Perspectives

Apériodique – n°18/080 – 28 mars 2018

ROYAUME-UNI – BREXIT

Des avancées significatives, mais le plus dur reste à faire

- **Des avancées notables ont été réalisées dans le cadre des négociations sur le *Brexit* au cours des dernières semaines. Elles sont évidemment le fruit de compromis importants, surtout du côté des Britanniques, malgré les dissensions importantes au sein du Parti conservateur, mais aussi de la part de l'Union européenne (UE). Celle-ci a publié le 23 mars dernier de nouvelles orientations pour la relation future qui montrent une volonté de négocier un accord de libre-échange (ALE) de portée plus large que celui qu'elle a conclu avec le Canada (CETA).**
- **La probabilité d'un scénario extrême d'absence d'accord le 29 mars 2019 (*cliff-edge scenario*) a considérablement diminué après l'accord récent sur une période de transition. Néanmoins, ce risque n'a pas été éliminé. Des questions difficiles doivent encore être résolues, dont celle de la frontière irlandaise, source de risques politiques importants. Par ailleurs, les négociations sur la relation future ne font que commencer et des divergences devront être aplanies.**

Les derniers développements suggèrent, selon nous, un nouveau renforcement à la marge de la probabilité d'un *soft Brexit*. Pour cela, un assouplissement supplémentaire des lignes rouges par le gouvernement britannique est nécessaire (notamment sur l'appartenance à une union douanière avec l'UE). Il n'est pas hors d'atteinte.

Sur quoi le Royaume-Uni et l'Union européenne se sont-ils mis d'accord ?

Le 19 mars dernier, la Commission européenne a publié une version « colorée » de l'accord de retrait sur laquelle les négociateurs se sont mis d'accord à l'issu du dernier *round* des négociations. Ce projet d'accord sépare clairement, selon un code de couleur, les points sur lesquels les deux contreparties ont désormais trouvé un accord formel, ceux sur lesquels il y a un accord politique mais qui doivent être clarifiés dans les semaines qui viennent et, enfin, les questions sur lesquelles il n'y a, à ce jour, pas d'accord et les discussions doivent se poursuivre. Le fait est que, sur pratiquement tous les points, le Royaume-Uni a largement cédé aux demandes de l'UE.

Les principales avancées consistent en la traduction en termes juridiques des engagements politiques pris lors de l'accord préliminaire sur le divorce du 8 décembre dernier. Ils concernent la facture du divorce et les droits des ressortissants britanniques et de l'UE. Les négociateurs se sont également mis d'accord sur une période de transition. Faisant partie de l'Accord de retrait final, elle n'aura de véritable existence juridique qu'une fois l'Accord de retrait, lui-même, entériné, selon le principe « *nothing agreed until everything is agreed* ».

Les caractéristiques principales de cette période de transition sont les suivantes :

- ✓ En ligne avec les orientations du Conseil européen, la période de transition sera plus courte que ce que le Royaume-Uni avait initialement souhaité, elle sera de **21 mois** au lieu de 24 mois. Elle prendrait donc effet le 30 mars 2019 et se terminerait le 31 décembre 2020, pour coïncider avec la date de fin du cadre financier pluriannuel de l'UE. Le texte ne fait aucune référence à une éventuelle prolongation de cette période.
- ✓ Au cours de cette période, le Royaume-Uni conservera tous les avantages du marché unique, de l'union douanière (y compris donc le bénéfice des accords de libre-échange de l'UE avec des pays tiers) et des politiques

Slavena NAZAROVA
slavena.nazarova@credit-agricole-sa.fr

européennes, comme s'il était un membre à part entière de l'UE. En ce sens, il s'agit donc d'un accord de ***statu quo* sur les aspects économiques et commerciaux**. En revanche, devenant un pays tiers à partir du 30 mars 2019, le Royaume-Uni ne participera plus aux processus de décision de l'UE et perdra ses droits de vote dans les institutions européennes. Il devra néanmoins appliquer les nouvelles règles entrant en vigueur dans l'UE au cours de la période de transition. En retour, l'UE s'est engagée à être coopérative et de bonne foi.

- ✓ Au même titre que n'importe quel État membre, le Royaume-Uni devra respecter **les obligations associées à l'appartenance à l'UE.** La libre circulation des personnes continuera donc de s'appliquer durant la période de transition, de même que l'autorité de la Cour de justice de l'UE (CJUE). Le Royaume-Uni a également accepté que les ressortissants européens arrivant pendant la période de transition soient soumis au même régime de résidence que ceux arrivés avant, et non au nouveau régime de migration comme il l'avait souhaité.

- ✓ En contrepartie de toutes ces obligations, le Royaume-Uni acquiert le privilège de **négocier et signer des accords commerciaux avec des pays tiers**, sans pouvoir toutefois les mettre en œuvre avant le 31 décembre 2020. Les négociations avec l'UE sur la relation future se poursuivront durant cette période de transition afin de finaliser notamment l'accord commercial futur.

Les points de divergence significatifs à régler

Michel Barnier a souligné deux points de divergence de première importance : **la gouvernance et la question irlandaise.** En dehors de la question des droits des ressortissants britanniques, un accord doit être trouvé sur le règlement des différends et le rôle de la CJUE après le *Brexit* : ses jugements seront-ils contraignants après la transition et les tribunaux britanniques tiendront-ils compte de la jurisprudence de la CJUE après la fin de la transition ? Subsiste aussi une interrogation sur la coopération policière et judiciaire en cours, avec peu de points de convergence à ce jour.

La question de la frontière irlandaise reste le principal point de désaccord et source d'incertitude. Une solution semble impossible sans un revirement important de stratégie de la part des Britanniques. À ce jour, les négociateurs se sont entendus sur une solution de dernier recours consistant à garder l'Irlande du Nord dans une zone réglementaire commune avec l'UE, c'est-à-dire *de facto* dans le marché unique et l'union douanière, si une meilleure solution n'est pas trouvée. Les deux contreparties restent d'avis qu'il faut travailler sur d'autres options avant de recourir à cette option ultime : soit à travers l'accord sur la relation future, soit à travers des « solutions spécifiques » que le Royaume-Uni doit proposer.

Pourquoi la question de la frontière irlandaise est-elle si centrale et un accord si difficile à trouver ?

Elle nécessite la conciliation d'objectifs et d'intérêts politiques contradictoires, tout en ayant des implications significatives pour la relation future entre l'UE et le Royaume-Uni, pour la relation entre les deux Irlande et pour l'intégrité du marché unique britannique lui-même. Dans le respect de l'accord de paix de Belfast, le gouvernement britannique s'est engagé à ne pas mettre en place de frontière physique entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord et à ne créer aucune barrière réglementaire sur l'île d'Irlande afin de continuer à favoriser la coopération entre le nord et le sud. Simultanément, il souhaite sortir de l'union douanière, du marché unique et contrôler la circulation des personnes, ce qui implique la mise en place d'une frontière entre le Royaume-Uni et l'UE.

Afin de concilier ces deux objectifs contradictoires, Theresa May a proposé des solutions novatrices dans son discours du 2 mars 2018 de Mansion House mais qui manquent de réalisme. Si l'instauration d'une frontière physique entre les deux Irlande n'est souhaitée par personne, deux possibilités s'offrent au gouvernement britannique : soit créer une frontière maritime en Mer d'Irlande, soit assouplir les lignes rouges et opter pour un *soft Brexit* avec un maintien dans l'union douanière et même dans le marché unique pour éviter la nécessité d'une telle frontière. La première possibilité est extrême compte tenu des questions qu'elle risque de soulever concernant l'intégrité du Royaume. Le gouvernement britannique, dont la majorité parlementaire dépend en plus du Parti unioniste démocrate, cherchera à tout prix à l'éviter.

La seule solution pour Theresa May pour résoudre le dilemme, selon nous, est de rester dans l'union douanière et dans le marché unique mais au prix d'efforts politiques importants pour obliger les conservateurs eurosceptiques à des compromis sans provoquer une crise politique interne de type chute du gouvernement et nouvelles élections anticipées. D'une certaine manière, cette possibilité figure déjà dans l'accord préliminaire de décembre (cf. article 49 du *Joint report* du 8 décembre 2017), sous la forme d'un engagement politique de dernier recours.

Slavena NAZAROVA
slavena.nazarova@credit-agricole-sa.fr

Un assouplissement supplémentaire des lignes rouges est-il possible ?

Depuis le début des négociations, le gouvernement britannique a cédé à la plupart des demandes de l'UE (par exemple la séquence du processus de négociations, la facture du divorce, les droits des ressortissants, la durée et la nature de la transition), tout en retirant la menace du *dumping* réglementaire et celle d'une préférence d'absence d'accord à un mauvais accord. Theresa May a reconnu la dépendance inévitable à la législation européenne même après avoir quitté la juridiction de la CJUE et la nécessité de contribuer financièrement au budget européen pour certains secteurs clés et agences auxquels elle souhaite continuer de participer. Il nous semble, qu'après avoir posé les jalons d'un *soft Brexit* dans l'accord du 8 décembre dernier à travers les engagements pris sur l'Irlande, Theresa May a davantage assoupli son discours le 2 mars dernier en détaillant sa vision pour la relation future qui, somme toute, revient à demander le maintien aussi large que possible du *statu quo* en termes d'accès au marché unique des biens et des services. Un système de reconnaissance mutuelle des normes réglementaires est proposé afin de minimiser le coût économique, mais il a été rejeté par l'UE.

La tendance du Royaume-Uni à « lâcher du lest » sur ses lignes rouges depuis le début des négociations n'a pas déclenché un concours de *leadership* du côté de l'aile eurosceptique des conservateurs ou de motion de censure, probablement en raison d'intentions de vote du peuple britannique qui leur sont défavorables. En cas d'élections anticipées, le scénario le plus probable, au vu des sondages, est celui d'une coalition pro-européenne dirigée par le Labour. Ce dernier a récemment assoupli son discours en faveur d'un maintien du Royaume-Uni dans l'union douanière et pourrait bloquer le passage de la loi sur le commerce et l'union douanière lors de son vote pendant l'été. D'ici là, les élections municipales du 3 mai prochain fourniront un test grandeur nature de l'opinion publique qui pourrait mettre davantage la pression sur les conservateurs pour qu'ils assouplissent leurs objectifs de *hard-Brexit* s'ils perdent des circonscriptions *pro-remain*.

Le risque de « *no-deal* » a baissé, mais n'a pas disparu

Une absence d'accord ce mois-ci aurait certainement déçu les entreprises basées au Royaume-Uni et aurait provoqué le déclenchement de plans d'urgence et une détérioration du climat des affaires. Celui-ci est resté jusqu'ici relativement soutenu. La publication d'un texte juridique sur de nombreux points est une bonne nouvelle. Si des questions complexes ne sont toujours pas résolues, le ton constructif des deux contreparties des négociations, soucieuses d'éviter le scénario catastrophe d'une absence d'accord, est également salué. Le Royaume-Uni est prêt à faire des compromis afin de limiter l'impact économique, mais l'UE aussi, en témoigne l'accord sur une absence de barrières tarifaires dans tous les secteurs de biens, et le souhait de travailler sur un accord dans les services financiers, ce qui est plus ambitieux que l'accord du CETA avec le Canada.

Le risque d'absence d'accord n'a pour autant pas disparu. Comme M. Barnier l'a rappelé, la certitude juridique sur une période de transition n'existe pas à ce stade des négociations, car la transition fait partie de l'accord de retrait qui n'est toujours pas finalisé et qui devra être ratifié à partir d'octobre 2018 par le Conseil européen, le Parlement européen et le Parlement britannique. Les négociations ont atteint un stade critique où des décisions délicates doivent être prises (l'Irlande et la relation future) et où la nécessité de compromis difficiles est essentielle dans un contexte de considérables divisions politiques internes. Les risques politiques, y compris de blocage des négociations, un concours de *leadership* ou des élections anticipées, restent donc considérables et pourraient même augmenter dans les jours à venir. L'incertitude sur le *Brexit* reste donc significative et devrait continuer de peser sur les perspectives économiques.

Slavena NAZAROVA
slavena.nazarova@credit-agricole-sa.fr

Consultez nos dernières parutions en accès libre sur Internet

Date	Titre	Thème
26/03/2018	Europe – L'actualité de la semaine	Europe
23/03/2018	Pays émergents - L'actualité de la semaine	Emergents
22/03/2018	Le Baromètre de l'e-Commerce en France	France, sectoriel
22/03/2018	Italie – Conjoncture : la croissance et l'amélioration dans le secteur bancaire contiennent le risque politique	Italie, Macro et banques
09/03/2018	Italie – le grand puzzle post-électoral : premières réactions	Italie
08/03/2018	France – Travail temporaire : tendances à mi-mars 2018	France, sectoriel
01/03/2018	Italie – Enjeux politiques : Le risque n'est pas toujours où l'on croit	Italie
15/02/2018	Enjeux politiques – Populismes : le piège se referme en République tchèque	République tchèque
14/02/2018	France – Établissements de santé : tendances à mi-février 2018	France, sectoriel
13/02/2018	France – Transports routiers de marchandises : tendances à mi-février 2018	France, sectoriel
02/02/2018	France - Immobilier résidentiel : évolutions récentes et perspectives 2018-2019	France, immobilier
23/01/2018	Roumanie – Conjoncture : entre croissance et incertitudes	Roumanie
19/01/2018	Royaume-Uni - Scénario 2018-2019 : perspectives au T4-2017	Royaume-Uni
19/01/2018	Allemagne - Enjeux politiques	Allemagne
18/01/2018	Italie : Conjoncture : Un cercle vertueux à ne pas entraver	Italie, éco et bancaire
15/01/2018	France – Scénario 2018-2019 : perspectives au T4-2017	France
15/01/2018	Allemagne – Scénario 2017-2018 : perspectives au T4-2017	Europe
20/12/2017	Monde – Scénario macro-économique 2017-2018 : cruelle imagination	Monde

Crédit Agricole S.A. — Études Économiques Groupe
12 place des Etats-Unis – 92127 Montrouge Cedex

Directeur de la Publication : Isabelle Job-Bazille - **Rédacteur en chef :** Armelle Sarda

Documentation : Dominique Petit - **Statistiques :** Robin Mourier

Secrétariat de rédaction : Véronique Champion

Contact: *publication.eco@credit-agricole-sa.fr*

Consultez les Etudes Economiques et abonnez-vous gratuitement à nos publications sur :

Internet : http://etudes-economiques.credit-agricole.com

iPad : application Etudes ECO disponible sur l'App store

Androïd : application Etudes ECO disponible sur Google Play

Cette publication reflète l'opinion de Crédit Agricole S.A. à la date de sa publication, sauf mention contraire (contributeurs extérieurs). Cette opinion est susceptible d'être modifiée à tout moment sans notification. Elle est réalisée à titre purement informatif. Ni l'information contenue, ni les analyses qui y sont exprimées ne constituent en aucune façon une offre de vente ou une sollicitation commerciale et ne sauraient engager la responsabilité du Crédit Agricole S.A. ou de l'une de ses filiales ou d'une Caisse Régionale. Crédit Agricole S.A. ne garantit ni l'exactitude, ni l'exhaustivité de ces opinions comme des sources d'informations à partir desquelles elles ont été obtenues, bien que ces sources d'informations soient réputées fiables. Ni Crédit Agricole S.A., ni une de ses filiales ou une Caisse Régionale, ne sauraient donc engager sa responsabilité au titre de la divulgation ou de l'utilisation des informations contenues dans cette publication.