ligue de « première division » des puissances commerciales que sont l'UE, les États-Unis et la Chine, en ligue de « deuxième division ».

En 2018, les États-Unis (15%), l'UE-27²⁶ (14%) et la Chine (19%) représentaient à eux trois 48% du PIB mondial (PPA)²⁷, 45% du commerce mondial des biens et 42,6% du commerce mondial des services (dans les deux cas, hors commerce intra-UE). À l'échelle mondiale, l'UE-27 représente 13,1% du commerce des biens et 17,6% des services. Avec ou sans le RU, l'UE resterait la deuxième puissance économique mondiale après la Chine en termes de PIB (PPA).

L'UE a su négocier pour ses États membres près de 40 accords commerciaux dans le monde entier, avec près de 80 partenaires, notamment grâce à l'harmonisation de la réglementation de son marché intérieur, qui reste le plus grand du monde, par le nombre et le pouvoir d'achat de ses consommateurs.

Hors de l'UE, le Royaume-Uni représente 1,9% du commerce mondial des biens, 4,9% du commerce mondial des services et à peine 2,2% du PIB mondial (PPA)²⁸. Il resterait la sixième économie du monde après l'Inde²⁹, mais serait une économie de second rang, semblable à la Corée du Sud qui représente 1,58% du PIB mondial (PPA).

En s'éloignant des normes européennes, le RU perdrait l'influence dont dispose l'UE dans ses négociations commerciales avec des pays tiers, quel que soit le succès des

politiques économiques menées par le gouvernement britannique. Les difficultés que ce dernier rencontre pour reconduire les accords de libre-échange européens que les partenaires commerciaux entendent pour leur part renégocier, offre un premier aperçu de cette réalité post-Brexit. La perte d'influence du Royaume-Uni est moins problématique lorsqu'il s'agit de négocier avec des économies de taille équivalente, comme la Corée du Sud, qu'avec les trois puissances que sont l'UE, les États-Unis et la Chine.

2.2. La tentation d'une divergence réglementaire différenciée

Alors que l'intention de Theresa May de maintenir l'alignement réglementaire avec l'UE aurait pu conduire à un *Brino*³⁰, avec *in fine* peu de *take back control*, Boris Johnson affiche sa volonté de restaurer l'autonomie réglementaire du pays. Il est manifestement tenté par une forme de divergence réglementaire différenciée permettant d'équilibrer les coûts et bénéfices liés au dumping réglementaire, souvent évoqué comme le scénario d'un « Singapour sur la Tamise ».

Cela ferait écho au scénario d'un « Brexit raisonnable » évoqué dès décembre 2017 par Robin Niblett, directeur de Chatham House³¹, combinant indépendance, équivalence et soumission à la réglementation européenne³². Le Royaume-Uni pourrait distinguer trois corbeilles de réglementations :

- Reprendre le contrôle réglementaire dans des secteurs ayant peu d'impact sur le commerce bilatéral (comme la sécurité au

²⁶. Pour les besoins de cette analyse destinée à donner un ordre de grandeur, les données relatives à l'UE27 ont été calculées en soustrayant les données relatives au Royaume-Uni.

²⁷. Idem.

²⁸. FMI, 2019.

²⁹. Le Royaume-Uni et la France restent au coude-à-coude dans le classement économique mondial.

³⁰. *Brexit In Name Only* (un Brexit qui n'en a que le nom).

³¹. Robin Niblett, « Finding a Sensible Brexit », Chatham House, 12 December 2017.

³². Joe Owen, Alex Stojanovic, Jill Rutter, « Trade after Brexit. Options for the UK's relationship with the EU », Institute for government, 18 December 2017. Denis Staunton, « UK looking for allies - but what about Ireland's friends in the EU? », 22 January 2018.

travail, la qualité de l'air et de l'eau) ;

- Adopter ses propres règles dans les domaines dans lesquels le pays possède un avantage comparatif et une expertise réglementaire, comme pour les services financiers et l'atténuation des effets du changement climatique, etc., tout en garantissant que le niveau de précaution de ses règles est équivalent à celui de la législation européenne. Si le Royaume-Uni s'écartait de la réglementation européenne dans ces secteurs, il perdrait l'accès au Marché unique.
- S'engager à s'aligner pleinement sur la réglementation européenne dans les secteurs fortement dépendants du Marché unique (produits agricoles, pharmaceutiques et chimiques, aviation, voitures... peut-être la politique de concurrence, y compris les aides d'État), avec les tribunaux britanniques qui seraient chargés de faire appliquer la réglementation européenne.

Ce scénario permettrait aux Britanniques de retrouver leur souveraineté dans certains domaines, tandis que les régulateurs garantiraient le même niveau de précaution que celui fixé par les normes européennes. A l'époque, la principale limite de cette proposition était la confiance que devraient avoir les Européens dans les régulateurs britanniques - une confiance qui risquait d'être insuffisante pour faire tenir tout le système et qui exigerait de s'appuyer sur des systèmes complexes de contrôle et de règlement des différends.

Mais, au-delà de la difficulté qu'il y aurait à isoler les réglementations qui seraient indispensables au bon fonctionnement du Marché unique, le maintien d'un *level playing field* entre le Royaume-Uni et l'UE-27 est désormais l'objectif central de Bruxelles. Les normes environnementales et sociales ne peuvent être considérées comme optionnelles. Cela mettrait en jeu toute la cohérence et l'intégrité du Marché unique, et ouvrirait la voie à une concurrence déloyale du Royaume-Uni. Si l'accord de Boris Johnson est ratifié, l'UE-27 a clairement indiqué qu'elle veillerait à ce que la future relation soit bâtie sur une conditionnalité stricte

de *level playing field*. Comme l'a formulé le négociateur en chef de l'UE, Michel Barnier, « zéro droits de douane et zéro quotas » ne peuvent aller de pair qu'avec « zéro dumping ». La marge de manœuvre pour une divergence réglementaire différenciée serait donc restreinte.

Si, par ailleurs, Boris Johnson prenait le parti d'une divergence réglementaire complète avec l'UE et envisageait de compenser le préjudice économique immédiat en négociant un accord avec un vieil allié disposant d'un marché attractif comme les États-Unis, cela exposerait le Royaume-Uni à un alignement sans doute plus contraignant encore.

Depuis son arrivée au pouvoir, Donald Trump se dit prêt à engager une coopération étroite avec le Royaume-Uni. Son Secrétaire d'État au commerce, Wilbur Ross, a été clair lorsque le 21 octobre dernier, il appelait « à s'associer avec le Royaume-Uni contre l'UE ».

Mais l'offre de Washington va de pair avec un alignement sur la réglementation américaine. Elle doit être comprise dans un contexte de course à la puissance qui contraint les partenaires à s'aligner plus systématiquement sur les politiques et intérêts américains. Un partenariat étroit avec les États-Unis pourrait tout autant impliquer un alignement sur les politiques américaines, y compris les politiques agressives menées vis-à-vis de l'UE et de la Chine, basées sur l'unilatéralisme, le protectionnisme, les mesures de rétorsion et un affaiblissement de la régulation basée sur les règles.

2.3. Un alignement réglementaire forcé

Le Royaume-Uni serait économiquement bien plus dépendant des États-Unis que l'inverse. Dans le cas d'un *No-deal* ou d'une divergence forte vis-à-vis des normes européennes, l'urgence qu'il y aurait à signer rapidement un accord avec Washington réduirait encore le levier du Royaume-Uni dans la négociation bilatérale. Donald Trump s'est déjà exprimé sur sa volonté de faire entrer les exportations agricoles

américaines sur le marché britannique et les produits pharmaceutiques américains dans le système de santé britannique, NHS, et laisserait sans doute peu de marge de négociation au gouvernement britannique. Le bénéfice d'un accord avec les États-Unis a été estimé à moins de 0,2% de croissance du PIB britannique sur une période de 15 ans³³, ce qui serait bien insuffisant pour compenser l'impact économique négatif du Brexit à court et long terme. Mais surtout, la souveraineté britannique tout juste retrouvée pourrait être affaiblie par un alignement forcé sur les priorités géopolitiques et géoéconomiques américaines.

Une coopération étroite avec les États-Unis pourrait fortement limiter l'autonomie du Royaume-Uni à l'égard du marché chinois. Le nouvel accord Canada/États-Unis/Mexique (USMCA), né de la renégociation de l'ALENA, comporte une disposition empêchant le Canada et le Mexique d'engager des négociations de libre-échange avec la Chine au risque de perdre leur traitement préférentiel avec les États-Unis. On peut y voir là un précédent pour d'autres accords bilatéraux américains. La guerre commerciale est désormais doublée d'une course au leadership technologique, appelant les entreprises américaines à se désengager des chaînes de valeur technologiques stratégiques impliquant certaines entreprises chinoises. Alors que Washington « appelle ses alliés partout dans le monde à développer des réseaux 5G sécurisés »³⁴, la pression exercée sur d'autres pays ou multinationales pour éviter d'avoir recours aux entreprises chinoises comme Huawei ou ZTE esquisse ce qui pourrait devenir un alignement forcé plus systématique sur l'approche américaine de l'autonomie stratégique. Les partenaires des États-Unis pourraient également avoir à adopter les standards américains de contrôle des exportations et des investissements directs étrangers.

De son côté, l'UE, puissance régionale, développe sa propre approche. Elle construit sa capacité de résilience sur des mesures de rétorsion compatibles avec l'OMC et se refuse à inscrire l'ouverture de son marché agricole dans le mandat de négociation bilatérale pour éviter d'ouvrir la voie à un abaissement des normes sanitaires et phytosanitaires. Les Européens partagent les critiques américaines les pratiques chinoises de concurrence déloyale, sans partager pour autant l'approche de Donald Trump d'une confrontation unilatérale basée sur la force et qui enfreint les règles multilatérales. La Commission européenne a désormais proposé un plan d'action offensif pour s'attaquer aux distorsions commerciales exercées par la Chine, désignée comme un « rival systémique ». Tout en appelant Pékin à faire preuve de davantage de réciprocité et d'équité dans ses propres négociations bilatérales, les Européens optent pour un ordre mondial basé sur les règles et prônent un renforcement des règles multilatérales pour garantir le *level playing field*. S'ils restent fidèles à l'objectif de ramener les États-Unis et la Chine à la table des négociations pour s'accorder sur de nouvelles règles multilatérales, c'est en prenant appui sur leur statut de puissance régionale pour développer une politique autonome et d'assurer un leadership volontaire plutôt que de s'aligner sur les intérêts américains ou chinois.

Le paradoxe pour le Royaume Uni est bien que les turbulences mondiales actuelles mettent plus encore en évidence le levier que procure une souveraineté partagée pour préserver la capacité d'un pays à promouvoir des normes (*rule setter*). Alors que les États-Unis et la Chine construisent la capacité de résilience qui leur permettra de faire face à une confrontation longue et durable sur le terrain économique comme sur celui des valeurs, l'UE serait pour les États membres un bouclier moins vulnérable que la seule souveraineté nationale.

33. « EU exit analysis, Cross Whitehall Briefing », House of Commons, UK, January 2018.

34. Idem, Pence, 2019.

Conclusion ■

En 2016, le vote favorable au Brexit devait permettre de restaurer la souveraineté du Royaume-Uni, loin des compétences exclusives de l'UE. Il a été ensuite abordé comme un compromis à trouver entre autonomie réglementaire et coût économique. Début 2020, la réalité de la scène mondiale, sur fond de guerre commerciale et technologique, rend plus complexe le *take back control* britannique. L'alignement réglementaire crée du *level playing field*. Mais la tendance américaine et chinoise à en faire une arme dans le cadre d'une confrontation géopolitique plus agressive de deux systèmes de règles et de valeurs pourrait être complexe à gérer pour un Royaume-Uni *post-Brexit* qui souhaiterait se prémunir de tout alignement forcé.

■

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



L'Europe pour
les citoyens

