

En marche vers un « NO DEAL » : les conséquences juridiques du Brexit



Le 23 juin 2016, par voie de référendum, le peuple britannique a voté pour une sortie de l'Union européenne, organisation qu'il avait rejoint, à l'époque la CEE, le 1^{er} janvier 1973. Le « remain » ne récolta que 48.1% des suffrages pour une participation de 72.2%. Le 31 janvier 2020, conformément à l'article 50 du Traité sur l'Union européenne organisant le mécanisme de retrait volontaire et unilatéral d'un État membre, la ratification de l'accord de retrait a acté la sortie du Royaume Uni de l'Union européenne.

Une nouvelle phase intermédiaire, censée prendre fin le 31 décembre 2020, s'est alors ouverte pendant laquelle le pays ne participe plus à l'élaboration des décisions de l'UE, mais y reste soumis en partie. Depuis lors, le sujet des futures relations entre la Grande Bretagne et l'UE cristallise toutes les attentions. Ils sont autant d'épisodes d'un feuilleton commencé il y a maintenant plus de quatre ans qui ne sera pas sans répercussions économiques. L'échec des négociations successives – dernières en date celles menées au Conseil européen le 15 et 16 octobre dernier durant lesquelles Johnson mimant la fin des négociations affirma que les Britanniques devaient se préparer à un *no deal* – renforce l'hypothèse d'un divorce compliqué. Qui plus est, le climat de tension généré par la régulation de la pandémie ainsi que par le terrorisme sur le territoire européen ne fait qu'accentuer l'instauration d'une tension structurelle peu propice à des discussions apaisées.

Au vu des premières estimations, les enjeux notamment économiques et commerciaux d'un *no deal* ne sont pas anodins : pour le Royaume Uni, d'après une étude du centre de recherche « The UK in a changing Europe », le manque à gagner serait de 5.7% du PIB sur une quinzaine d'années. Les conséquences économiques d'un Brexit dur doivent être simultanément envisagées tant I) au niveau communautaire que II) au niveau français, avant d'en identifier III) les causes et conséquences à plus long terme.

I – APPROCHE COMMUNAUTAIRE DU BREXIT : LES RAISONS DES COLÈRES

Si les différends ne parvenaient pas à être dépassés (A), ils conduiraient automatiquement au rétablissement abrupt des règles de l'OMC (B)

A) Des points de crispations qui résistent « toujours et encore » aux négociations

Les principaux points d'achoppement demeurent sur les questions liées à la pêche ainsi qu'aux futures conditions de concurrence.

1. **La pêche : argument de négociation de poids des britanniques** – Au niveau européen, la filière pêche génère 3,7 milliards d'euros de chiffre d'affaires, ainsi que 107 000 emplois dans la pêche, 80 000 dans l'aquaculture et 100 000 dans la transformation. La pêche européenne est 8,4 fois plus importante que la pêche britannique pratiquée dans les eaux des pays de l'UE. Dans le même temps, les Européens génèrent dans les eaux britanniques des revenus 4,9 fois plus élevés que les Britanniques dans les eaux européennes.

En étudiant les activités de pêche en volume et en valeurs dans les eaux britanniques, on constate que la Belgique est l'État le plus dépendant de celles-ci suivi de l'Irlande, du Danemark, des Pays-Bas et enfin de l'Allemagne et de la France. Pour la France, entre 2011 et 2015, 98 000 tonnes de poissons y sont pêchés chaque année, générant 171 millions d'euros de chiffre d'affaires, concernant 2 566 emplois directs et 437 navires. Par conséquent, l'accès à sa Zone Économique Exclusive, jusqu'alors mise en commun avec les 27 autres, devient un argument décisif dans le rapport de force de Boris Johnson. Et pour cause, certaines espèces sont jusqu'à 90% pêchées dans leurs espaces maritimes. C'est l'accès réciproque et mutuel à la zone économique exclusive britannique, qui renferme l'une des eaux les plus poissonneuses d'Europe, qui « tombe à l'eau » du fait du retrait de la Politique Commune de la Pêche (PCP), pendant de la Politique Agricole Commune (PAC).

2. **Déterminer des conditions de concurrence justes.** – Au 1^{er} janvier 2021, le Royaume Uni ne sera plus soumis au droit européen de la concurrence. Deux conséquences majeures. D'abord, sur le droit des concentrations : dès lors qu'une concentration d'entreprises de divers pays dépasse les seuils européens, elle est censée réaliser une seule et unique notification à la Commission européenne. Le Brexit met donc fin à ce gain procédural de la déclaration unique : une concentration de dimension européenne devra donc

faire une double notification. Quant au contrôle des pratiques anticoncurrentielles, il se trouvera également complexifié : une entreprise avec des activités au RU mais déployant des effets dans plus de trois états membres s'exposera à un double contrôle de cette pratique. Le double examen risque d'accroître les divergences, et les asymétries entre les deux espaces commerciaux. En effet, jusqu'à aujourd'hui, une entreprise ayant des activités au Royaume-Uni et sur le continent était soumise à un droit de la concurrence unifié et commun à tous les états membres. Enfin, les relations étroites de coopération qui caractérisaient la coopération de la Commission avec les différentes autorités nationales risquent de se distendre. Par exemple, la Commission européenne ne pourra plus procéder à des visites et saisies dans les locaux d'entreprises situées au Royaume-Uni et devra se contenter d'émettre de simples demandes d'information écrites. A l'inverse, les juridictions britanniques chargées d'appliquer le droit de la concurrence ne pourront plus solliciter l'interprétation de la CJUE.

B) Les craintes d'un réveil difficile le 1^{er} janvier 2021 au matin

3. **Des négociations mal engagées.** - La mauvaise tournure des négociations de mi-octobre s'inscrit dans un durcissement général des discussions. Et pour cause, la procédure d'infraction ouverte par la Commission européenne condamne fermement le projet de loi défendu par Boris Johnson lequel envisage de revenir sur des dispositions pour la province britannique d'Irlande du Nord afin d'éviter le retour d'une frontière avec la République. Si le premier ministre veut éviter le retour d'une frontière avec la République d'Irlande du Nord afin de préserver « *l'intégrité politique et économique du Royaume Uni* », ce rétropédalage est perçu comme une violation de l'obligation de bonne foi qui doit présider dans l'interprétation et la mise en œuvre des traités internationaux. Ce nouveau bras de fer éloigne les chances d'un Brexit négocié tout en augmentant le risque d'un *no deal*. L'absence d'accord commercial augurant un retour des règles OMC demeure la principale crainte des deux parties.
4. **Les craintes d'un rétablissement abrupt des règles OMC.** – Les inquiétudes sont amplement justifiées. Les règles posées par l'OMC prévoient par exemple 10% de taxes douanières sur les voitures et jusqu'à 22% sur les fourgons et camions. Le rétablissement d'une telle politique commerciale transfrontalière mettrait en danger des pans entiers de l'économie à commencer par l'industrie automobile puisque ces frais supplémentaires outrepassent souvent les marges dégagées par les constructeurs. Or, toutes les marques ne disposeront

pas de la capacité à répercuter ces frais supplémentaires sur le prix de vente. Avant la pandémie, le Royaume-Uni et l'UE produisaient au rythme de 18,5 millions de véhicules par an. Cette année, la filière estime que 3,6 millions d'unités ont déjà été perdues à cause de la pandémie. Mais le choc pourrait être bien plus rude en cas de *no deal*.

5. **Gagnant ou perdant : des comptes d'apothicaires.** - Pour l'Europe, le Royaume Uni est un marché de 65 millions de consommateurs. A l'inverse, pour le Royaume Uni, l'Europe est un supermarché de 450 millions de consommateurs. Ainsi, il est envisagé une baisse drastique des investissements de 15% et des exportations – en volume, l'export britannique est pour moitié orientée vers l'Europe contre moins de 8% pour le « club des 27 » - à laquelle serait associée une dépréciation de 10% de la livre. Enfin, le rétablissement des droits de douane engendrerait une hausse des prix des biens importés qui pourrait se traduire par une inflation supérieure à 5% sur une durée de plus de 6 mois. On peut donc quantifier des effets plus lourds pour le pays sortant que pour l'union. Néanmoins, il ne faut pas pour autant sous-estimer le manque à gagner pour l'Union Européenne : une étude Euler Hermès chiffre les pertes à l'exportation de l'Union européenne à 33 milliards pour l'année 2021. Toujours selon cette étude, la première victime d'un hard brexit serait, en première position, l'Allemagne, puis, les Pays Bas et la France avec des pertes à l'export respectivement de 8.2, 4.8 et 3.6 milliards d'euros. Raison supplémentaire pour s'intéresser plus en détail aux effets d'un *no deal* sur notre pays.

II – Conséquences économiques du Brexit en France

Comprendre le phénomène du Brexit exige de se pencher simultanément sur les effets au niveau macroéconomique (A) que microéconomique (B).

A) Analyse macroéconomique

6. **Une quantification hasardeuse.** – Le magazine Challenge, dans un article en date du 16 octobre 2020, relève à juste titre les disparités quant aux mesures des effets économiques sur notre pays.

Un rapport d'information du Sénat, publié le 15 octobre, reprenant une étude de la fondation allemande Bertelsmann de 2019, un coût frôlant 0.3% du PIB (contre 3% du PIB pour les anglais et jusqu'à 5% à l'horizon 2030).

De l'autre, l'INSEE se montre moins certaines en affichant des pronostics plus larges : l'institut pondère les effets d'un *hard brexit* à 0.6% du PIB contre 0.3% du PIB en cas de *soft brexit*.

7. **Une réduction significative du budget de la PAC.** – D'après un accord conclu au Conseil européen le 21 juillet 2020, le budget de la Politique Agricole Commune subirait une baisse de 13% pour la période 2021-2027 passant ainsi de 388 milliards à 336 milliards d'euros. En tant qu'importante bénéficiaire de la PAC, la France verrait donc le montant de ses subventions diminuer en proportion.
8. **Les emplois sanctionnés.** – Une étude de l'institut IWH de février 2019, en se fondant sur l'hypothèse d'un recul de 25% de la demande de produits européens au Royaume Uni, la France verrait menacés 50 000 de ses emplois. A l'inverse, d'après une étude Cambridge Econometrics, un Brexit dur pourrait causer la destruction de 500 000 postes au Royaume Uni.

B) Analyse microéconomique

9. **Par secteur.** – Sans surprise, le premier secteur impacté, au cœur de la discorde, est celui de la pêche qui risque de ne plus pouvoir accéder à la zone économique exclusive anglaise. Toujours d'après l'étude d'Euler Hermès, le *no deal* causerait 3 milliards d'euros de pertes d'exportations, chiffre qui ne prend pas en compte l'épidémie de coronavirus. Les exportations de vin seraient également durablement touchées, le Royaume uni représentant un huitième de nos exportations. Quant à l'agriculture et, plus largement à l'alimentation, l'excédent de 3 milliards d'euros alors enregistré vis-à-vis du pays, troisième client, risque de s'étioler – bien que déjà en diminution constante depuis le vote du Brexit en 2016. Par exemple, sur les seuls produits laitiers, les droits de douane pourraient atteindre 41%. De quoi dissuader les échanges agricoles entre nos deux pays.

Par régions. – Naturellement les plus touchés sont celles du littoral de la Manche, les plus proches géographiquement du Royaume Uni – du fait de la pêche ou de tout autre commerce faisant appel au transport maritime – à savoir les Hauts-de-France, la Bretagne et la Normandie. Pour la première, le Royaume Uni représente 8.8% des exportations régionales

en 2019 soit la troisième position après la Belgique et l'Allemagne. Pour la seconde, au moins 500 entreprises commercent avec le Royaume-Uni. Or, comme pour toute TPE et PME française, commercer avec une entité extérieure au marché commun relève du saut dans l'inconnu : démarches administratives liées au rétablissement des frontières, divergences dans les normes phytosanitaires, évolution des stratégies commerciales. Dans ces trois régions, ce sont toutes les plateformes de transit comme les ports qui sont visés avec tout cela implique : une réduction du trafic maritime impliquera à moyen terme une réduction des emplois.

III – Causes et conséquences à long terme

10. A mesure que la date fatidique se rapproche, de nombreux spécialistes arguent que la voie du Brexit dur se renforce. Pourtant, fonder une analyse prospective sur les seules apparences relayées par les médias, serait largement lacunaire. En effet, soucieux de ne pas perdre la face dans des négociations tendues, les deux parties bombent le torse. Côté anglais, cela passe par l'usage à outrance de formules à « l'emporte-pièce ». Cette théâtralisation des négociations ne fait que témoigner de l'hyper sensibilité politique du dossier mais ne saurait être un argument de fond sur l'issue finale au regard de la haute complexité des débats. C'est pourquoi, il n'est pas à exclure que les deux parties tentent au dernier moment de « s'arracher » l'un à l'autre un accord de dernière minute pour « sauver les meubles » des deux côtés. Un *no deal* serait, comme le rappelait Michel Barnier dès 2019, un jeu de perdant-perdant.
11. Néanmoins, les raisons de l'acrimonie à court-terme des Britanniques dans les négociations pourraient être le reflet de la volonté politique à long-terme de Boris Johnson de transformer le RU en « Singapour sur la Tamise ». En effet, au-delà des contrevérités sur les contributions à l'UE qui étaient censées financer la sécurité sociale britannique, Boris Johnson et les conservateurs n'ont jamais caché que leur véritable objectif en faisant le Brexit était de se libérer du carcan de régulations de l'Union. En se libérant des règles de l'Union, le RU serait alors enfin libre de pouvoir mettre tout son appareil étatique au service de la réindustrialisation du pays. Pour compenser la perte du marché unique, Boris Johnson souhaite en parallèle signer un maximum d'accords de libre échange pour s'assurer l'accès à des marchés extérieurs pour les nouvelles exportations britanniques espérées par la

réindustrialisation prévue. Au premier rang de ces accords, il souhaitait se rapprocher du marché Américain en signant un accord avec Donald Trump. L'élection de Joe Biden pourrait remettre cela en cause, bien que cela n'ait pour l'instant pas changé la stratégie de négociation de Boris Johnson avec l'UE.

12. En résumé, un accord de transition semble évanescent car il n'est en réalité pas dans l'intérêt à long-terme de Boris Johnson : un accord sur la relation future fixerait dans le marbre un certain nombre de contraintes qui empêcheraient le gouvernement d'être libre dans sa stratégie de négociation avec les autres pays, et l'éloignerait également de sa vision d'un pays dérégulé et réindustrialisé, sur le modèle de Singapour. Sous ce prisme, l'acrimonie et les gesticulations politiques des britanniques dans les négociations avec l'UE s'expliquent par la nécessité pour les conservateurs de construire en interne au RU le large soutien politique populaire nécessaire à la réalisation à long terme de cette vision.
13. En conclusion, même si un accord est effectivement arraché au dernier moment entre RU et UE à la fin de l'année, cela sera un accord a minima, permettant à Boris Johnson d'avoir les mains libres et ne remettant pas en cause le soutien politique interne dont il bénéficie. Grâce à cela, il pourra alors achever la nouvelle révolution conservatrice qu'il avait entamé avec Donald Trump en réalisant sa vision d'un Royaume-Uni réindustrialisé à la mode « Singapour sur le Thames », et laisser ainsi son empreinte sur l'histoire de son pays, comme Margaret Thatcher avant lui.

Note réalisée par

Geoffroy De Neuville, Expert du Think tank Le Millénaire,

Doctorant en droit international, université Paris Dauphine, PSL.



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il porte un projet gaulliste, réformateur, disruptif et guidé par l'intérêt national. Il est composé d'une cinquantaine de contributeurs de divers horizons - cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises - et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Vice-Président : Gilles BÖSINGER

Secrétaire générale : Marion PARISSET

Directeur des études : Jean-Claude BERNARDON

Directeur des affaires publiques : Emeric GUISET

Directrice de la communication : Alexandra MONET

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



***Mentions légales :** L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.*