

# RÉALITÉS INDUSTRIELLES

« Se défier du ton d'assurance qu'il est si facile de prendre et si dangereux d'écouter »  
Charles Coquebert, *Journal des mines* n°1, Vendémiaire An III (septembre 1794)



## Le nouveau modèle économique du Royaume-Uni

UNE SÉRIE DES  
ANNALES  
DES MINES

FONDÉES EN 1794

FEVRIER 2021

Publiées avec le soutien de  
l'Institut Mines-Télécom

UNE SÉRIE DES  
**ANNALES**  
**DES MINES**  
 FONDÉES EN 1794

## RÉALITÉS INDUSTRIELLES

Série trimestrielle • Février 2021

### Rédaction

Conseil général de l'Économie (CGEIET), Ministère de  
 l'Économie, des Finances et de la Relance  
 120, rue de Bercy - Télédéc 797 - 75572 PARIS CEDEX 12  
 Tél. : 01 53 18 52 68  
<http://www.annales.org>

#### François Valérian

Rédacteur en chef

#### Gérard Comby

Secrétaire général

#### Alexia Kappelmann

Secrétaire générale adjointe

#### Magali Gimon

Assistante de rédaction

#### Myriam Michaux

Webmestre / Maquettiste

### Membres du Comité de Rédaction

#### Grégoire Postel-Vinay

Président du Comité de rédaction

#### Godefroy Beauvallet

#### Serge Catoire

#### Pierre Couveinhes

#### Jean-Pierre Dardayrol

#### Robert Picard

#### Françoise Roure

#### Rémi Steiner

#### Christian Stoffaës

#### Claude Trink

#### François Valérian

### Photo de couverture

Embouteillage à la sortie de l'Eurotunnel lors d'un exercice  
 en vue du Brexit, 24 novembre 2020.

Photo © Grant Falvey/ZUMA Press/ZUMA/REA

### Iconographie

Christine de Coninck

### Abonnements et ventes

COM & COM

Bâtiment Copernic - 20, avenue Édouard Herriot  
 92350 LE PLESSIS ROBINSON

Sébastien Rodriguez

Tél. : 01 40 94 22 22 - Fax : 01 40 94 22 32

[s.rodriguez@cometcom.fr](mailto:s.rodriguez@cometcom.fr)

**Mise en page** : Nadine Namer

**Impression** : EspaceGrafic

ISSN : 1148-7941

### Éditeur Délégué :

FFE – 15, rue des Sablons - 75116 PARIS - [www.ffe.fr](http://www.ffe.fr)

**Régie publicitaire** : Belvédère Com

Fabrication : Aïda Pereira

[aida.pereira@belvederecom.fr](mailto:aida.pereira@belvederecom.fr) - Tél. : 01 53 36 20 46

**Directeur de la publicité** : Bruno Slama

Tél. : 01 40 09 66 17

[bruno.slama@belvederecom.fr](mailto:bruno.slama@belvederecom.fr)

La mention au regard de certaines illustrations du sigle  
 « D. R. » correspond à des documents ou photographies  
 pour lesquels nos recherches d'ayants droit ou d'héritiers se  
 sont avérées infructueuses.

# Le nouveau modèle économique du Royaume-Uni

03

Introduction

Pierre-Charles PRADIER

## Un point de vue macroscopique

05

EU Membership: A Cost-Benefit Analysis for the UK

Nicholas CRAFTS

09

Brexit : quel impact macroéconomique selon la littérature ?

Catherine MATHIEU

14

The UK-EU relationship in retrospect – And prospect

Julie SMITH

18

Brexit and the Changing Discourse of the Conservatives

Nicholas SOWELS

## Les limites d'un accord global

22

Les négociations du Brexit entre l'Union européenne et le Royaume-Uni : un festival d'erreurs stratégiques

Franklin DEHOUSSE

31

Le Royaume-Uni et la normalisation à l'heure du Brexit

Olivier PEYRAT et Alain COSTES

36

« Singapour sur la Tamise » : le mirage s'évanouit

Michel PEREZ

## La situation de quelques secteurs du commerce et de l'industrie

41

UK higher education after Brexit

Ken MAYHEW

45

Le sens du *take back control* dans le secteur de l'énergie

Dominique AUVERLOT

53

Le Brexit et les négociations sur la relation future entre le Royaume-Uni et l'Union européenne : quels enjeux et scénarios pour les industries automobiles britannique et européenne ?

Maria IANCULESCU et Marc MORTUREUX

56

Le devenir de l'agriculture et de la pêche britanniques après le Brexit, la tentation d'un retour aux sources ?

François-Gilles LE THEULE

## L'industrie financière

60

L'équivalence post-Brexit : un enjeu capital pour les services financiers

Georges UGEUX

66

Le secteur de l'assurance face au Brexit

Florence LUSTMAN

69

Les services financiers après le Brexit

Jean BEUNARDEAU

72

Quelques conséquences bancaires et financières du Brexit

Christian de BOISSIEU

77

Les échanges de données entre régulateurs après le Brexit

Nicolas VASSE

81

Traductions des résumés

84

Biographies des auteurs

---

Ce numéro a été coordonné par Pierre-Charles PRADIER

# Le nouveau modèle économique du Royaume-Uni

## Introduction

Par Pierre-Charles PRADIER

Département d'économie, Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, LabEx ReFi

Où va le modèle économique du Royaume-Uni ? Certaines orientations structurantes du XIX<sup>e</sup> siècle persistent, comme le choix d'acheter bon marché plutôt que de produire cher, notamment en matière alimentaire. Cette tendance a pu être contredite dans les années d'après-guerre, en particulier par des politiques de soutien aux industries vieillissantes. Mais après des décennies d'errements, le pays initiateur de la révolution industrielle a su redevenir, sous les mandats successifs de Margaret Thatcher, un modèle, certes, mais controversé. Les coûteuses politiques industrielles ont été abandonnées au profit d'un développement concurrentiel se traduisant, d'une part, par l'intégration économique au sein de l'Union européenne (UE) d'industries profondément restructurées et, d'autre part, par l'orientation mondiale d'une économie de services éminemment présente en matière financière, de conseil et d'enseignement supérieur. Pour faire face à une demande soutenue des secteurs en croissance, le Royaume-Uni accueille des immigrants que la hausse des inégalités ne semble pas effrayer. Toutefois, le choix du Brexit menace de compliquer le commerce en général, de désorganiser les chaînes logistiques et les liens capitalistiques de l'industrie et de dégrader la compétitivité des services. Il semble donc évident que le choix du Brexit n'est pas un choix économique : Nicholas Crafts rappelle que les bénéfices de l'intégration européenne sont très largement supérieurs aux coûts. En particulier parce que la participation à l'UE a permis d'attirer des investissements directs étrangers et de stimuler une concurrence que le Royaume-Uni ne savait pas organiser dans son cadre national. Il y a donc fort à parier que sa sortie de l'UE ait à la longue des conséquences adverses. Catherine Mathieu, qui a recensé les différentes études d'impact réalisées, observe que seule une d'entre elles prévoit une croissance consécutive au Brexit grâce à la libération des contraintes réglementaires..., tandis qu'aucun de ces travaux ne se hasarde à esquisser un changement de modèle économique de la future « Grande-Bretagne globale ».

À défaut d'être économiquement souhaitable, le Brexit est donc essentiellement un processus politique et symbolique. Julie Smith nous aide à appréhender, comme le font des Britanniques, un monde sans alliés permanents avec lesquels on partagerait néanmoins des intérêts, qui, s'ils sont permanents, ne s'expriment pas moins de manière discontinue. En suivant les sinuosités de la communication politique, Nicolas Sowels montre comment le Royaume-Uni, comme toutes les communautés en proie à une crise identitaire, cherche son image au travers du miroir d'un passé mythifié. En particulier, la prise de conscience d'un destin spécifique au-delà de la construction européenne conduit les Britanniques à penser leur différence de manière plutôt rétrograde : à l'opposé des pays du continent, dont les constitutions ont été réécrites en 1945 et les institutions politiques fortement structurées par la construction européenne, le Royaume-Uni peut prétendre à la continuité. Mais ce discours échoue à tracer un avenir clair. Boris Johnson emprunte désormais des accents biblio-churchilliens pour vanter les « plateaux ensoleillés » (*sunlit uplands*) vers lesquels il dirige un peuple élevé dans les brumes des basses-terres marécageuses : est-ce pour préparer le peuple à quarante années d'errance après sa sortie de l'Europe ? John Coffee évoquait dès 2017 la possibilité que les négociations ne soient jamais vraiment conclusives, pour maximiser le pouvoir des décideurs politiques.

Il se pourrait bien toutefois qu'à défaut de régler tous les problèmes par un accord global, on fasse le choix d'une modalité d'association qui permettrait d'en régler les détails au fil du temps. Franklin Dehousse présente trois modèles d'accords d'association, en insistant non seulement sur les caractéristiques propres à chaque solution, mais aussi sur les implications stratégiques de chacune d'elles pour l'Union européenne. Une fois encore, le choix du Royaume-Uni paraît évanescence. Toutefois, le pays a très clairement su se redonner des marges de manœuvre dans la définition des modalités de la coopération qui le lie au continent. À cet égard, l'article d'Alain Costes et Olivier Peyrat est éclairant : il montre d'abord comment les Britanniques ont su gagner une année supplémentaire d'observation pour la British Standards Institution par son maintien dans les organismes de normalisation européens. Mais aussi comment, malgré l'affirmation sans cesse renouvelée d'un engagement total du pays à continuer d'adopter les normes européennes, un marquage UKCA a été créé pour remplacer le marquage CE... Michel Perez décrit plus généralement les traités et les organisations internationales qui lient les Britanniques, directement ou indirectement, au cadre normatif de l'Union européenne : rien de tout cela ne devrait être concerné par le Brexit à proprement parler, mais tout est déjà l'objet de conjectures... et de négociations.

S'il faut convenir que le Brexit ne sera pas réglé par un accord général, mais par une longue série de décisions ou de non-décisions, qui offriront une prise aux discours et à l'action politique, on peut néanmoins s'étonner que cette approche s'étende même aux secteurs dans lesquels il y a plus de complémentarité que de concurrence. Ken Mayhew nous invite à considérer le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche : il y a évidemment une concurrence entre les institutions, mais elles craignent surtout, collectivement, d'être écartées des appels d'offres et autres prérogatives européennes. Le maintien des institutions britanniques dans le périmètre européen ne semble pas dépendre directement d'un accord, mais de l'aménagement de modalités spécifiques pour continuer la coopération universitaire. Dans un cadre apparemment différent – le secteur de l'énergie –, Dominique Auverlot indique que là encore, la problématique du Brexit n'a jamais été centrale. Pourtant, la finalisation d'un accord n'en a pas moins exigé, notamment, de reconstituer des autorités d'arbitrage, ce qui comportait des enjeux symboliques de nature à compliquer le processus de négociation. Dans le domaine automobile, il existe certainement une concurrence entre les constructeurs, mais les règles communes, comme le mode d'homologation des véhicules, profitent à tous, comme le montrent Marc Mortureux et Maria Ianculescu. Il existe aussi des sujets plus sensibles, comme la définition du pourcentage maximal de « matières non originaires » à respecter pour qu'un véhicule soit considéré comme néanmoins originaire d'un pays. On comprend l'avantage concurrentiel que certains pourraient tirer d'un changement prévisible de la règle actuelle, et la difficulté de mettre à plat toutes les règles dans tous les secteurs. Reste que les négociations sont parfois compliquées par la rhétorique de la reconquête de l'indépendance : François-Gilles le Theule fait le point sur l'agriculture et la pêche, en montrant la démesure des enjeux économiques et symboliques qui s'y attachent.

L'examen en détail des secteurs économiques tend donc à montrer que la négociation globale est d'une complexité redoutable, puisque le maintien du *statu quo ante* exige d'associer à des qualités le Royaume-Uni à des institutions dont il était membre *via* l'UE, ou de construire des substituts *ad hoc* aux institutions européennes au prix d'un accroissement de la complexité. Comme si cela n'était pas suffisant, le secteur financier s'inscrit dans un cadre entièrement différent : il n'est pas l'objet de la négociation, mais pourra faire l'objet de décisions d'équivalence sectorielles, comme l'explique Georges Ugeux, qui évoque aussi la difficile gestion dans la durée de ce régime. D'autant que Florence Lustman montre comment les assureurs britanniques ont commencé à préparer leur divergence, en réformant les modalités de vente des produits d'investissement et en organisant une consultation sur la réglementation des fonds propres et des données. Plus généralement, le monde des services financiers est affecté par des situations très diverses. Jean Beunardeau montre en particulier qu'il est improbable que les Européens puissent rapidement se passer de la compensation en euros, en revanche d'autres segments seront plus disputés. Un aphorisme de Louis-Oscar Barenton lui fournit l'occasion de conclure que dans l'incertitude, c'est la logique du marché et de la concurrence qui va prévaloir, sans que l'on puisse dire, aujourd'hui, si les Européens vont apprendre à se passer des Britanniques ou si l'effet du Brexit se limitera à l'ouverture de bureaux de représentation de la City dans les principales places financières. Christian de Boissieu ébauche les scénarios d'une concurrence renouvelée sous l'effet de la perte du passeport pour un certain nombre d'activités, notamment la gestion d'actifs, la compensation et, plus généralement, le fonctionnement des marchés de capitaux. Enfin, l'article de Nicolas Vasse offre un point de vue original sur les marchés financiers, dans la mesure où le régulateur fournit les statistiques (qu'il produit) qui permettent de mesurer les parts de marché de la City en matière de services financiers consommés dans l'Union. Si l'on suppose en outre (en suivant Ricardo) que l'effet sur les prix devrait être proportionnel aux coûts supplémentaires engendrés par les changements, peut-on alors faire l'hypothèse que l'effet du Brexit sur les coûts des services financiers fournis par les entreprises installées à Londres aux consommateurs de l'UE devrait être minime ? Et que c'est précisément cette stabilité des prix qui laisse entrevoir que les changements dus au Brexit en tant que tel pourraient être minimes dans les services financiers, aux exceptions près qui seraient le résultat d'erreurs de coordination ? Reste que Nicolas Vasse nous montre comment la coopération entre les régulateurs va être nettement amoindrie par la fin de l'échange automatique de données. Cette inquiétude des régulateurs sur leur capacité à disposer des informations suffisantes pour détecter les manipulations et les réprimer manifeste une troublante coïncidence : les criminels auraient en commun avec les politiques de ne sortir de l'ambiguïté qu'à leur détriment.

En identifiant les bifurcations significatives et les points d'attention, les auteurs des articles publiés dans ce numéro nous aident à anticiper les étapes à venir de la trajectoire du Royaume-Uni, et l'évolution possible de son modèle économique. Chers lecteurs, c'est en votre nom que je les remercie de partager avec nous leurs lumières.

## Référence

COFFEE J. (2017), *The lessons from Trade Wars – How should the EU respond to Brexit and Trump?*, "Public Authority & Finance" conference, Labex Refi and Columbia Center on Corporate Governance, Paris, 1<sup>er</sup> et 2 septembre, <http://www.revue-banque.fr/banque-investissement-marches-gestion-actifs/article/how-should-eu-respond-brexit-and-trump>

# EU Membership: A Cost-Benefit Analysis for the UK

By Nicholas CRAFTS

Emeritus Professor of Economic History, University of Warwick

This paper reviews the evidence on the economic implications of the UK's accession to the European Economic Community and subsequent EU membership. The benefits were much greater than the costs, probably by a ratio of about 6 to 1. The UK benefited from lower trade costs and higher volumes of trade with other member countries and this raised productivity. Different estimation methods point to permanent gains in the level of real GDP of 8.6 per cent after 10 or 15 years. The costs to the UK were a net contribution to the EU budget which averaged about 0.5 per cent of GDP per year and the adoption of regulations for which compliance costs exceeded benefits, estimated at about 0.9 per cent of GDP per year. Voters in favour of Brexit who were protesting about government policies gave little or no weight to its productivity implications.

## Introduction

The economics of EU membership for the UK can be viewed as the payment of a "membership fee" in return for improved macroeconomic performance, the key components of which are the rate of inflation, the rate of unemployment, and the level of GDP. The fee comprises the costs of acceptance of the rules of the club notably through the UK's net contribution to the EU budget, other costs from the Common Agricultural Policy, and net costs of EU regulations including on freedom of movement.

In a modern OECD economy, in the medium term it is reasonable to think that the rate of inflation is determined by monetary policy which is under the control of an inflation-targeting central bank. Since the UK has remained outside the Euro this means that inflation outcomes are not affected by EU membership. Similarly, in the medium term the (equilibrium) level of unemployment depends on labour market institutions and policies, such as the conduct of industrial relations and the design of the system of unemployment benefits, and these are decided by domestic politics rather than EU regulations. In the shorter term, the level of aggregate demand may also affect unemployment but policies to influence this are also under UK control. There are, however, several ways in which EU membership has impacted on UK productivity performance and thus the level of real GDP per person. These potential benefits can be compared with the membership fee.

The accession of the UK into the EEC reduced the costs and increased the volume of international trade as both tariff and non-tariff barriers to trade decreased, increasingly so as the original customs union progressed into the European

Single Market which represents a significantly greater degree of economic integration than the European Free Trade Area (EFTA) to which the UK belonged prior to 1973. Trade liberalization along these lines can be expected to increase productivity both by the realisation of gains from specialisation along lines of competitive advantage and also by lowering production costs. The latter might reflect economies of scale in a larger market but, perhaps more importantly, could result from an increase in the pressure of competition which improves managerial performance. Greater competition also reduces market power and encourages innovation by firms fearful that their profits will be eroded. In a longer-term perspective, investment may be stimulated by better market access and expectations of greater profitability. The deep economic integration of the EU entailed constraints on UK policymakers, notably in the areas of competition and state aid. As this limited the scope for damaging policies this was also beneficial.

This paper reviews the available evidence with the principal aim of addressing two questions:

- How much has EU membership increased real GDP per person in the UK?
- How have the income gains compared with the "membership fee"?

This also prompts some reflections on a related issue, namely, why did voters choose Brexit?

## The "Membership Fee"

EU membership comes with conditions which are often thought of as costs that are incurred in order to obtain the income gains described above. These include having no control over immigration from the EU, unwanted



Photo © Mark Henley/PANOS-REA

Canary Wharf shopping centre, located on the banks of the Thames, 31<sup>st</sup> January 2014.

**“Joining the EEC reduced trade costs for UK trade with member countries. This raised both trade volumes and the level of GDP per person.”**

regulations, and the UK’s net budgetary contribution (a substantial part of which derives from the CAP).

Migration has only been significant since the mid-1990s and has only become controversial since the accession of (relatively poor) new member states from 2004. The stock of EEA immigrants (excluding Ireland) in the UK rose from 1.5 per cent of the population in 2004 to 5.1 per cent in 2017. A key issue is the impact of migration on the productivity of the domestic labour force and thus on the income of the resident population. Making reliable estimates is challenging but the evidence points to positive effects. An increase of 1 percentage point in the share of migrants in the labour force is estimated to raise total factor productivity (TFP) by 1.6 per cent which would imply that the larger stock of EEA immigrants may have increased TFP by about 5.8 per cent in 2017 relative to 2004. A further important aspect is the net fiscal contribution of migrants. Contrary to much political discourse, EEA immigrants made a net fiscal contribution estimated at £4.7 billion in 2016/17 compared with - £41.4 billion for UK-born and - £9 billion for other immigrants. In sum, it appears that migration from the EU has delivered an economic benefit rather than a cost and does not add to the EU membership fee <sup>(1)</sup>.

Eurosceptic voices frequently complain about the costs of EU regulation. A review by Open Europe of the regulatory impact assessments of this legislation from 1998 onwards found that on average there was a benefit-cost ratio of 1.02. Nevertheless, there are a significant number of regulations for which either there are no benefits or recurring benefits are less than recurring costs. Open Europe (2015) listed 56 such regulations for which the total annual net cost in 2014 was £16.5 billion (0.9 per cent of GDP)<sup>(2)</sup>. Regulations which affect decisions to invest or innovate can impair productivity performance and thus impose welfare losses far in excess of compliance costs. In this regard, however, it should be recognized that the UK has maintained very light levels of regulation as measured by key OECD indicators such as PMR (Product Market Regulation) and EPL (Employment Protection Legislation) for which high scores have been shown to have significant detrimental effects. The UK had a PMR score of 0.78 in 2018 and an EPL score of 1.74 in 2019, the best and sixth lightest in the OECD, respectively. On the World Bank’s ‘Ease of Doing Business’ indicator the UK ranked 8/190 countries in 2019.

The net budgetary contribution is the most visible component of the EU membership fee. Since the rebate

(1) The discussion in this paragraph is based on Migration Advisory Committee (2018).

(2) Since there was less regulation in earlier years these regulatory costs would presumably have been lower.

was agreed in 1984, this has averaged about 0.5 per cent of GDP per year. This includes the main component of the costs of the CAP which have been relatively heavy for the UK because of its small agricultural sector. The net budgetary contribution, after allowing for the UK rebate and EU spending in the UK, is much less than the gross contribution. The average of 2015 and 2016 for the former was £18.3 billion and for the latter was £10.2 billion. The gross figure was, however, used by the Leave campaign to claim that the UK was handing £350 million per week to Brussels which could otherwise be spent on the National Health Service.

In sum, the “membership fee” has probably been no more than about 1.4 per cent of GDP per year comprising the net budgetary contribution and the cost of EU regulations.

## The Impact of EU Accession on UK GDP

Joining the EEC reduced trade costs for UK trade with member countries. This raised both trade volumes and the level of GDP per person. These effects can be quantified by using a gravity model to estimate the impact of EU membership for the volume of trade and then quantifying the effect of expanded trade on the level of income using the estimated relationship in Feyrer (2019) that the elasticity of income to trade is probably between 0.5 and 0.75. This estimate is based on an econometric approach to capture impacts working through improved productivity and a larger capital stock which far exceed traditional gains from improved resource allocation.

The gravity model estimates in Baier *et al.* (2008) imply that EU15 trade in 2000 was at least 71.6 per cent higher than if there had been no trade agreement with the implication that total EU trade was raised by 25.4 per cent. Based on the lower bound of Feyrer’s estimated elasticity, the EU had a positive impact on GDP of 12.7 per cent. Similarly, this method predicts that EU membership raised UK trade relative to the counterfactual by 33.0 per cent after 15 years. In 1988, EEC trade was 51.4 per cent of total so the implication is that joining the EEC had raised UK trade by 17.1 per cent. Taking the lower bound of Feyrer’s estimated elasticity, this would have raised UK GDP by 8.6 per cent.

This result can be compared with that obtained by the ‘synthetic counterfactuals’ method used by Campos *et al.* (2019). This compares growth in each post-EU accession country with growth in a weighted combination of other countries which did not accede and which are chosen to match the accession country before its entry to the EU as closely as possible. A difference-in-differences analysis is then performed to compare the actual and synthetic-control series for each country. The results are that EU accession typically has had a substantial and statistically significant impact on growth relative to the counterfactual of staying out. For countries acceding to the EU between 1973 and 1995, the average impact of EU membership after 10 years is estimated to have been a 6.4 per cent income gain with the UK showing an 8.6 per cent gain.

If these “black box” estimates are to be thought plausible, then we need to have some idea of the source of the productivity gains delivered by accession. A key aspect was the increase in competitive pressure associated with the removal of barriers to trade with EU countries which was an important part of the antidote to British relative economic decline. Reductions in market power effectively addressed long-standing obstacles to productivity performance from weak management and industrial relations problems in British firms. There were favourable impacts on productivity performance consequent on stronger competition and entry threats in product markets with a substantial boost to productivity in sectors which experienced a large reduction in protection. Stronger competition was an effective substitute for weak shareholders in disciplining managerial underperformance. There a surge in productivity growth in unionized firms as organizational change took place under pressure of competition<sup>(3)</sup>.

A second important contribution to the growth effects of EU accession came through foreign direct investment (FDI). It is a standard result in the literature that EU membership has a strong positive effect on FDI for market-access reasons whereas this does not apply to EFTA membership. There is also evidence that the presence of FDI raises productivity levels in domestic firms. Taking account of both these effects, it has been estimated that EU membership increased the level of GDP through the FDI channel by about 2.25 per cent.

EU membership also constrained supply-side policy choices in important ways that improved productivity especially as the rules became stricter and better enforced over time. Competition policy and selective industrial policy were the most relevant areas.

In the early 1970s competition policy was ineffective. Few investigations took place, very few mergers were prevented, the process was politicized, a variety of “public-interest” defences for anti-competitive activities and mergers were allowed, and there were no penalties for bad behaviour. There was a widespread belief that mergers improved productivity and international competitiveness of British business such that competition policy was subordinated to industrial policy. Yet, the evidence shows that, on average, mergers harmed productivity performance. The “lessening of competition” test on which UK and EU law eventually harmonized was surely preferable.

Selective industrial policies, which were much used in the UK in the 1960s and 1970s but with very disappointing results, are prohibited under EU State Aid rules. Although “picking winners” may have been the aspiration, in practice there was a strong bias towards shoring up declining industries. Moreover, policies to subsidize British high-technology industries and create national champions were notably unsuccessful. So, prohibition of such policies, which tend to obstruct rather than promote creative destruction, was a positive contribution from EU membership.

(3) This experience is reviewed in detail in Crafts (2012).

Interestingly, mainstream estimates of the long-run impact of a hard Brexit, which would have the opposite effect to entry, have similar implications. These range from a reduction of 5.5 to 8.7 per cent in UK GDP (Crafts, 2019). Obviously, circumstances now differ in important respects, notably tariff barriers are lower and competition policy is stronger and it is not yet clear how far the UK will go in the direction of misguided state interventionism post-Brexit. Nevertheless, here is a further reason to think that benefits of EU membership have far outweighed costs.

The bottom line is clear. The decision to enter the EEC in 1973 paid off handsomely in economic terms. The benefit from better productivity performance and a higher level of GDP greatly exceeded the membership fee in terms of the net budgetary contribution and costly regulation. The benefit-cost ratio was probably about 6 to 1 once the economy had reached its new equilibrium<sup>(4)</sup>.

### Why Did Voters Choose Brexit?

So, if at the macroeconomic level EU membership has been economically highly beneficial and Brexit will be costly, why did Leave win the referendum vote? Three big points deserve to be highlighted.

First, while the costs of the UK's net budgetary contribution are a "act", the costs of reduced trade in terms of a reduced national income are opaque to the person in the street and are, in any case, an estimate which can be portrayed as unreliable or irrelevant to many voters. The seriously misleading claim of £350 million per week for the NHS emblazoned on the side of the Leave battle bus had far more resonance with the average voter than a permanent loss of, say, 7.5 per cent of GDP<sup>(5)</sup>.

Second, the gains from EU membership were surely not evenly spread across all regions and the relative economic decline of the "north" compared with the "south" may have been exacerbated. Gross value added per head in 2016 in West Midlands was 83.1 per cent of the UK average (101.9 per cent in 1971); for North West, North East and Wales the relativities were 87.4 (95.3), 73.1 (86.1), and 73.0 (87.5), respectively, while London rose to 178.2 (123.4). This primarily reflected adjustment to globalization in the rebalancing of the economy towards financial and business services and away from manufacturing. Over and

above this, however, accession to the EU improved market access more for the South and East than for the North and West; this provoked a shift of economic activity towards the South East.

Third, support for UKIP and Leave was boosted substantially by government austerity policies introduced in the aftermath of the financial crisis which had a big impact on welfare payments in many 'left behind' areas in the regions which were in relative decline. The grievance that this created was the decisive factor which got Leave over the line by adding protest votes to those of core Eurosceptics who did not comprise a majority (Fetzer, 2019).

### Conclusions

EU membership has significantly raised the level of GDP per person in the UK through lowering trade costs and increasing the volume of trade. A reasonable estimate is that the gain was over 8 per cent per year. This is about 6 times greater than the "membership fee" resulting from the net budgetary contribution and costly regulation.

### References

- CAMPOS N., CORICELLI F. & MORETTI L. (2019), "Institutional Integration and Economic Growth in Europe", *Journal of Monetary Economics*, 103, pp. 88-104.
- CRAFTS N. (2012), "British Relative Economic Decline Revisited: the Role of Competition", *Explorations in Economic History*, 49, pp. 17-29.
- CRAFTS N. (2019), "The Fall in Potential Output due to the Financial Crisis: a Much Bigger Estimate for the UK", *Comparative Economic Studies*, 61, pp. 625-635.
- FETZER T. (2019), "Did Austerity Cause Brexit?", *American Economic Review*, 109, pp. 3849-3886.
- FEYRER J. (2019), "Trade and Income: Exploiting Time Series in Geography", *American Economic Journal: Applied Economics*, 11(4), pp. 1-35.
- Migration Advisory Committee (2018), *EEA Migration in the UK: Final Report*, [www.gov.uk/government/publications/migrant-advisory-committee-mac-report-eea-migration](http://www.gov.uk/government/publications/migrant-advisory-committee-mac-report-eea-migration)
- Open Europe (2015), "Top 100 EU Rules Cost Britain £33.3bn", [www.openeurope.org.uk/intelligence/britain-and-the-eu/top-100-eu-rules-cost-britain-33.3bn/](http://www.openeurope.org.uk/intelligence/britain-and-the-eu/top-100-eu-rules-cost-britain-33.3bn/)
- PAIN N. & YOUNG G. (2004), "The Macroeconomic Impact of UK Withdrawal from the EU", *Economic Modelling*, 21, pp. 387-408.

(4) The magnitude is huge given that this is a *permanent* change in the level of income compared with the counterfactual. Evaluated over 20 years from  $t + 5$  to  $t + 25$  and assuming 2 per cent year trend growth if the permanent impact is 7.5 per cent of GDP, the total loss equals 182 per cent of initial GDP or a present value of 110 per cent of initial GDP at a discount rate of 3.5 per cent assuming trend growth at 2 per cent per year (Crafts, 2019).

(5) As a heckler in Newcastle-upon-Tyne shouted at a Remain advocate: "That's your bloody GDP. Not ours!"

# Brexit : quel impact macroéconomique selon la littérature ?

Par Catherine MATHIEU  
Économiste, OFCE

Le référendum de juin 2016, qui s'est soldé par la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, a ouvert une période d'incertitude économique et politique. De nombreuses études ont été publiées sur les impacts économiques qu'aurait le Brexit. Cet article examine les études publiées sur les impacts de cette sortie, à court et à long termes, selon différents scénarios allant d'un *soft* Brexit jusqu'à un *hard* Brexit. Ces études fournissent des résultats très différents selon leurs méthodes et leurs hypothèses sur les relations futures entre le Royaume-Uni et l'UE27. Les études qui utilisent des modèles de gravité et des modèles d'équilibre général calculables concluent généralement à des effets faiblement négatifs sur le PIB britannique. Certaines accentuent ces effets en y ajoutant l'impact négatif sur la croissance de la productivité du travail d'une ouverture moindre sur l'extérieur, même si les Brexiteurs veulent ouvrir le Royaume-Uni aux économies non européennes. D'autres pensent qu'un choc de libéralisation pourrait stimuler la production, et ce même si le Royaume-Uni est déjà une économie très libérale.

Le référendum de juin 2016, qui s'est prononcé en faveur de la sortie du Royaume-Uni de l'UE, a ouvert une période de forte incertitude économique et politique au Royaume-Uni, mais aussi dans l'UE27. Le vote en faveur du Brexit est principalement dû à des raisons politiques : il est l'expression de la volonté des Britanniques de regagner leur souveraineté nationale, notamment de ne plus être soumis aux décisions des institutions européennes ou de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), et de pouvoir à nouveau contrôler les entrées de travailleurs de l'UE. Paradoxalement, ce vote a rassemblé les victimes de la mondialisation (pêcheurs, travailleurs des régions touchées par la désindustrialisation) souhaitant davantage de protection et les partisans d'un choc de libéralisation.

Le débat sur le Brexit, tant avant qu'après le référendum, s'est focalisé sur ses aspects économiques. Pour certains, le Brexit aurait des conséquences désastreuses pour l'économie britannique, qui se verrait privée des avantages liés à son appartenance au marché unique et deviendrait moins ouverte, ce qui conduirait à une croissance potentielle plus faible. Pour d'autres, l'impact de sa sortie du marché unique serait très limité et pourrait être compensé par une plus grande ouverture aux économies non européennes et par un choc de libéralisation.

Dans cet article, nous procédons à une revue critique des différentes analyses économiques publiées en lien avec ce débat, selon différents scénarios de sortie (pour une présentation plus détaillée, voir Mathieu, 2020). Évaluer les conséquences économiques du Brexit est difficile pour

trois raisons. Nul ne savait pendant le débat (et toujours pas en cette mi-novembre 2020), quelles seraient les modalités précises du Brexit. Le Brexit aura des impacts économiques variables selon ses différents canaux de transmission que toutes les études ne prennent pas en compte ; de grandes incertitudes subsistent sur l'importance de certaines dimensions, comme l'influence d'une large ouverture commerciale et des investissements directs étrangers (IDE) sur la croissance de la productivité. Enfin, les études utilisent des méthodes différentes : des modèles d'équilibre de long terme ou des modèles macroéconomiques de court-moyen terme.

Certaines études ont été produites par des universitaires ou des centres de recherche, mais beaucoup sont issues d'institutions officielles (Trésor britannique, OCDE, etc.) ou de groupes de réflexion pro ou anti-européens, dont l'objectivité est discutable.

## Des scénarios de séparation qui vont du *soft* au *hard* Brexit

En étant membre de l'UE, le Royaume-Uni participait au marché unique, donc à l'Union douanière (pas de droits de douane à l'intérieur de cette Union, un tarif douanier extérieur et des accords commerciaux communs) ; il appliquait les normes et les réglementations communes ; il respectait les quatre libertés de circulation (marchandises, services, capital et travail) ; il reconnaissait la jurisprudence de la CJUE ; il contribuait au budget de l'UE et participait aux prises de décision de l'Union.

En quittant l'UE, le Royaume-Uni ne peut pas rester dans le marché unique, puisqu'il souhaite contrôler à nouveau l'entrée sur son territoire des travailleurs de l'UE, ne plus être soumis à la jurisprudence de la CJUE, pouvoir faire évoluer ses réglementations et signer des accords commerciaux spécifiques avec des pays tiers.

Deux scénarios de sortie peuvent être envisagés.

Un *soft* Brexit : scénario dans lequel l'UE signerait avec le Royaume-Uni un accord de libre-échange (ALE) qui comporterait :

- une union douanière réduite aux marchandises,
- des dispositions limitées pour les services, dont les services financiers (l'ouverture des marchés de l'UE dépendant de la conformité des réglementations du Royaume-Uni avec celles de l'UE),
- la reconnaissance mutuelle des diplômes et qualifications,
- le respect des indications géographiques protégées (IGP),
- la participation du Royaume-Uni à certains programmes ou agences européens.

Le point délicat de ce scénario est que l'UE demande au Royaume-Uni de ne pas s'engager dans une stratégie concurrentielle en matière fiscale, sociale et réglementaire, ainsi qu'en matière d'aides publiques, donc de s'aligner sur les normes européennes et que cet engagement soit juridiquement contrôlable.

En l'absence d'accord, un *hard* Brexit impliquerait l'application des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ce qui limiterait l'accès des marchandises et des services britanniques aux marchés de l'UE, mais qui en contrepartie donnerait au Royaume-Uni un maximum de liberté pour faire évoluer sa réglementation et signer des accords avec des pays tiers. Se poserait alors la question des barrières tarifaires et non tarifaires. Les droits de douane seraient, au plus, ceux de la nation la plus favorisée (NPF) actuellement pratiqués par l'UE (et le Royaume-Uni) vis-à-vis des pays tiers : les taux de douane NPF appliqués (pondérés par la structure des échanges) seraient faibles, de 3,3 % pour les exportations britanniques vers l'UE et de 4,4 % pour les importations britanniques en provenance de l'UE (OBR, 2018b). Mais ces droits sont très hétéroclites selon les secteurs ; ils sont particulièrement élevés dans l'agriculture où ils peuvent atteindre 50 % (or, le Royaume-Uni importe 30 % de son alimentation). Le Royaume-Uni pourrait choisir d'abaisser unilatéralement ces droits.

Les barrières non tarifaires, plus difficiles à évaluer, existent dès que le Royaume-Uni quittera le marché unique : ce sont des coûts administratifs supplémentaires, des formalités douanières, des vérifications de l'origine des produits. Du survol de l'étude de l'OBR (2018b), il ressort que ces barrières non tarifaires sont estimées à une barrière tarifaire équivalant à 10 % pour un régime de l'OMC (un taux moyen se situant dans une fourchette allant de 6,5 à 12,9 %) et à 6,5 % dans le cadre d'un accord de libre-échange (dans une fourchette de 5,9 à 7 %). Le FMI (2018b) retient des équivalents de 20 % (régime de l'OMC) et de 10 % (ALE).

## Les méthodes utilisées

Selon les études, les canaux de transmission du Brexit et les méthodes diffèrent. Le Tableau 1 ci-après présente les différents canaux de transmission de long terme retenus dans 17 études influentes publiées depuis 2016.

### Questions commerciales

Toutes les études donnent une estimation de l'impact du Brexit sur les flux commerciaux entre le Royaume-Uni et l'UE27. Certaines études fixent de manière arbitraire les obstacles non tarifaires qui résulteraient d'une sortie du marché unique intervenant sous un régime de libre-échange ou de l'OMC. D'autres utilisent des modèles de gravité, qui prédisent les échanges entre deux pays en utilisant des variables telles que la taille des deux pays considérés, leur distance géographique, une langue commune, des liens historiques et l'appartenance à une même zone de libre-échange. De tels modèles peuvent être utilisés pour estimer la réduction des échanges (et parfois des IDE) qui résulterait de la sortie du Royaume-Uni du marché unique, en tenant compte des effets spécifiques de l'adhésion au marché unique par rapport à un régime de libre-échange ou de l'OMC.

Ces estimations surévaluent sans doute l'impact du Brexit, car elles ne tiennent pas compte des effets d'hystérèse (les pertes liées à la sortie du marché unique sont évaluées à partir des gains liés à l'adhésion au marché unique),

	Commer- ce	IDE	Producti- vité Niveau	Producti- vité - Crois- sance	Immi- gration	Politique budgé- taire	Dérégle- mentation
Oxford Economics (2016)	BT et BNT	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Non
HM Treasury (2016a)	Modèle de gravité	Modèle de gravité	Oui	Non	Non	Non	Non
OECD (2016)	Modèle de gravité	Modèle de gravité	Oui	Non	Oui	Non	Oui
NIESR (2016)	Estimation économétrique, BT	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non
CPB (2016)	Modèle de gravité	Non	MEGC	En variante	Non	Non	Non
Dhingra <i>et al.</i> (2017)	BT et BNT	Non	MEGC	En variante	Non	Oui	Non
Leave Means Leave (2017)	?	Non	?	Positive	Oui	Oui	Oui
Vandenbussche <i>et al.</i> (2017)	BT et BNT	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Felbermayr <i>et al.</i> (2017, 18, 19)	Modèle de gravité	Non	MEGC	Non	Non	Non	Non
Cepii (2018)	Modèle de gravité	Non	MEGC	Non	Non	Non	Non
Open Europe (2018)	BT et BNT	Non	Non	Non	Non	Oui	Oui
Cambridge Economics (2018)	BT et BNT	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non
FMI (2018a)	BT et BNT	Non	MEGC	Non	Non	Non	Non
NIESR (2018)	BT et BNT	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non
FMI (2018b)	BT et BNT	Oui	MEGC	Non	Oui	Non	Non
HM Government (2018b)	BT et BNT	Non	Non	Non	Non	Oui	Oui
Banque d'Angleterre (2018)	Modèle de gravité	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non

BT : barrière tarifaire ; BNT : barrière non tarifaire.

Tableau 1 : Brexit, les différents canaux des effets de long terme (régime OMC) – Source : études citées.

mais aussi du fait que l'impact du marché unique a été plus faible pour le Royaume-Uni que pour la moyenne des autres pays membres de l'UE (Coutts *et al.*, 2018). Certaines études rendent également compte des gains résultant d'accords potentiels de libre-échange avec des pays tiers. Dans les modèles de gravité, l'effet du Brexit sur les flux commerciaux ne dépend pas des estimations des élasticités-prix du commerce extérieur ; ce sont des boîtes noires. Au contraire, les effets dépendent fortement de ces estimations dans les modèles estimant les obstacles tarifaires et non tarifaires.

### Questions d'efficacité

Dans un second temps, la plupart des études utilisent un modèle d'équilibre général calculable (MEGC), représentant le fonctionnement de l'économie nationale selon un schéma néo-classique, pour évaluer les pertes d'efficacité résultant de ces barrières, de la baisse des échanges – qui oblige le pays à produire des biens pour lequel il est moins efficace –, d'une production sectorielle moindre – qui induit des pertes d'économies d'échelle. En général, les effets statiques obtenus avec des MEGC sont relativement faibles, car ces modèles supposent que le plein emploi sera maintenu grâce à un degré élevé de mobilité du capital et de la main-d'œuvre entre les secteurs économiques.

### Effets de productivité

Certaines études influentes ajoutent des effets dynamiques : une plus faible ouverture économique (en termes de commerce ou d'IDE) réduirait les incitations à l'innovation, la capacité d'importer des innovations technologiques et la pression de la concurrence, et, par conséquent, entraînerait une plus faible croissance de la productivité. Dans ces études, les effets dynamiques sont très forts, mais reposent sur peu de bases empiriques : le ralentissement de la croissance de la productivité dans les pays avancés observé ces dernières années rend peu crédible un fort impact de l'ouverture économique sur les gains de productivité. Même si les entrées d'IDE diminueront après le Brexit, elles resteront relativement élevées. Surtout, les Brexiteurs n'envisagent pas de fermer mais au contraire d'ouvrir davantage l'économie britannique « sur le grand large », en particulier en direction des États-Unis, de la Chine et des pays du Commonwealth, pour accroître la concurrence sur les marchés et encourager les innovations technologiques.

### Effets de court terme

Certaines études utilisent des modèles macroéconomiques, où la production est déterminée par la demande. Les barrières commerciales entraînent une diminution des volumes d'exportation et d'importation. Ainsi, l'impact du Brexit sur la production est incertain, car les importations britanniques en provenance de l'UE dépassent les exportations britanniques vers l'UE. L'augmentation des prix à l'importation peut entraîner une baisse des revenus des ménages britanniques ; *a fortiori*, il faudra du temps aux producteurs britanniques pour remplacer les importations. Les résultats finaux dépendent également de l'évolution du taux de change : une livre plus faible améliore certes

la compétitivité britannique, mais réduit les revenus réels des ménages. Les effets négatifs importants sont souvent obtenus à partir de deux hypothèses : 1 – les anticipations d'un fort effet négatif à long terme sur le PIB entraîneront une baisse des cours des actions et réduiront immédiatement la consommation des ménages ; 2 – l'incertitude sur les conditions commerciales réduira les investissements des entreprises.

### Les migrations

L'immigration en provenance de l'UE pourrait être moindre, ce qui pourrait réduire la main-d'œuvre disponible ainsi que le PIB, car le plein emploi est supposé à long terme. Certaines études prévoient que la restriction de l'immigration aura un effet négatif sur la productivité, les entreprises ne pouvant dès lors trouver à l'étranger la main-d'œuvre qualifiée dont elles pourraient avoir besoin. D'autres estiment au contraire que les restrictions à l'immigration de la main-d'œuvre non qualifiée obligeront les entreprises à investir dans des équipements plus productifs. D'autres encore considèrent que ces restrictions réduiront les incitations à accroître les compétences des travailleurs britanniques.

### Impact budgétaire

Le Brexit permettra au Royaume-Uni d'économiser des transferts nets avec l'UE estimés à environ 9 milliards de livres sterling (0,5 % du PIB – OBR, 2018a). Si le Royaume-Uni introduisait des droits NPF sur les importations en provenance de l'UE27, le budget du Royaume-Uni pourrait s'accroître en recettes de 13 milliards de livres sterling (Clarke *et al.*, 2017). Si, au contraire, le Royaume-Uni décidait de réduire tous ses tarifs à zéro, la perte serait d'environ 13 milliards de livres sterling (Levell, 2018). L'impact serait donc faible.

### Taux de change

Si les barrières tarifaires et non tarifaires s'accroissent, les exportations britanniques seront moins compétitives ; mais *a contrario* les producteurs britanniques seront plus compétitifs par rapport aux importateurs étrangers sur le sol britannique, même si les prix des produits intermédiaires augmentent. La dépréciation de la livre sterling améliorera la compétitivité du Royaume-Uni. La plupart des MEGC supposent qu'à long terme, les comptes courants extérieurs devraient être en équilibre. Ainsi, la baisse des importations devrait être compensée par une baisse des exportations, ce qui implique une production moins efficace.

### Réglementation

Pour les économistes libéraux, les réglementations européennes constituent un obstacle à l'efficacité et à la croissance : quitter l'UE devrait donc permettre un choc de dérégulation qui stimulera la croissance britannique. Ainsi, le mouvement pro-Brexit, Leave Means Leave (2017), estimait que l'effet sur le PIB britannique serait de 7,5 % à long terme dans un régime de l'OMC. Mais le Royaume-Uni étant déjà l'un des pays de l'OCDE les moins réglementés, les gains d'une nouvelle déréglementation ne pourraient être que modestes.

	Accord de libre-échange	Régime OMC
Oxford Economics (2016)	-0,8/-3,1	-1,5/-3,9
HM Treasury (2016a)	-6,2	-7,5
OCDE (2016)		-5,1
NIESR (2016)	-2,1	-3,2
CPB, statique/dynamique (2016)	-3,4/-5,9	-4,1/-8,7
Dhingra <i>et al.</i> (2017)	-1,3/-6,3	-2,7/-13,3
Leave Means Leave (2017)		+7,0
Vandenbussche <i>et al.</i> (2017)	-1,2	-4,5
Felbermayr <i>et al.</i> (2017)	-0,6	-1,4/-1,1**
Felbermayr <i>et al.</i> (2018a)*	-1,8	-3,2/-2,2**
Felbermayr <i>et al.</i> (2018b, 2019)*	-0,9	-2,8/-1,4**/-0,5***
Open Europe (2018)		-2,2
Cambridge Econometrics (2018)	-1,0/-1,6	-2,7/-3,0
FMI (2018a)	-2,5	-4,0
NIESR (2018)	-3,9	-5,5
FMI (2018b)	-3,1	-6,2
HM Government (2018b)	-6,7	-9,3

\* Sur la consommation en volume ; \*\* Scénario « Global Britain », avec des accords avec les pays hors UE ; \*\*\* Hard but smart Brexit.  
Tableau 2 : Impacts du Brexit sur le PIB britannique, selon différentes études, en 2030 (en points) – Source : Études citées.

## Les impacts du Brexit sur le PIB britannique

La littérature économique donne des évaluations divergentes de l'impact du Brexit, en fonction des scénarios et des hypothèses retenus (voir le Tableau 2 ci-dessus). Dans un scénario de Brexit dur, les impacts à long terme sur le PIB britannique vont de - 13,3 % (dans des modèles incorporant des effets durables sur la croissance de la productivité) à + 7 % (en supposant de très forts gains résultant de la libéralisation). La médiane est de l'ordre de - 4,5 %.

Parmi les études récentes, Hantszche *et al.* (2018) utilisent le modèle macroéconomique NiGEM pour évaluer l'impact du Brexit. En cas de sortie sans accord (régime de l'OMC), la perte de PIB serait de 5,5 % en 10 ans, dont 1,8 point en raison de la baisse des échanges, 1,7 point en raison de la diminution de la migration nette, 1,4 point en raison d'un effet de productivité et 0,4 point en raison de la baisse des IDE.

## Une sortie sans accord ?

Il est difficile d'évaluer les impacts à court terme d'une sortie sans accord, qui interviendrait le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Elle conduirait probablement à une nouvelle baisse de la livre et de l'investissement des entreprises. L'UE et le Royaume-Uni pourraient s'entendre (ou non) sur un constat de désaccord, qui éviterait des ruptures brutales dans les échanges à court terme (Hard but Smart Brexit, Felbermayr, 2019). Le Royaume-Uni pourrait décider de ne pas instaurer des tarifs (sauf pour les produits agricoles) et des barrières non tarifaires. De son côté, l'UE se sentirait obligée de rétablir des tarifs douaniers, avec la difficile question de la frontière irlandaise. Les pays liés par un ALE avec l'UE pourront considérer que ces accords

s'étendent au Royaume-Uni ou qu'ils sont obsolètes. À la mi-novembre 2020, il restait encore 15 pays (sur 77) avec lesquels le Royaume-Uni n'avait pas fini de négocier la continuité des accords commerciaux existants.

Le risque le plus important est une perturbation des chaînes de production, mais les entreprises auront probablement pris des mesures pour l'éviter. À l'inverse, il n'y a pas de risque de crise financière, le Royaume-Uni ayant gardé sa souveraineté monétaire et ayant un système bancaire solide (Banque d'Angleterre, 2018). Si, en 2019, le gouvernement britannique pouvait envisager de mener une politique budgétaire expansionniste (le déficit budgétaire ne représentait que 2,3 % du PIB) pour soutenir la croissance, à la fin 2020, les incertitudes d'un choc lié au Brexit sont passées au deuxième plan, derrière le choc de la pandémie de Covid-19, qui a causé plus de 50 000 décès dans le pays, réduit le PIB de près de 10 % et creusé le déficit public.

## Conclusion

La littérature économique donne des évaluations largement divergentes de l'impact du Brexit. Dans un scénario de Brexit dur, les impacts sur le PIB britannique vont de - 13,3 % à + 7 % à long terme. La médiane est de l'ordre de - 4,5 %. De nombreuses études surestiment, pour des raisons politiques, soit l'impact négatif du Brexit sur la croissance future de la productivité de l'économie britannique, soit l'impact positif de nouvelles déréglementations.

Bien qu'un certain degré d'harmonisation soit nécessaire en matière de normes et de fiscalité, un pays ne devrait pas être obligé d'abandonner sa souveraineté intérieure pour bénéficier des avantages du libre-échange. Cela plaide pour un troisième cercle autour de l'UE (Mathieu et Sterdyniak, 2018).

L'accumulation d'accords commerciaux bilatéraux crée un système commercial mondial de plus en plus complexe. Nous prôtons donc le retour à des règles unifiées sous le contrôle de l'OMC, lesquelles devraient prendre en compte le droit du travail, les normes sanitaires et écologiques et la lutte contre le changement climatique.

La perspective du Brexit aurait pu affaiblir l'UE, en montrant qu'un pays pourrait décider de la quitter. Mais l'UE a fait preuve d'unité dans les négociations en maintenant des positions dures et sans compromis. L'UE est une cage dorée, dont il est difficile, voire impossible de sortir.

## Bibliographie

BANQUE D'ANGLETERRE (2018), *EU Withdrawal Scenarios and Monetary and Financial Stability*.

BOOTH S. & SHANKAR A. (2018), "No Deal: The Economic Consequences and How They Could Be mitigated", *Open Europe*, 10/2018, November.

CAMBRIDGE ECONOMETRICS (2018), *Preparing for Brexit*, January.

COUTTS K., GUDGIN G. & BUCHANAN J. (2018), "How the Economics Profession Got It Wrong on Brexit", *Working Paper*, 493, Centre for Business Research, University of Cambridge, January.

DHINGRA S., HUANG H., OTTAVIANO G., PESSOA J. P., SAMPSON T. & VAN REENEN J. (2017), "The Costs and Benefits of Leaving the EU: Trade Effects", *CEP Discussion Paper*, 1478, April.

EBELL M. & WARREN J. (2016), "The Long Term Economic Impact of Leaving the EU", *National Institute Economic Review*, May.

FELBERMAYR G., FUEST C., GRÖSCHL J. & STÖHLKER D. (2017), "Economic effects of Brexit on the European Economy", *Econ Pol Policy Report*, 04-2017, November.

FELBERMAYR G., GRÖSCHL J. & STEININGER M. (2018a), "Brexit through the Lens of New Quantitative Trade Theory", *Mimeo*.

FELBERMAYR G., GRÖSCHL J. & STEININGER M. (2018b), "Quantifying Brexit: From Ex post to Ex ante Using Structural Gravity", *Cesifo Working Papers*, 7357, November.

FELBERMAYR G., FUEST C., GERSBACH H., RITSCHL A. O., THUM M. & BRAML M. T. (2019), "Hard Brexit ahead: breaking the deadlock", *EconPol Policy Brief*, 12, January.

FELBERMAYR G. (2019), "Brexit: A Hard-but-Smart Strategy and its consequences", *Intereconomics*, 54(3), May-June.

FMI (2018a), *Long Term Impact of Brexit on the EU*, July.

FMI (2018b), *Brexit: Sectoral Impact and policies*, November.

FMI (2019), "A No Deal Brexit", in *World Economic Outlook*, April.

HANTZSCHE A., KARA A. & YOUNG G. (2018), "Prospects for the UK economy", *National Institute Economic Review*, 246, November.

HM GOVERNMENT (2018a), *The future relationship between the United Kingdom and the European Union*, July.

HM GOVERNMENT (2018b), *EU Exit long term economic analysis*, November.

HM TREASURY (2016a), *The long-term economic impact of EU membership and the alternatives*, April.

HM TREASURY (2016b), *The immediate economic impact of leaving the EU*, June.

KIERZENKOWSKI R., PAIN N., RUSTICELLI E. & ZWART S. (2016), "The Economic Consequences of Brexit: A Taxing Decision", *OECD Economic Policy Paper*, 16, April.

IFS (2018), "The exposure of different workers to potential trade barriers between the UK and the EU", *Green budget*, October.

LABOUR LEAVE, LEAVE MEANS LEAVE & ECONOMISTS FOR FREE TRADE (2017), *New Model Economy for A Post-Brexit Britain*, September.

LEVELL P. (2018), "The Customs Union, tariff reductions and consumer prices", *IFS Briefing*, note 225, March.

MATHIEU C. (2020), "Brexit: What economic impacts does the literature anticipate?", *Revue de l'OFCE*, n°167, pp. 43-81.

MATHIEU C. & STERDYNIK H. (2018), « Brexit : comment le Royaume-Uni et l'UE vont-ils rebondir ? », *L'Économie européenne 2018*, OFCE, La Découverte.

MAYER T., VICARD V. & ZIGNAGO S. (2018), "The Cost of Non-Europe, Revisited", *CEPII Working Paper*, 2018-06, April.

OBR (2018a), *Economic and Fiscal outlook*, March.

OBR (2018b), "Brexit and the OBR's forecasts", *Discussion Paper*, 3, October.

OXFORD ECONOMICS (2016), *Assessing the economic implications of Brexit*, March.

ROJAS-ROMAGOSA H. (2016), "Trade effects of Brexit for the Netherlands", *CPB Background Paper*, June.

VANDEBUSSCHE H., CONNELL W. & SIMONS W. (2017), "Global Value Chains, Trade Shocks and Jobs: An Application to Brexit", *KU Leuven Discussion Papers*, September.

# The UK-EU relationship in retrospect – And prospect

By Julie SMITH  
Cambridge University

The Brexit separation between the UK and continental Europe can, in a way, be seen as a continuation of the history of post-war relations across the Channel. While the six founding Member States of the European Communities were in favour of pooling their sovereignty to ensure mutual benefit, the UK chose a different path, reflecting a long-standing preference for free trade rather than political cooperation. Reluctance to anything beyond the free market has been an essential feature of British participation in the European Union.

As the European Union (EU) prepared to commemorate the seventieth anniversary of the original (Coal and Steel) Community on 18<sup>th</sup> April 2021, the United Kingdom (UK) was looking to a future outside the European Union. This divergent approach to Europe's future can in some ways be seen as a continuation of the post-war history of relations across the English Channel. While six West European countries favoured pooling sovereignty in order to secure mutual benefits in terms of peace, prosperity and security in the emerging integration process, the United Kingdom chose a different path, reflecting a long-standing preference for free-trade over political cooperation. Such preferences can be seen at the creation of the founding Communities, in the UK's decision to establish the European Free Trade Association, and most clearly in the UK's 2016 decision to leave the EU again. Thus, as this short article will show, the UK's relations with the EU before, during and after membership, in many ways reflect the same deeply held UK concerns about free trade and sovereign and a long-held view that the UK has no permanent allies, only permanent interests. Yet, the context in which the UK emerged from the EU has fundamentally changed, the challenges for a European state outside the Union perhaps greater than anyone, even the most passionate advocates of the UK's ongoing membership, could have imagined in their darkest moments.

The story of the UK's relations with its European neighbours is characterized by misunderstandings and frustration, marked by shared interests but differing world views. Perhaps nowhere have such differences been more profound than between the UK and its nearest continental neighbour: France, the numerous similarities between the countries notwithstanding. Both countries ended the Second World War as two of the four Allied Powers in Europe alongside the US and the Soviet Union. Both were former colonial powers that would see their empires decline and could no longer claim to be global powers so much as middle-ranking

countries. Both states remained committed to military capabilities and both would acquire nuclear weapons and a permanent seat at the United National Security Council. In these respects, the two countries had – and still have – more in common than either has with any of the other 26 EU Member States, including Germany. Yet in the aftermath of the World War Two, these two countries took markedly different directions. Whereas France became a founding member of the Coal and Steel Community, the UK remained aloof from the embryonic integration process, as former Prime Minister Winston Churchill put it, "we are with Europe but not of it". The decision to remain "apart from Europe" rather than "a part of it", ensured that the UK played no part in the foundation of the European Communities, despite playing a full part in the intergovernmental institutions established in the late 1940s and 1950s, including the Council of Europe and the North Atlantic Treaty Organization (NATO). That fateful early decision not to join the European project at its inception meant that when the UK finally did accede the rules of engagement had been set – primarily by the federalist vision of Jean Monnet. As a late-comer, the UK was destined to follow the rules, not to lead despite hopes and expectations of many.

The UK was not unique in its reluctance to accept the basic tenets of what came to be known as European integration – the Scandinavians also preferred intergovernmental cooperation – but it was the UK's position that was most significant in opposing supranationalism, initially thwarting attempts in the 1940s to move towards a federal Europe which at the time seemed the desired position of many (elites and citizens alike) elsewhere in Europe<sup>(1)</sup>. Yet, the

(1) The creation of both the Organization for European Economic Cooperation and the Council of Europe established in 1948 both owed their inter-governmental framework to the UK's preferences. The ECSC was explicitly set up on a supranational basis as others, notably France, were no longer prepared to let British reluctance prevail.



A woman holding a leaflet about Brexit.

**"The divergent approach to Europe's future between the UK and the continent can in some ways be seen as a continuation of the post-war history of relations across the English Channel."**

UK was also the country that some of the Six, notably The Netherlands, were keenest to welcome into the Communities once established, in part because it was expected to add ballast against the two largest members: France and Germany, the very neighbours whose rivalries the integration process was intended to resolve, as Churchill had pointed out in his Zurich Speech of 1946, but which were still viewed with suspicion by their smaller neighbours.

The prospect of supranationalism and uncertainty about the ultimate direction of the European project ensured the UK's initial dalliance with negotiations for the Coal and Steel Community was brief: the UK had just nationalized coal and had little interest in putting it under supranational authority, quite apart from its persistent sense of global reach and commitment to national sovereignty. That decision was under the post-war Labour government, and there seemed a chance that the Conservatives who took office in 1951 might have had a different stance, not least in light of Churchill's Zurich Speech. However, there was no change initially in the UK's position as the Six moved on to create the Atomic Energy and Economic Communities (respectively Euratom and the EEC). Indeed, the British narrative at the time was dismissive of a project that it believed was doomed to fail, if it ever took off, particularly given the failure of the European Defence Community (EDC) in 1954.

The UK's position towards cooperation was not wholly negative but it would always be on the UK's own terms, namely intergovernmental. Thus, the Eden Plan which helped resolve the question of defence in Europe following the demise of the EDC emanated from London and brought positive results in terms of outcomes, but what it did not do was foster the embryonic integration process: the lines of functional federalism and intergovernmental logics divided the founders of the Communities and the UK at their inception and the divergent approaches would shape the subsequent sixty years of British engagement.

While the UK was reluctant to pool sovereignty, the Conservative government (1951-64) did recognize the benefits of free trade (still the leitmotiv of many of those advocating leaving the EU sixty years later). Thus it proposed ways of creating a larger free trade area that would have included the Six in a wider and looser arrangement than envisaged in the Treaty of Rome. Now seen as an attempt to wreck to emergent integration process, the original plan came to naught. The alternative, rival European Free Trade Association (EFTA) established in 1958 only brought together six rather small economies alongside the UK, which rapidly saw its economic error: being a larger fish in a small pool may not be economically advantageous – perhaps offering a lesson the UK would do well to heed as it seeks new trade deals outside the Union.

While EFTA failed to thrive economically, dominated as it was by the UK, the emerging EEC rapidly proved beneficial to its members who saw their economies expand. So began sixty years of magnetic attraction as third countries started to press their respective cases for membership of the successful trade and political bloc.

The UK would be among the first to try to join the Communities in the 1960s, along with fellow EFTA members, Denmark, Ireland and Norway. At the time there was no formal process for enlargement, in contrast to the elaborate provisions put in place in the 1990s in preparation for Eastward enlargement. Members and would-be members merely had the treaties to go by – and the 1957 Treaty of Rome establishing the EEC simply stated that “any European state may apply to be a member”. What should happen thereafter was not elaborated. The UK clearly met the one accession criterion, of being European, at least geographically if not in terms of outlook, still tending to look West to the “special relationship” with the US forged during World War Two or globally to the nascent Commonwealth, born of its erstwhile Empire. French President General Charles de Gaulle took matters into his own hands, unilaterally declaring « Non » at a press conference in January 1963. Absent any clear rules for joining, the UK (and by extension to other three states) had no right of appeal then or in 1967 when de Gaulle blocked British membership for a second time. A single Member State could block enlargement indefinitely, then as now.

De Gaulle’s stated reasons for rejecting the UK differed somewhat on the two occasions but the key issues related to concerns over British competition for leadership in Europe, the UK’s close relationship with the US, which he considered made the UK a potential American “Trojan horse” and, by 1967, a rather scathing view that the UK should not seek to join the successful EC when its own economy was failing, having refused to join at the outset, when it had the chance to do so. With hindsight, it is easy to think that De Gaulle’s scepticism about British membership was justified. When the UK finally did join in January 1973 (after De Gaulle’s departure from the European political scene in 1969), it proved to be reluctant to support further integration, almost immediately tried to renegotiate its terms of membership, belatedly held a referendum on whether to be in the Community at all, and then spent nearly five years demanding a budgetary rebate. The budgetary wrangle that laid bare the fundamental differences in conception of integration – France argued there was no principle of « juste retour ». The UK begged – at length and to general frustration – to differ. This was no rival for leadership but rather a laggard, likely to hold up integration, or so it appeared.

Yet, the pattern for stalling integration as Margaret Thatcher did so effectively from 1979 until 1984 while she sought to “get our money back” had been set by De Gaulle in 1965 when he provoked the “crisis of the empty chair”. Thatcher had learned that lesson well. Indeed, De Gaulle’s reluctance to countenance British membership of the EC in many ways deprived him of the opportunity of welcoming a like-minded country into the Communities, one that

favoured national sovereignty over pooled sovereignty and which adopted a fundamentally realist approach to international relations. When the founding Communities were established during the French Fourth Republic de Gaulle had not been supportive. As President he swiftly welcomed integration for the benefits he recognised it brought to the French economy. Nonetheless, he insisted on the importance of the nation state, demanding « l’Europe des patries », quite unlike the vision of Monnet and the other founding fathers.

The UK was to prove a difficult member as De Gaulle had anticipated, albeit not in the way that he might have anticipated. Despite the occasional British aspirations to be “at the heart of Europe”, the UK scarcely challenged France for leadership of the Communities. It was mostly reluctant to support further integration, the Single European Act being the notable exception precisely because the goal of the 1992 programme to complete the internal market was about further market integration, committing the EC to remove non-tariff barriers to trade. When matters moved beyond the market, UK scepticism typically reasserted itself. This attitude was particularly pronounced in the negotiations for what became the Maastricht Treaty transforming the Communities into a Union, when the Member States broke with the convention and all states moved forward together and allowed the UK (and Denmark) to opt out of key parts of the Treaty, notably on the Euro and aspects of internal security policy deemed to threaten national sovereignty. This decision enabled agreement on the Treaty but set a precedent for asymmetry in the Union, the desirability of which is a question. Moreover, acceding to the UK’s demands in the early 1990s did little to quell British Euroscepticism. Quite the reverse: from Maastricht onwards the calls grew ever louder for the UK to have a say on European integration, either in the form of a referendum on ratifying a Treaty or the more fundamental question of whether to remain in the EU or not. Over the years, the leaders of all three main parties promised referendums of one sort or another on Europe, regardless of their own policies and preferences on integration – party leaders recognized the dangers of the Murdoch press and some voters, not to mention the electoral successes of the UK Independence Party. It took twenty years but eventually these promises led David Cameron to offer a vote on whether the UK should remain or leave the EU.

When the fateful day came, the arguments put forward by the Leave campaign highlighted the very themes than have characterized Britain’s initial reluctance to join – a return to national sovereignty, entailing control of “our laws”, “our borders” and “our money”, or so the slogans ran. Little attention was paid to what UK-EU relations might look like if citizens did opt to leave. Many remainers could not even envisage Leave winning the referendum and the Prime Minister did not allow civil servants to engage in scenario-planning for the victory of Leave. Nor did the Leavers all have a shared vision of what the future would hold for an independent United Kingdom. Some did wish to sever all ties with the Union but others talked of membership

of the European Economic Area or re-joining EFTA. The economic benefits of membership were such that even advocates of departure frequently talked of staying in the single market. Such a scenario might have been possible, except for the inevitable corollary of being inside the market, namely the jurisdiction of the Court of Justice of the European Union. Sometimes portrayed in the UK as

the EU trying to punish the UK for having the audacity to try to leave the Union, the post-referendum tensions and misunderstandings are redolent of the dialogue of the deaf over « juste retour » in the 1980s. Ultimately, the UK's preference for sovereignty trumped all other ambitions potentially even the free-trading relationship to which it had long been wedded.

# Brexit and the Changing Discourse of the Conservatives

By Nicholas SOWELS

Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3

The road to Brexit has been strewn with falsehoods, hype and fantasies. Boris Johnson, as an opportunistic campaigner for leaving the European Union and now Prime Minister, has excelled in this genre of political communication, and played a key role in securing electoral support for Brexit. He has not been alone, as this review of the Conservative discourse shows. However, a longer term examination of the European Union as viewed by British Conservatives, including by Margaret Thatcher who promoted the Single Market strongly, suggests that Britain's historically different approach to the EU – favouring trade but not economic and political integration – perhaps made something like today's Brexit inevitable.

**O**n most accounts, Brexit is economically irrational. Before Covid-19, a small band of economists led by Patrick Minford did argue that it could boost the United Kingdom's growth by as much as 7 percent over fifteen years, notably as cheaper imports would stimulate the competitiveness of the UK economy<sup>(1)</sup>. By contrast, most mainstream forecasts have consistently estimated that GDP is likely to be between 3-4 and 8-9 percent lower by 2030 than it would be, depending on the type of Brexit<sup>(2)</sup>.

Covid-19 has made these forecasts out of date. But Brexit will compound Britain's economic difficulties in the immediate future – deal or no-deal. At one level, reviewing the inconsistencies and falsehoods of the Brexit discourse may therefore seem redundant. The immediate economic consequences of the June 2016 referendum were not as bad as previously forecast, yet the many fantasies of a happy Brexit have been stripped away, replaced by posturing that a no-deal exit would not be so bad, given the bigger shock of Covid-19. This is reckless reasoning<sup>(3)</sup>. But as the economically irrational process of Brexit reaches its sorry conclusion, reviewing the Conservative discourse on European integration suggests that profound tensions

between the UK and its neighbours – especially over economic and monetary union (EMU) – were practically inevitable.

## The Background, Gambles and Fantasies of the Brexit Discourse

Britain always was ambiguous about its engagement with "Europe". It joined late in 1973, and spent a decade renegotiating its entry, until Margaret Thatcher got the UK budget rebate in 1984. In doing so, she established Britain's approach with its partners as a win or lose game<sup>(4)</sup> (In the meantime, the UK had stayed out of the exchange rate mechanism (ERM) of the European Monetary System (EMS), launched in 1979). Thatcher then became more cooperative, sending a close ally to the European Commission, Lord Arthur Cockfield, who was instrumental in initiating the Single European Market (SEM), in 1986. Yet for Jacques Delors the SEM was a step to more integration, including EMU and a social Europe. By 1988, this was too much for Thatcher who warned about the creation of a "European super-state" in her famous "Bruges speech"<sup>(5)</sup>. Having taken the path of deep integration in pursuit of market liberalisation, she laid the foundations of Euroscepticism.

Britain's chaotic experience of joining the ERM in 1990, and leaving ignominiously in deep recession in September 1992, was decisive in the rise of this Euroscepticism. It massively discredited the Conservative Party's reputation for economic management, and helped New Labour come to power in 1997. Yet exiting ERM also allowed the British authorities to shape a new macroeconomic regime,

(1) MINFORD P. (2019), "No Deal is the best deal for the UK", *Economists for Free Trade*, March 11.

(2) HM GOVERNMENT (2016), "The best of both worlds: the United Kingdom's special status in a reformed European Union", White Paper presented to Parliament, February; RIES C. *et al.* (2017), "After Brexit: Alternative forms of Brexit and their implications for the United Kingdom, the European Union and the United States", RAND Europe; HANTZSCHE A. *et al.* (2019), "Why we stand by our assessment of a £70bn Brexit impact", NIESR blog, 14 Nov; LAURENCE A. & BADIANI R. (2020), "Brexit and the UK economic impact", IHS Markit, 21 August.

(3) WOLF M. (2020), "A no-deal Brexit amid the pandemic would be disgraceful", *The Financial Times*, May 21.

(4) WALL S. (2020), *Reluctant European*, OUP, p. 36.

(5) THATCHER M. (1988), "Speech to the College of Europe" ('The Bruges Speech'), 20 September.

contributing to the long boom until the global financial crisis (GFC) of 2007-2008. This success entrenched doubts about EMU, which Britain refused to join.

The GFC broke the boom, and when the Conservatives returned to power in coalition with the Liberal-Democrats in 2010, they began a policy of austerity to cut the post-GFC fiscal deficit of 10 percent of GDP. Years of flat growth and welfare spending cuts followed, while net immigration expanded to 330,000 the year before the June 2016 referendum<sup>(6)</sup>. This context helped UKIP (the UK Independence Party) become a political force, and in January 2013 led David Cameron to announce his bid to reform the EU and then put continued membership to a referendum. It was a high-stakes gamble, reflecting British ignorance of how “Europe” works, and carelessness about the use of a referendum.

In his speech announcing the referendum (at Bloomberg’s London!), Cameron called for “fundamental questions” to be asked and for “a new European Union”, based on: competitiveness; reforming the EU’s “sclerotic” bureaucracy; “flexibility” in the geometry of the EU and recognition that “ever closer union” was not a UK objective; the primacy of national parliaments; and a Eurozone that also “work[s] fairly for those inside it and out”<sup>(7)</sup>.

The British could have found support for these views in other EU member states, but their increasing political isolation and misunderstanding of the EU doomed Cameron’s call for change. In 2009, Cameron had taken the Conservatives out of the European People’s Party (EPP) group in the European Parliament, thus cutting political links with other centre-right parties in Europe. At the EU summit in December 2011, he vetoed EU treaty change to deal with the Eurozone crisis, in order to push back new regulation of financial services. In 2014, Cameron was alone with Viktor Orban in opposing Jean-Claude Juncker’s appointment as President of the Commission.

Cameron’s renegotiation, finalised in February 2016, produced mixed results. The proposed deal “protected the UK’s rights... within the Single Market, but outside the Eurozone”; exempted the UK from possible “Eurozone bail outs”; committed to “extending the Single Market”; “carved” the UK out of “ever closer union”; and provided the UK with some capacity to withhold welfare benefits from (new) EU migrants<sup>(8)</sup>. In presenting the deal to Parliament, Cameron also fixed the 23 June date for a simple in-out referendum. Having failed to understand EU decision-making, Cameron also failed to think through the consequences of a Leave vote, gambling voters would support the status quo.

The result of what was meant to be an advisory referendum was a surprise. Britain woke up dumbfounded on Friday 24 June. David Cameron immediately announced his resignation, while Boris Johnson and Michael Gove, leaders of the mainstream “Vote Leave” campaign, were lost for words at their win, built much on falsehoods. During

the referendum, Johnson – having hesitated to back Remain – had repeatedly and wrongly argued that Britain “taking back control” would save £350 million per week for its National Health Service. In Parliament, he argued EU regulations were costing the economy £600 million per week – a gross calculation at best<sup>(9)</sup>. For his part, Michael Gove (then Justice Secretary and in 2020 minister responsible for Brexit preparations) is most remembered for claiming “[t]he day after we vote to leave, we hold all the cards and can choose the path we want”<sup>(10)</sup>, and stating that “people...[had] had enough of experts” warning of the economic damages of Brexit. For his part, David Davis (later the first Brexit minister to negotiate with Brussels) claimed Britain was well-equipped to negotiate trade deals with the EU and throughout the world<sup>(11)</sup>. More generally, Brexiters promised that a free Britain was destined for “sunlit uplands”<sup>(12)</sup>. They also played the immigration card – shamelessly. Nigel Farage, the leader of UKIP and the “Leave.UK” campaign, used images of refugees crossing Europe to state that Britain had reached “breaking point”, while Vote Leave claimed that staying in the EU would lead to massive migration from Turkey.

There was also a malevolent side to Brexiter fantasies about the EU breaking up. For example, Gove in a keynote speech declared that “Britain voting leave will be the beginning of [...] the democratic liberation of a whole Continent”<sup>(13)</sup>.

## What Brexit means

It took half a year for the Conservatives (governing alone since their successful election victory in 2015) to begin setting out the consequences of Brexit, for which no-one had planned. Controlling immigration loomed large and has shaped policy. At the annual Conservative Party conference in October 2016, Theresa May took an overtly nationalist line. She had been elected as leader of the Party in the summer, on the promise that “Brexit means Brexit”. So while stating she wanted “to give British companies the maximum freedom to trade and operate within the Single Market”, she also asserted Britain would “not give up control of immigration all over again” or “return to the jurisprudence of the European Court of Justice”<sup>(14)</sup>. This of course was and is contradictory, and was best summed up by Boris Johnson who stated to *The Sun* tabloid that “we’ll have our cake and eat it”<sup>(15)</sup>. A more consistent approach

(9) JOHNSON B. (2016), “Oral evidence: The economic and financial costs and benefits of UK membership of the EU”, HC 499, Questions 1129-1358, Treasury Select Committee, 23 March.

(10) GOVE M. (2016), “The facts of life say Leave: why Britain and Europe will be better off after we vote Leave”, 19 April, [www.voteleavetakecontrol.org/michael\\_gove\\_the\\_facts\\_of\\_life\\_say\\_leave.html](http://www.voteleavetakecontrol.org/michael_gove_the_facts_of_life_say_leave.html)

(11) DAVIS D. (2016), “The Economic Case for Brexit”, 26 May, [www.daviddavismp.com](http://www.daviddavismp.com)

(12) Andrea Leadsom specifically used this expression in her leadership bid for the Conservative Party after the resignation of David Cameron.

(13) GOVE, *ibid.*

(14) MAY T. (2016), Keynote speech at Conservative Party conference, 5 October.

(15) NEWTON DUNN T. (2016), “We’ll have our cake and eat it”, *The Sun*, 30 September.

(6) Office of National Statistics, “Migration Statistics Quarterly Report”, August 2020.

(7) CAMERON D. (2013), EU speech at *Bloomberg*, 23 January.

(8) HM GOVERNMENT (2016), *ibid.*



Photo © XINHUA-REA

"Hands Across the Divide", a sculpture in Derry, a border city in Northern Ireland, March 18, 2019.

**"The imperative of keeping the Irish border open was not just about frictionless trade, but more about maintaining the Good Friday peace agreement of 1998, which has been embedded in European integration."**

was put forward by Nigel Lawson, formerly Margaret Thatcher's "brilliant" Chancellor of the Exchequer who had come out of retirement in France to support Vote Leave. Writing in *The Financial Times*, he argued that Brexit was a chance "to finish the Thatcher revolution", and as control of immigration made it impossible to stay in the SEM, Britain should not waste time trying to negotiate a special deal with the EU, but pursue its own deregulation to boost trade and growth<sup>(16)</sup>.

In January 2017, Theresa May set out more clearly what Brexit meant in a keynote speech. Although more detailed and calling for the creation of a "Global Britain", her declaration restated the aim to take control over immigration and specifically noted while it hoped a future agreement with the EU "should allow for the freest possible trade in goods and services", it could not "mean membership of the Single Market". Moreover, May said she "want[ed] tariff-free trade with Europe and cross-border trade there to be as frictionless as possible", yet Britain would not be "bound" by the Common External Tariff. Significantly, she made little mention of Northern Ireland<sup>(17)</sup>.

(16) LAWSON N (2016), "Brexit gives us a chance to finish the Thatcher revolution", *The Financial Times*, 2 September.

(17) MAY T. (2017), "The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech", 17 January.

Theresa May spent the next two years trying to overcome these contradictions, which were indeed sharpest over Northern Ireland. There, the imperative of keeping the border open was not just about frictionless trade, but more about maintaining the Good Friday peace agreement of 1998, which has been embedded in European integration. This was an issue that the English had characteristically forgotten to discuss before the referendum, and May ultimately failed to get the deal she negotiated with the EU through Britain's Parliament because of the "backstop" it included. This protected the open border in Ireland by keeping Northern Ireland in the SEM, and the UK in a common customs area with the EU, as long as a future trade agreement was not concluded. Boris Johnson, after becoming Prime Minister in July 2019, finally overcame these problems with the Withdrawal Agreement (WA) signed in October, and in which Northern Ireland remains in the SEM for goods, with the UK responsible for collecting EU tariffs on products entering Northern Ireland that are "at risk" of going to the Republic of Ireland. Even though this creates a de facto customs border in the Irish Sea, Johnson could claim that Brexit was "oven ready". This helped him win a big election victory in December 2019, to "get Brexit done", and so gave him Parliamentary approval for leaving the EU at the end of January 2020.

Yet in September 2020 it became clear that the deal was not done. As negotiations with the EU continued on a

free trade agreement after the transition period, the new Johnson government prepared its own internal market framework for the UK, and openly challenged the state aid arrangements set out in the Northern Ireland Protocol of the WA. Under Article 10 of the Protocol, EU state aid provisions shall apply to the UK as a whole. As state aid became a major obstacle to trade negotiations during 2020, with Britain wanting to have sovereignty to make its own policies, and possibly creating unfair competition, the Johnson government declared in Parliament that it would be willing to break international and domestic law if necessary<sup>(18)</sup>. Leaving aside the broader consequences of a government announcing it is ready to break the law, this amazing volte face raises profound questions about the enforceability of any trade deal, and dispute-settlement has become a major issue in negotiations.

Such inconsistency goes hand-in-hand with the increasingly wild “boosterism” of Boris Johnson in boosting the UK’s future prospects and bravado in negotiations with the EU. In February 2020, he gave a keynote speech at the Old Royal Naval College in Greenwich, warning about “autarkic rhetoric” across the world and “market segregation” due to Covid-19. He claimed that Britain would fight for “freedom of exchange” as it had always done since Smith and Ricardo, and was “ready to take off its Clark Kent spectacles and leap into phone booth and emerge [...] as the supercharged champion, of the right of the populations of the earth to buy and sell freely among each other”<sup>(19)</sup>. Then, in mid-October 2020, he declared that unless there was “some fundamental change of approach” by the EU, Britain would have to “move on” without a deal, “with high hearts and complete confidence”<sup>(20)</sup>. So while Johnson also argued strongly in his Greenwich speech that Britain wanted to keep high environmental, food safety and social standards, and would be careful about state aid, there are doubts about his seriousness.

## Discussion and conclusion

Brexit is hard to analyse in rational terms: Jacob Rees-Mogg (another key Brexiter and Leader of the House of Commons under Johnson) admitted in 2018 that the “overwhelming opportunity for Brexit is over the next 50 years” – while carefully expanding his investment fund business in Dublin<sup>(21)</sup>. More immediately, parts of northern England voted Conservative for the first time in 2019 in support of Johnson and Brexit, but will be badly hit by failure to keep goods trade flowing freely.

Brexit discourses thus have a destructive and adventurist side which escapes economic rationale. They recall Francis Fukuyama’s view that the *End of History* would lead to a “growing ‘Common Marketisation’ of international relations”, but would be “a very sad time”: there would, for example, be no more “willingness to risk one’s life for a purely abstract goal”<sup>(22)</sup>. These words in turn echo Enoch Powell, a brilliant, nationalist, racist, proto-Thatcherite Conservative politician of the 1950s to 1980s. Writing after the 1975 referendum, when 67 percent of UK voters decided to stay in the Common Market, he asserted that “[n]ever again [...] will an Englishman live [...] or die for his country”<sup>(23)</sup>.

Indeed, Europe as a peace project and quest for “ever closer union” has never had the same resonance in Britain as elsewhere. As Lord David Frost, Johnson’s Brexit negotiator, stated in February 2020, his own doubts about membership arose as he could not see Britain being committed to going beyond a “partnership agreement in trade”<sup>(24)</sup>. This fundamental reticence about deepening EU integration follows much from Britain’s different experience of World War II. It is not just a question of nostalgia for the past, or paranoid fantasies about a (German-led) European invasion<sup>(25)</sup>. As Michael Portillo, a former Conservative Defence Minister in the 1990s, has recalled, Britain’s political institutions survived the War. In contrast, for most European countries, EU institutions “underpin” their national ones<sup>(26)</sup>, (re)constructed since the War (or even since the Cold War). The process of European integration thus has a significantly different political meaning in the UK. Steps to ever-deeper integration – especially EMU – perhaps therefore made Brexit inevitable at some point. Whether leaving the EU restores British sovereignty – in the way voters expected – remains to be seen. Whether the UK’s own constitutional and national structures (dating from the late 17<sup>th</sup> and early 18<sup>th</sup> centuries) will survive Brexit is also an open question.

(18) ALLEN GREEN D. (2019), “When lawmakers approve lawbreaking”, *The Financial Times*, 15 September, and related Financial Times video “Can the government breach the Brexit Withdrawal Agreement?”, 11 September.

(19) JOHNSON B. (2020a), PM speech in Greenwich, 3 February.

(20) JOHNSON B. (2020b), PM statement on negotiations with the EU, 16 October.

(21) DEMIANYK G. (2018), “Jacob Rees-Mogg Says it Could Take 50 Years to Reap The Benefits of Brexit”, *Huffpost*, 22 July.

(22) FUKUYAMA F. (1989), “The End of History?”, *The National Interest*, Summer.

(23) POWELL E. (1975), writing in *The Daily Telegraph*, and quoted by BUTLER D. and KITZINGER U. (1976), *The 1975 Referendum*, London, Macmillan, p. 274.

(24) FROST D. (2020), *Lecture: Reflections on the revolutions in Europe*, 17 February.

(25) These are brilliantly analysed in O’TOOLE F. (2018), “The paranoid fantasy behind Brexit”, *The Guardian*, 16 November.

(26) PORTILLO M. (2014), “Britain has the best of both worlds on the fringes of Europe”, *The Financial Times*, 7 November.

# Les négociations du Brexit entre l'Union européenne et le Royaume-Uni : un festival d'erreurs stratégiques

Par Franklin DEHOUSSE

Professeur à l'Université de Liège

Le Brexit a fait l'objet d'analyses extrêmement contradictoires. Sa compréhension a été compliquée par des jeux politiques des deux côtés de la Manche, qui ont souvent masqué ses enjeux stratégiques à long terme. Il pose en effet des défis complexes à l'Union européenne. Ceux-ci méritent une réflexion sérieuse, car ils s'insèrent dans une projection plus générale du marché unique vers l'extérieur de l'Union européenne, sans nécessairement disposer du support institutionnel requis.

Au fond du Brexit, comme de cette projection, git toujours l'interrogation essentielle de l'Union depuis 1952. Il est difficile de créer un marché fortement intégré sans des institutions fortes. Cela vaut *a fortiori* pour des projets qui requièrent une intervention publique plus soutenue, comme l'immigration, la lutte contre le réchauffement climatique ou la Défense. Cette interrogation explique également beaucoup des complexités du nouvel accord conclu le 24 décembre 2020 <sup>(1)</sup>. Elle mérite un débat public clair pour éviter de répéter sans limite les malentendus britanniques.

Le Brexit constitue un événement absolument fascinant dans l'histoire de l'intégration européenne. Il provoque la première mise en œuvre de l'article 50 TUE, dont on mesure maintenant mieux comment il a révolutionné la nature même de l'Union européenne en ouvrant la possibilité d'une sortie des États membres. Il met un terme à une appartenance de 45 ans du Royaume-Uni à l'Union européenne, qui a souvent été controversée, tant du côté britannique que de celui de l'Union européenne. Enfin, il survient dans un contexte général de montée du populisme et de contestation de la globalisation des deux côtés de l'Océan atlantique.

Le 24 juin 2016, les électeurs du Royaume-Uni ont approuvé par référendum une proposition visant à faire sortir leur pays de l'Union européenne (UE). Conformément à l'article 50 TUE, le gouvernement britannique a présenté le 29 mars 2017 une notification formelle de cette décision aux autorités européennes. Cela a provoqué l'ouverture rapide de négociations en vue d'adopter un accord de sortie (Withdrawal Agreement) ainsi que des orientations

générales sur la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Le Conseil européen a défini ses premières lignes directrices sur ce sujet le 29 mars 2018. Le Royaume-Uni a développé pendant longtemps des orientations générales basées sur le concept peu précis d'accord taillé sur mesure (*bespoke agreement*).

Les causes de ce vote historique ont fait l'objet d'innombrables analyses. Elles paraissent à la fois très nombreuses et très variées. Aucune d'entre elles ne peut être présentée comme déterminante. L'histoire du Brexit, depuis l'annonce du référendum en 2013, a été jalonnée par une série d'accidents improbables. La plus importante demeure toutefois, par sa persistance et son rôle central, l'ambiguïté des dirigeants britanniques à l'égard des finalités et des institutions de l'Union européenne. De Winston Churchill à David Cameron, elle demeure une constante fondamentale, à l'exception cruciale d'Edward Heath <sup>(2)</sup>. Comme devait le suggérer – justement – Jean-Claude Juncker, il est difficile de gagner un référendum sur l'Europe après avoir passé des années à la critiquer.

(1) [https://ec.europa.eu/info/files/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement\\_fr](https://ec.europa.eu/info/files/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_fr)

(2) Le commentaire fondamental à cet égard demeure : YOUNG H. (1999), *This blessed plot: Britain and Europe from Churchill to Blair*, Macmillan.

La présente synthèse, inévitablement brève, comporte quatre parties. La première examinera les principales options possibles pour l'établissement de la future relation UE/RU. En effet, les systèmes de règlement des conflits ne constituent jamais des objectifs en eux-mêmes, mais bien davantage des instruments au service d'objectifs. Comme on va le voir, il existe un rapport inévitable entre, d'une part, l'intensité de l'intégration économique souhaitée entre des États et, d'autre part, l'intensité des contraintes juridiques requises pour le règlement des conflits. Cette relation fondamentale peut s'observer autant au niveau de l'OMC qu'à celui des accords extérieurs conclus par l'Union européenne. La deuxième partie examinera alors quelques implications stratégiques pour l'Union. Les troisième et quatrième parties se pencheront alors sur les diverses erreurs commises, d'une part, par le Royaume-Uni et, d'autre part, par l'Union européenne.

## Les options concernant la future relation entre l'EU et le RU

De la Turquie à la Norvège, l'Union européenne a établi de multiples formes de coopération avec ses voisins que l'on désigne souvent sous le vocable général de « politique de voisinage ». C'est évidemment dans ces accords que l'Union européenne a cherché les mécanismes pour construire sa nouvelle coopération avec le Royaume-Uni. Dans le débat, il faut noter que le sujet principal a été la définition des nouveaux rapports commerciaux. Il faut cependant réaliser que la future relation dépasse de très loin cette seule matière. Elle porte en effet sur l'ensemble des compétences extérieures de l'Union européenne, et celles-ci sont nombreuses. Au-delà du marché unique, elles vont de la recherche à la politique étrangère, en passant par la coopération au développement, les échanges d'étudiants ou la lutte contre la criminalité.

Néanmoins, le marché unique a cristallisé l'essentiel des oppositions pendant la négociation du nouvel accord. Ces oppositions ont couvert avant tout le totem symbolique de la pêche, l'ensemble de l'appareillage institutionnel, et surtout, le cadre normatif d'une concurrence équitable (*level playing field*). Il existe d'ailleurs un lien évident entre les deux derniers sujets. L'appareillage institutionnel constitue une garantie absolue du respect des engagements pris en matière de concurrence équitable.

Les trois modèles généralement proposés pour un accord sur le Brexit correspondent soit à l'accord UE/Ukraine, soit à celui UE/Canada, soit à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE). Les deux premiers sont récents et ont des caractéristiques innovantes. Le troisième est plus ancien, et est aussi plus contraignant.

L'accord UE/Ukraine, signé en 2014, est un accord d'association mixte conclu par l'Ukraine avec l'UE et ses États membres. Il est extrêmement vaste et couvre un grand nombre de sujets. Il se traduit par plus de 2 100 pages au *Journal officiel*, comprenant 46 annexes, 3 protocoles et une déclaration commune. Cet accord a été le modèle ayant guidé les négociations sur deux autres accords d'association, avec la Géorgie et la Moldavie. Tous visent à remplacer des accords de partenariat et de coopération

devenus obsolètes, qui offraient auparavant un cadre juridique à la politique de voisinage de l'UE.

L'accord UE/Canada, signé en 2016, est également un accord mixte, un accord économique et commercial global (AECG), conclu par le Canada avec l'UE et ses États membres. Un document qui se compose « seulement » d'environ 1 100 pages parues au *Journal officiel*, comprenant 33 annexes et 3 protocoles, et pas moins de 38 déclarations émanant des différentes parties.

Ces deux premiers traités appartiennent à une nouvelle génération de traités commerciaux. Ces traités ont été mis en œuvre sous la pression simultanée de deux évolutions à long terme. Tout d'abord, en raison de l'évolution de l'activité économique (poids croissant des services, propriété intellectuelle et investissement, multiplication des nouvelles activités numériques), de nombreux nouveaux obstacles au commerce sont apparus. Ensuite, en raison de son hétérogénéité croissante et du rééquilibrage des échanges commerciaux entre les pays avancés et les pays émergents, l'OMC n'a pas été en mesure de faire face à ces problèmes. Cela a engendré une prolifération de nouveaux accords nombreux et complexes. Ces accords portent sur la réduction des barrières non tarifaires. Dans ce domaine, ils s'appuient sur de nombreux processus comme l'harmonisation des règlements techniques, des normes et/ou des procédures d'évaluation de la conformité, la reconnaissance mutuelle ou l'équivalence des règlements techniques, des normes et/ou des procédures d'évaluation de la conformité, et l'échange d'informations ou la transparence. Ces accords présentent donc deux caractéristiques importantes. Ils ont une portée très étendue. Cela se reflète dans leur titre : l'accord UE/Ukraine est « profond et complet », alors que l'accord UE/Canada n'est que « global ». En outre, ils s'appuient sur un cadre institutionnel beaucoup plus complexe que les accords de la génération précédente.

Le traité sur l'Espace économique européen (EEE) de 1991 instaure, quant à lui, une coopération économique renforcée, et présente, à ce titre, des caractéristiques encore plus innovantes. Il établit un marché intérieur couvrant les États membres de l'UE et les États de l'EEE-AELE (Islande, Liechtenstein et Norvège) et axé sur la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes. La portée de l'accord EEE est plus restreinte que celle des traités précédents, car il poursuit surtout des objectifs économiques.

D'un point de vue commercial, l'adhésion à l'EEE permettrait au Royaume-Uni de continuer à participer au marché unique. Le commerce de la plupart des marchandises continuerait d'être exempt de droits de douane. Toutefois, le Royaume-Uni resterait en dehors de l'union douanière, ce qui pourrait accroître les formalités administratives frontalières. Le Royaume-Uni serait toutefois libre de conclure ses propres accords commerciaux. L'option dit « Norvège-plus » constituerait une variante, consistant en une union douanière entre le Royaume-Uni et l'UE. Dans le cadre de l'EEE, il incomberait au Royaume-Uni de s'aligner sur une série de réglementations européennes. Cela constituerait une contrainte substantielle pour ce pays (même si l'adop-

tion du modèle de l'accord ukrainien mènerait à terme à un résultat similaire).

Les Européens ont beaucoup stigmatisé l'approche d'un accord sur mesure demandé par le RU (*pick and choose*). Pourtant, comme le révèle la comparaison faite entre ces accords (et aussi avec d'autres), chacun de ces accords résulte de préférences et de choix différents. Ce qui n'est pas accepté cependant, c'est, sur le plan économique, la rupture de l'équilibre entre les avantages et les contraintes de la coopération, et, sur le plan juridique, le lien essentiel entre l'importance que revêt l'accès au marché unique et l'importance des contraintes institutionnelles qui s'y attachent. Une plus grande coopération avec l'UE, définie depuis sa création sur le fondement de l'État de droit, exige inévitablement plus de contraintes juridiques. Là réside le cœur de la négociation, et aussi de la plupart des débats existentiels sur l'Union européenne.

En fin de compte, l'UE peut faire preuve de souplesse dans les négociations sur la portée et la substance des ouvertures commerciales auxquelles elle consent. Toutefois, elle disposera toujours d'une faible marge de manœuvre au regard de la nécessité d'un contrôle des institutions de l'UE (CJUE incluse) sur la mise en œuvre des engagements d'intégration des marchés. Cela constitue le cœur du marché unique.

## Les implications stratégiques de la nouvelle relation pour l'UE

Dès 2016, l'analyse du contexte, des différents modèles et des prévisions économiques permettait de dégager une série de conclusions.

### Un ajout à une grande panoplie de nouveaux accords commerciaux complexes

Quel que soit le modèle choisi, un accord sur mesure pour encadrer le Brexit s'ajoutera à la panoplie déjà importante des accords commerciaux existants. Là réside une différence essentielle par rapport à l'option EEE. Un accord sur mesure risque même d'augmenter substantiellement la complexité de cette panoplie. Ce sera le cas, par exemple, si de nouvelles dispositions visent à prendre en considération la situation exceptionnelle (économique, géographique et politique) du Royaume-Uni. De telles dispositions pourraient par exemple reconnaître l'alignement réglementaire initial complet du Royaume-Uni et définiraient la possibilité pour ledit pays de bénéficier progressivement d'une certaine marge d'autonomie réglementaire. Elles pourraient aussi établir un alignement réglementaire pour les biens, mais pas pour les services.

La multiplication des accords commerciaux de portée diverse au regard de l'alignement réglementaire, de la nature contraignante des normes et des recours judiciaires devrait, en tout état de cause, s'avérer être un défi réel pour le système juridique de l'UE. Tous ces accords visent à accorder des niveaux d'accès différents au marché unique européen. La plupart d'entre eux prévoient un alignement réglementaire plus ou moins important. Ils reposent sur un cadre institutionnel qui s'avère de plus en plus dispersé et complexe. Ainsi, il convient de noter que le modèle

UE/Ukraine vise à établir une forte participation au marché unique de l'UE – une intégration beaucoup plus forte que celle correspondant au marché commun original de l'UE –, mais avec un cadre institutionnel beaucoup plus faible. Au travers de chaque type d'accord, et même de chaque accord, on assiste ainsi à une extension supplémentaire du marché unique, mais sur la base d'un cadre institutionnel à la fois plus faible et plus disparate. Un impact essentiel du Brexit sera une accélération rapide de cette évolution.

### Une redéfinition partielle du marché unique

L'adoption d'un accord sur mesure avec le Royaume-Uni, ajoutée à la conclusion de nombreux accords commerciaux globaux se fondant sur un large alignement réglementaire, rendra probablement la gestion mondiale du marché unique plus difficile. Il ne faut pas sous-estimer la difficulté ultime qu'il y a à gérer simultanément le marché unique lui-même et les multiples formes d'intégration très profonde avec des États tiers. Dans ce contexte, l'ajout d'un accord sur mesure avec le Royaume-Uni à d'autres accords divers avec les pays de l'AELE, l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, le Canada, le Japon ou le Mercosur, tout comme l'éventuel approfondissement de la coopération avec la Turquie ou d'autres pays pourraient devenir un énorme défi. L'UE ne sera pas en mesure de multiplier les régimes *ad infinitum* de coopération commerciale profonde.

### Certains écarts observés concernant les politiques

Tout d'abord, l'analyse des accords existants révèle qu'ils sont divers et flexibles. Selon les préférences des parties, l'étendue des secteurs couverts, l'intensité des interdictions et la méthode de coopération peuvent varier. C'est un point important, car il a parfois été affirmé lors des négociations sur le Brexit que tout « cherry picking » était interdit. Cela n'est pas du tout confirmé par la pratique. Même dans le cas d'une même catégorie d'accords (comme dans les cas de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie), il y a, en fait, des variations. Chaque accord est, d'une certaine façon, un accord sur mesure.

Certaines comparaisons révèlent des résultats étranges. Par exemple, il est assez surprenant que l'accord UE/Canada, bien qu'il établisse une relation commerciale limitée, en particulier pour les services, ait créé un régime très précis de protection des investissements, alors que l'UE/Ukraine, qui établit une relation commerciale beaucoup plus forte, ne couvre pas du tout cette question de la protection des investissements. Une autre illustration frappante est la très forte intégration de l'Ukraine à l'intérieur du marché unique, alors que la liberté de circulation des personnes reste d'ampleur assez restreinte et est étroitement surveillée. De toute évidence, les quatre libertés<sup>(3)</sup> ne semblent pas universellement indivisibles. Beaucoup d'autres illustrations peuvent être données. Par exemple, pour des raisons qui semblent difficiles à expliquer à première vue, dans le domaine des obstacles techniques au commerce, l'accord UE/Ukraine exige que

(3) La libre circulation des biens, la libre circulation des capitaux, la libre circulation des services et la libre circulation des personnes.

l'Ukraine se rapproche de 27 directives adoptées en la matière, alors que l'accord UE/Géorgie limite le nombre de ces directives à 21 et l'accord UE/Moldavie à 20 directives.

La comparaison entre les différents modèles révèle également des approches très différentes concernant les politiques de l'UE (fiscalité, sociale, environnementale), parfois avec des résultats paradoxaux. Dans l'accord UE/Canada, qui établit une intégration limitée avec le marché unique, l'autonomie réglementaire des parties est fortement protégée, tandis que l'accord UE/Ukraine, qui établit une intégration beaucoup plus forte, accorde une plus grande priorité aux intérêts commerciaux.

De légères variations de règles au sein d'un patchwork d'accords peuvent produire une mise en œuvre assez difficile, surtout si elles concernent les pays voisins, qui peuvent même bénéficier du cumul d'origine. Lorsque de nombreux accords de cette nature doivent être conclus avec divers partenaires, correspondant généralement à divers systèmes de règlement des différends, un accroissement des interprétations contradictoires ne semble pas impossible. Cela pourrait devenir un problème juridique important dans un marché unique dont de plus grands segments appartiendront progressivement aux États tiers. Il est important que le futur accord sur le Brexit n'augmente pas cette menace.

En outre, il ne faut pas oublier qu'économiquement, la distinction entre les biens et les services est en partie artificielle. Il y a une part croissante des intrants de services dans les biens. En outre, et plus fondamentalement, dans la société de l'information, les biens sont plus fréquemment offerts dans un ensemble de services. Il est indéniable que l'expansion de l'Internet des objets va augmenter cette tendance.

Tous ces éléments reflètent en tout cas plusieurs réalités essentielles. En dehors du système EEE, chaque accord extérieur conclu dans le voisinage de l'Union européenne constitue une solution *ad hoc*. L'interdiction du « cherry picking » n'a aucune réalité. Le lien iconique entre les quatre libertés connaît des exceptions importantes. Il n'y a aucune vision à long terme et aucune stratégie globale de l'Union européenne.

### **Les exigences particulières de la coopération en matière de police et de justice**

Les deux parties aux négociations sur le Brexit ont manifesté leur volonté de créer une coopération profonde sur les questions de police et de justice, apparemment en reprenant en grande partie l'existant. Il s'agit d'une innovation très importante pour laquelle il existe peu de précédents. Les accords existants avec les États tiers (et en particulier les modèles étudiés ici) ne permettent donc que d'en tirer des leçons limitées.

Toutefois, on n'a pas accordé suffisamment d'attention aux implications d'une coopération profonde entre l'UE et le Royaume-Uni dans ces domaines. Il est certain que les régimes de règlement des différends établis par les accords UE/Ukraine et UE/Canada n'offrent pas les garanties juridiques appropriées pour une telle coopération. Le

rôle des individus est également beaucoup trop limité, et la protection des droits fondamentaux n'est pas suffisamment garantie. Les États membres de l'EEE bénéficient de mécanismes de coopération plus étroitement liés aux organes de l'UE dans ces domaines.

### **Une charge de travail supplémentaire pour les institutions de l'UE**

Le développement progressif de l'extension du marché unique à des États tiers, s'inscrivant dans divers contextes juridiques, augmentera certainement la charge de travail des institutions de l'UE, à commencer celle de la Commission européenne. Cela est particulièrement le cas lorsque l'alignement réglementaire est important. Un accord sur mesure dans le cas du Brexit ne peut que contribuer à cette évolution. En raison des caractéristiques particulières de l'économie britannique, son impact sera très probablement plus fort que celui d'autres accords de coopération approfondie comme ceux conclus avec l'Ukraine ou le Canada.

La charge de travail supplémentaire pour les institutions de l'UE sera encore plus importante si l'accord sur mesure du Brexit reste dépourvu d'effet direct. Construire des extensions du marché unique sans y inclure les processus judiciaires normaux représente un énorme changement. Permettre un accès individuel large à la justice nationale et à son homologue européenne a été l'un des piliers essentiels du marché unique. C'est pourquoi ce mode d'intégration a si souvent été présenté comme un système basé sur la primauté du droit. Si un tel accès est abandonné pour une partie croissante du marché unique, les gouvernements nationaux et les institutions de l'UE joueront un rôle proportionnellement plus important dans sa gestion. Cela politisera également de plus en plus le règlement des différends. En outre, elle augmentera le poids des juridictions européennes par rapport aux tribunaux nationaux.

Du point de vue de la gestion de cet accord sur mesure, le rôle de surveillance des institutions de l'UE (Commission européenne et CJUE) sera proportionnellement plus important que celui exercé dans les 27 États membres de l'UE, car l'absence d'effet direct de l'accord limitera considérablement la capacité des particuliers d'introduire une action en justice pour violation des principes et règlements du marché unique devant les juridictions nationales. Elle nécessitera une plus grande coordination au sein de la Commission européenne et du Parlement européen entre les différents organes chargés du marché unique et des relations extérieures. Au niveau des juridictions de l'UE, cela augmentera probablement la charge de travail de la CJUE plutôt que celle du Tribunal.

### **Un nouveau défi pour une politique de voisinage en déclin**

Le voisinage de l'UE a connu d'énormes changements depuis 2014. Ces changements ont de multiples causes : échec relatif de la politique précédente, nouvel environnement géopolitique (souvent associé à des menaces croissantes dans le contexte de l'Ukraine ou du Moyen-Orient), multiplication des accords commerciaux bilatéraux liés à la paralysie de l'OMC, et la position ambiguë des États-Unis, etc. L'UE a essayé (assez douloureusement) de s'adapter,

en concluant de nouveaux accords commerciaux avec divers partenaires (Singapour, le Japon, etc.).

La décision britannique sur le Brexit doit donc être mise en œuvre dans un contexte complexe qui la modifiera inévitablement. Son adhésion à l'AELE ou à l'EEE, quant à elle, aurait d'ailleurs un impact tout aussi fort sur leurs organes institutionnels et leur fonctionnement. Si le Royaume-Uni devient un État tiers, cela modifiera considérablement le sens de la politique de voisinage. Le pays est très proche, contrairement au Canada ou au Japon. Il est très développé, contrairement à la Turquie ou l'Ukraine. Il est grand, contrairement à la Norvège ou à la Suisse. Enfin, il quitte l'UE, ce qui signifie que l'alignement doit être présumé au début, mais que celui-ci est susceptible de s'affaiblir dans le temps.

La nécessité d'une plus grande cohérence dans la politique européenne de voisinage sera ainsi nettement renforcée par le Brexit. C'est tout à fait évident en ce qui concerne le commerce, le système juridique et les institutions. Cependant, au-delà, cela nécessite une analyse politique.

Il est extrêmement difficile d'anticiper l'impact sur l'UE de la conclusion d'un accord sur mesure avec le Royaume-Uni dans le cadre du Brexit, calqué sur le modèle du CETA ou de l'accord ukrainien. Les deux modèles évoqués constituent des nouveautés et sont ambitieux. Ils s'appliquent en outre à un type complètement différent de partenaire. L'accord CETA est, bien sûr, moins ambitieux que l'accord ukrainien. Toutefois, dans la perspective à long terme de la pratique de l'OMC ou de la politique commerciale de l'UE, il reste un accord très ambitieux. Une autre caractéristique commune de ces accords est que, comme l'EEE, ils établissent une zone de libre-échange et non une union douanière, ce que le Royaume-Uni ne souhaite pas, hélas !

Pour toutes ces raisons, et à bien des égards, le système EEE apparaît à long terme comme la solution la plus efficace, pour l'UE mais aussi pour tous les partenaires concernés :

- Il a déjà été testé, alors que la plupart des autres dispositifs ne l'ont pas été.
- Il permet une intégration plus profonde des pays partenaires dans le marché unique.
- Il confère aux individus un rôle plus important.
- Il est préférable de multiplier les systèmes de rapprochement réglementaire et de règlement des différends, avec des portées, mandats, compétences et procédures divers.
- Sur le plan institutionnel, il est plus simple et plus complet ; à défaut, diverses décisions administratives devraient être prises dans le cadre de chacun des traités.

Toutefois, le Royaume-Uni rejette également cette solution. Par conséquent, le Royaume-Uni ne sera jamais un partenaire de voisinage standard pour l'UE. Les problèmes juridiques que cela implique seront très probablement différents, plus nombreux et plus contestés.

Quelle que soit la solution technique choisie, ce sera un grand changement pour l'UE. Au cours de la dernière décennie, de nombreux nouveaux accords extérieurs de l'UE

ont tenté d'étendre la portée géographique d'une sorte de marché unique, et même parfois d'autres politiques. Il reste difficile d'y parvenir compte tenu d'un soutien institutionnel un peu plus faible. On pourrait même dire que la stabilité de tels projets repose davantage sur l'asymétrie de pouvoir entre l'UE et ses partenaires que sur les instruments juridiques. Cela pourrait toutefois provoquer davantage de problèmes dans le cas de relations plus équilibrées entre l'UE et le Royaume-Uni. Il suffit d'imaginer quels conflits futurs pourraient survenir dans le secteur des services financiers.

L'élément le plus surprenant dans la stratégie de l'Union européenne demeure en tout cas qu'aucune de ces interrogations structurelles pour l'avenir n'a fait l'objet d'une réelle réflexion au niveau des États membres.

## Les erreurs stratégiques du Royaume-Uni

L'hubris demeure une caractéristique régulière des gouvernants, et spécialement des gouvernants britanniques depuis les années 1980 (il reste apparemment difficile pour eux de s'adapter à la perte d'un empire aussi immense). Il y a quelque temps déjà, Margaret Thatcher avait voulu imposer son point de vue personnel sur la taxe locale. Elle a été renversée. Tony Blair a manipulé les faits et les institutions pour envahir l'Irak. Sa crédibilité ne s'en est jamais remise. David Cameron, partisan du maintien dans l'Europe, pensait, quant à lui, pouvoir facilement remporter le référendum sur le Brexit pour réduire les tensions dans le parti conservateur. Il a mené une campagne incohérente et a mené son pays sur la voie de la désintégration.

Les partisans du Brexit ont pris exactement le même chemin. Ils ont en effet bénéficié de conditions extraordinairement favorables. L'Europe est entrée dans une énorme crise liée à l'accueil des réfugiés juste avant le référendum (Leave n'aurait très probablement pas gagné sans cela). L'économie mondiale a poursuivi sa forte croissance juste après le référendum (cela a réduit les risques économiques). L'opposition se trouvait dirigée par un marxiste de la vieille école et un Brexiteer camouflé, Jeremy Corbyn. Le principal parti d'opposition n'a pas été en mesure de définir une stratégie alternative claire et crédible. Sans ces éléments, le sort du Brexit aurait pu être fort différent.

Cette chance persistante n'a toutefois pas conduit à la sagesse mais, comme souvent, à un grand délire. Les préceptes de base de la stratégie ont été piétinés à maintes reprises par les Brexiteers. Le *Hard Brexit* est sans cesse présenté comme « la volonté du peuple » – ce qu'il n'a jamais été. Le référendum de 2016 portait sur le principe de la sortie, et non sur ses modalités. Même les Brexiteers défendaient alors le principe du maintien d'une relation commerciale avec l'UE. De plus, le public a encore confirmé son refus d'une stratégie radicale, quand il a refusé à Theresa May un mandat clair lors des élections de 2017. La glissade vers une majorité relative constituait un nouveau message de prudence, et certainement pas de radicalisme.

Par ailleurs, l'économie vaudou est devenue une référence. On a affirmé que, par magie, l'économie britannique

se retrouverait de façon instantanée à la fois déconnectée du continent européen après 45 ans, et reconnectée avec les autres parties du monde. Les exigences de temps ont été totalement ignorées. On a proclamé que les douanes fonctionneraient à nouveau grâce à Internet, sans autres contrôles physiques. On a affirmé que le Royaume-Uni redeviendrait la nouvelle Mecque des investissements étrangers mondiaux malgré des années d'insécurité politique et économique. Politiquement, il s'agit d'une voie très dangereuse, parce qu'elle est vouée à provoquer tôt ou tard une collision brutale entre le gouvernement et les entreprises.

Par une délicieuse ironie, les Brexiteers se drapent dans le manteau de Winston Churchill, alors que leur stratégie ressemble étrangement à bien des égards à celle de l'Allemagne nazie. Ils ont remporté une grande victoire inattendue en 2016 (à l'instar d'Hitler en juin 1940). Ils ne savaient pas quoi en faire (lui non plus). Ils n'ont pas effectué une pause pour définir une stratégie à long terme (lui non plus). Les Brexiteers n'ont pas recherché sérieusement des alliés avant de se lancer dans de nouvelles offensives (même chose pour Hitler). Ils sont tombés sur Donald Trump, un allié inattendu qui est devenu une nuisance (tout comme Mussolini pour Hitler). Ils n'ont accordé aucune attention à la logistique (tout comme Hitler en Union soviétique). Ils ne voient la gestion économique que comme une question de volonté politique (propos répété par Hitler à Hjalmar Schacht). On pourrait continuer cette énumération au travers des individus. Boris Johnson, par exemple, déforme l'histoire pour se présenter comme l'héritier de Churchill. Cependant, avec sa doctrine « *f\*\*\* business* », son opportunisme et sa culture du mensonge, il ressemble beaucoup plus à Goering. Churchill avait une bien meilleure vision de la dépendance économique du Royaume-Uni, lui jouait sur le temps, cherchait des alliés partout et a passé toute la guerre à quémander un soutien auprès des États-Unis.

De vrais stratèges auraient tout de suite vu qu'un projet aussi ambitieux que le Brexit ne pouvait se faire d'un seul coup. La proportionnalité est au cœur de toute stratégie. Un tel changement exige du temps et de la progressivité. Ils auraient aussi tout de suite vu que le *Hard Brexit* est beaucoup plus risqué que le *Soft Brexit*. Les risques doivent toujours être calculés. En cas d'échec du *Hard Brexit*, tout le concept de la sortie est mort (comme la réputation des Brexiteers). En outre, un nouveau référendum pourrait rapidement décider de réintégrer l'UE. Le *Soft Brexit* facilite également une meilleure préparation et un apprentissage par l'expérience.

Un Brexiteer plus intelligent aurait également vite perçu l'opportunité d'œuvrer à l'amoinissement des oppositions (cela a été proposé par plusieurs observateurs en 2016). Aussi, une union douanière avec l'UE aurait dû être proposée par le parti du Leave en contrepartie d'une approbation du reste du projet. Cela n'aurait pas été trop coûteux au regard des lignes rouges fixées par Theresa May. Cela aurait permis d'offrir un rameau de paix au camp du Remain et peut-être suscité un large consensus au Parlement. Cela aurait également offert la sécurité à une bonne partie des entreprises. Cela aurait enfin séduit l'Union

européenne, qui aurait pu concéder en contrepartie, par exemple, une meilleure association du Royaume-Uni à la conduite de futures négociations commerciales avec des partenaires tiers. En outre, nous savons maintenant que cela aurait simplifié énormément les négociations portant sur la frontière entre l'Irlande du Nord et l'Eire, et les négociations à l'OMC.

Enfin, un Brexiteer intelligent aurait, dès le premier jour, compris l'importance fondamentale de gérer le temps et les anticipations pour l'économie. De grands changements exigent non seulement de la préparation et de la proportionnalité, mais aussi une gestion des attentes. L'incertitude engendre généralement l'inertie, et ce encore plus dans les affaires. Pour limiter les perturbations, il aurait été nécessaire d'offrir le plus rapidement possible une perspective générale. Là encore, les Brexiteers ont échoué de façon abyssale. Jusqu'à la fin de 2020, le gouvernement britannique a été incapable de fournir une vision claire et stable de la future relation commerciale UE/Royaume-Uni. L'opposition travailliste, soit dit en passant, n'a guère fait mieux. Les gouvernements britanniques de Theresa May et de Boris Johnson ayant refusé toute idée d'intégration forte avec l'Union européenne, il ne restait à la fin de 2020 que le choix entre le *Hard Brexit* et le *No Deal Brexit*. Les deux options représentent un coût économique élevé – et durable –, comme l'ont confirmé toutes les simulations économiques réalisées depuis 2015.

Les générations futures se demanderont comment une telle absurdité a pu être possible, année après année. Les conséquences économiques sont devenues extrêmement lourdes. Les entreprises (et les administrations) sont depuis des années exposées à des blocages dans l'exercice de leur travail quotidien, et doivent en outre consacrer beaucoup de temps et d'argent pour se préparer simultanément à diverses éventualités. Pire encore, pour intimider l'UE, le gouvernement britannique l'a menacée d'un Brexit sans accord. Il a seulement réussi à effrayer ses propres électeurs, mais pas l'UE. Dans la population, le Brexit risque d'être identifié aux pénuries de nourriture et de médicaments, spécialement après la fin de la période transitoire.

Les dommages économiques se sont ainsi accumulés mois après mois, puis année après année, non seulement au Royaume-Uni, mais aussi chez ses principaux partenaires. Fruit d'une incompétence managériale, le Brexit est devenu une sorte de lente et gigantesque saignée pour l'économie britannique – sans fin en vue. Le pays affiche désormais une des croissances économiques les plus faibles du continent européen. Ces pertes se poursuivront après 2020, car le gouvernement britannique continue de sous-estimer les impacts négatifs du *Hard Brexit* pour les entreprises de son pays.

En 2020, tout le monde, même l'UE, avait le plus grand intérêt à trouver un compromis équilibré entre les deux parties opposées de la population britannique. Malheureusement, avec les élections de 2019, le parti conservateur s'est encore radicalisé. Or, un Royaume-Uni durablement fracturé générera d'importants dommages économiques, politiques et géopolitiques. Le Brexit constitue un des symboles parmi d'autres de la polarisation croissante observée

dans les démocraties occidentales. Si les deux camps du Brexit qui s'opposent au Royaume-Uni n'acceptent pas de faire des compromis, ils provoqueront une crise du système politique britannique lui-même, et probablement l'éclatement à terme du Royaume-Uni. En effet, le Brexit a renversé les termes du débat sur l'indépendance écossaise, et l'a rendue beaucoup plus probable, surtout si les dégâts économiques se révèlent importants dans les prochaines années.

## Les erreurs stratégiques de l'Union européenne

### La faiblesse de la vision à long terme

En 2016, la position de l'UE était, à certains égards, complexe. L'UE est désormais composée de 27 États membres ayant des intérêts parfois divergents. Il y a beaucoup à protéger (dans les institutions et les politiques). Le retrait d'un État membre n'a pas de précédent et constitue de fait un défi existentiel, surtout en période de troubles. Hélas, il y a eu très peu de réflexion stratégique à long terme, de consultation et d'évaluation des impacts, ce qui a mené à diverses erreurs. Celles-ci ne sont pas aussi énormes que celles faites par les autorités britanniques, mais elles sont néanmoins préjudiciables.

La première étape d'une stratégie consiste à en définir les priorités dans un contexte nouveau et dangereux. Pour l'UE, ces priorités sont triples. L'intégrité de ses institutions et de ses politiques doit être protégée, quel qu'en soit le coût. Sinon, le Brexit entraînera une déstabilisation générale. L'UE ne doit pas établir de précédent dangereux dans la mise en œuvre de l'article 50 TUE, car cela pourrait compromettre son application dans la conduite de futurs processus similaires. Dans le cadre des contraintes de cet article, une relation profonde avec le Royaume-Uni doit être dans la mesure du possible privilégiée. L'UE a besoin de préserver sa coopération avec les Britanniques pour des raisons économiques bien sûr, mais aussi en matière de Défense, de police et de justice, et aussi en matière de recherche. Ces objectifs sont importants, mais ils ne peuvent toutefois être privilégiés au détriment des deux premières priorités.

Ici, une faiblesse apparaît déjà. Techniquement, les positions de l'UE ont été très bien élaborées. Politiquement, son unité a été impressionnante (aidée par plusieurs mouvements absurdes des autorités britanniques). Le court terme a toutefois été préféré au long terme. Trop d'attention a été accordée aux conditions de sortie, et pas assez à la relation future. Bien sûr, l'article 50 TUE pousse dans cette direction, mais d'autres facteurs (à commencer par la soif de gains politiques à court terme) jouent un rôle important.

La nomination d'un haut représentant du Brexit constituait également une erreur, même si elle reste secondaire. Au regard d'une Commission comptant déjà trop de commissaires, il n'était absolument pas nécessaire de nommer (et de payer) quelqu'un d'autre pour négocier avec le Royaume-Uni. Cela a certes accru le contrôle du président de la Commission (et du Secrétaire général), mais cela a aussi limité le contrôle par le collège des Com-

missaires et l'appropriation par celui-ci du déroulé des négociations. Il s'agissait également d'une tentative d'exploiter l'exposition médiatique de la négociation du Brexit dans le choix du Spitzenkandidat PPE, alors que ces deux processus auraient dû être clairement distingués. De plus, le quatuor Barnier/Weyland/Selmayr/Juncker a donné à l'ensemble ainsi constitué une saveur très – voire trop – forte d'Europe carolingienne.

Enfin, les discours larmoyants, notamment à la Jean-Claude Juncker (« mon cœur saigne ») ou à la Donald Tusk (« j'espère que les Britanniques reviendront sur leur décision »), ont incité les deux camps opposés du peuple britannique à croire que l'Union européenne souhaitait renverser la décision issue du référendum. Il s'agissait d'une lourde erreur. On ne peut pas s'engager en faveur du référendum en déclarant sans cesse au peuple britannique que sa décision sera respectée, puis entamer dès le lendemain une campagne pour revenir sur celle-ci. Cela aurait d'ailleurs constitué une véritable catastrophe pour l'Union. Elle aurait maintenu en son sein un État qui n'aurait cessé de dénoncer les blocages qu'elle engendre, une dénonciation renforcée par une campagne permanente sur la négation de la démocratie.

Pour l'UE, le résultat optimal du Brexit résidait dans une adhésion du RU à l'Espace économique européen (EEE), le cas échéant remodelé. L'EEE offre la perspective d'une relation économique profonde. Il offre également un cadre institutionnel solide, ouvert à divers partenaires. Le danger pour l'UE de multiplier les accords de partenariat commercial profonds avec diverses règles et divers mécanismes institutionnels a été largement sous-estimé. Enfin, cela aurait réduit considérablement la charge de travail et les retards dans les négociations. En général, on l'a vu, l'UE a manqué d'une vision claire de l'avenir de sa politique de voisinage dans le contexte du Brexit, même si le brouillard régnant à Londres n'a rien arrangé.

### Des précédents dangereux pour l'article 50 TEU

Depuis le début, l'UE a clairement perçu la nécessité de protéger ses institutions et ses politiques. C'est d'autant plus indispensable que toute concession au Royaume-Uni sera invoquée comme un précédent dans les relations qu'elle entretient avec tous ses autres partenaires extérieurs. La même perception n'existait pas hélas quant à la nécessité de maintenir une approche équilibrée dans la mise en œuvre de l'article 50.

La rédaction de l'article 50 a été complexe. On ne doit jamais se lasser de répéter qu'il s'agissait d'une proposition du gouvernement britannique, et pas du tout d'une idée personnelle de Lord Kerr. Chaque fois que cela est répété par la presse (ou par Kerr lui-même), on éprouve la tentation de suggérer à Alan Dashwood d'introduire une action en justice pour violation du droit d'auteur. Dashwood dirigeait à l'époque une équipe de Cambridge qui a produit un projet pour servir de base à une Constitution pour l'UE. Le projet a été présenté à la Convention européenne sur l'avenir de l'Europe par Peter Hain, alors ministre britannique des Affaires européennes. Il s'agit là d'une belle illustration de la magnifique hypocrisie de la diplomatie bri-

tannique, puisque le document dont la Convention a été officiellement saisie (document daté et référencé) par le représentant du gouvernement, a été présenté comme un « document non officiel » (*sic*).

L'article 50 est devenu ainsi une disposition essentielle du traité de l'UE. En fait, il a changé la nature de l'UE. Selon les principes du droit international, cette nouvelle disposition doit maintenant être appliquée de bonne foi par tous les partenaires. Le Royaume-Uni ne peut donc pas poser des conditions pour son départ qui déstabiliseront l'UE (ce qu'il a fait, pour être honnête). L'UE ne peut imposer des conditions qui rendront la sortie du Royaume-Uni factuellement impossible, ou extrêmement difficile (ce qu'elle a fait elle aussi). C'est très important pour l'avenir tant de l'UE que du Royaume-Uni, et de leur relation future. Dans ce contexte, nombre d'erreurs ont été commises.

### Une approche biaisée des négociations

Premièrement, la demande de l'UE, au début des négociations, de maintenir de manière permanente, dans l'accord de sortie, certains de ses règlements et la compétence de la Cour européenne de Justice était excessive. Quoique l'on pense de l'article 50, il doit être appliqué de façon équitable. Si un État membre peut quitter l'UE, il ne s'agit pas de maintenir éternellement sur son territoire l'application des instruments du système dont il sort. La future coopération du RU avec l'UE constitue à cet égard un tout autre problème. Ici, bien entendu, l'UE est parfaitement habilitée à demander le respect des instruments juridiques nécessaires. En réalité, la position initiale radicale de l'UE n'était pas nécessaire. Il fallait juste être patient. Cette position a heureusement été assouplie par la suite.

Deuxièmement, la demande de l'UE de discuter d'un *backstop* (régime subsidiaire en l'absence d'autre solution) dans le but d'éliminer les contrôles douaniers à la frontière nord-irlandaise mais en refusant de discuter de tout autre sujet commercial, était manifestement déséquilibrée. De façon générale, l'UE a indiqué à juste titre que les modalités de sortie devaient être traitées d'abord dans l'accord de retrait, lequel définit les modalités de retrait « en tenant compte du cadre de sa future relation avec l'Union ». Toutefois, les contrôles douaniers sont une question commerciale. L'UE a toujours répété que les questions de ce type ne pouvaient pas être négociées immédiatement. Cela s'applique à toutes ces questions. Il n'y a pas de règle magique qui permettent de distinguer les contrôles douaniers opérés dans le Nord de l'Irlande de ceux réalisés aux autres frontières du Royaume-Uni. C'est tellement évident que les changements d'un côté de la frontière auront immédiatement de multiples répercussions de l'autre côté de celle-ci. Quoi qu'il en soit, le régime des contrôles à la frontière nord-irlandaise relève indéniablement de la « future relation avec l'Union » et aurait donc dû être défini, conformément à l'article 50, après conclusion de l'accord de retrait.

Le *backstop* a en outre été présenté comme le maintien du *statu quo*, alors qu'il ne l'est pas. Il introduit deux grands changements. L'Accord du Vendredi Saint était un accord bilatéral entre le Royaume-Uni et l'Irlande, le *backstop* sera un accord bilatéral entre le Royaume-Uni et l'UE. Plus

important encore, l'Accord du Vendredi Saint pourrait être révisé, alors que le *backstop* n'intégrait pas à l'origine de clause de révision. Les changements du texte de l'Accord en 2019 n'ont pas essentiellement modifié cette réalité.

Tout cela a été présenté comme « le symbole de la solidarité de l'Union européenne » avec ses membres, en l'occurrence l'Irlande. Cela montre combien les politiciens européens ne ratent jamais l'occasion de prononcer un discours facile, sans réfléchir à ses implications. Les problèmes de l'Irlande auraient parfaitement pu être réglés au stade suivant des négociations, un accord formel des 27 aurait pu en effet être pris dans ce sens. De plus, ce discours masque comme souvent des réalités fondamentales. D'une part, l'absence de solidarité réelle constitue depuis vingt ans une constante de la vie européenne. Elle a été éclatante lors de toutes les grandes crises : intervention de certains membres en Irak en 2003, grande crise financière de 2008, crise des réfugiés de 2015, crise de l'État de droit depuis lors... D'autre part, l'Irlande fait elle-même preuve d'une solidarité fort modeste dans le domaine des paradis fiscaux et de la Défense.

L'UE a en outre aggravé ce biais en exigeant l'intégration dans l'accord de retrait des dispositions relatives au futur régime des indications géographiques. Comme l'ont confirmé de nombreuses autres négociations, cela constitue un élément essentiel de tout accord commercial important (voir l'importance du sujet dans les accords TTIP, UE/Canada ou UE/Japon, par exemple). Une fois de plus, les autorités britanniques tout comme l'opinion publique de ce pays ont le droit de se demander pourquoi les sujets commerciaux sont juridiquement impossibles à couvrir dans le cadre de l'accord de sortie, sauf lorsque cela convient à l'UE. En outre, les entreprises britanniques ont le droit de s'interroger sur la valeur juridique d'une telle construction. Ici encore, de nombreux politiciens européens s'inquiètent beaucoup plus de *soundbites* immédiats que de stratégie à long terme.

En violant ainsi ses propres règles, l'UE a énormément compliqué les négociations de retrait, comme on pouvait s'y attendre. La négociation des contrôles douaniers à la frontière nord-irlandaise incitait inévitablement à les négocier de façon générale. L'UE a présenté cela comme une ruse du Royaume-Uni, mais il ne s'agissait en fait que de la conséquence logique de sa propre position. De plus, soit dit en passant, si l'article 50 ne permet pas de négocier des points commerciaux, il pourrait y avoir là un fondement juridique pour contester l'application des règles de l'UE (cela pourrait conduire à un débat juridique complexe). Politiquement, exiger quelques concessions tout en expliquant que d'autres ne peuvent pas être discutées pour des raisons juridiques s'y opposant, a accentué le sentiment d'une négociation biaisée du côté britannique.

Enfin, pour contrer les propositions britanniques sur l'union douanière faites dans le cadre du *backstop*, l'UE a développé une nouvelle doctrine prônant l'impossibilité de dissocier les quatre libertés. Ce principe est certes la base du système de l'EEE, mais il n'apparaît dans aucun autre accord externe. En fait, l'UE a toujours été la plus désireuse de développer le commerce des biens ou des services

sans faire aucune concession concernant la libre circulation des personnes (voir les exemples de la Turquie ou de l'Ukraine). Cette nouvelle doctrine a une fois de plus été adoptée soudainement sans évaluation sérieuse de son impact (bien qu'elle puisse avoir plus tard un poids très important dans toutes les relations extérieures de l'UE).

Tous ces éléments constituent de très mauvais précédents pour toute utilisation future de l'article 50. Ils créent non seulement des problèmes juridiques, mais suscitent aussi une perte générale de confiance dans le processus de sortie, ce qui pourrait engendrer des difficultés dans une prochaine mise en œuvre de cette disposition. Outre les considérations juridiques, il y a de très bonnes raisons de séparer la définition des modalités de sortie de la détermination des conditions de la relation future.

À titre de synthèse : ces manifestations de myopie stratégique ont eu un impact important sur les négociations sur le Brexit. Elles les ont rendues plus complexes. Elles ont également nourri le sentiment dans divers milieux britanniques d'un biais négatif de l'UE envers le Royaume-Uni. Cela a offert un réel soutien aux Brexiteers dans le débat politique national, et renforcé la possibilité d'un *hard Brexit*, voire d'un *no deal Brexit*.

Cela reflète une incapacité persistante de l'UE à s'adapter à un nouveau contexte. Le comportement de l'Union rappelle beaucoup celui d'un vieil éléphant encore solide, mais qui, fatigué, se meut avec lenteur, demeure réfractaire à toute idée nouvelle, et s'agace vite de tout changement dans son environnement. La flexibilité est l'essence même de la stratégie. L'accent mis sur l'accord de retrait a fait perdre de vue à l'UE les avantages potentiels d'une nouvelle relation. Il a artificiellement donné une forme répressive à toute la négociation. La bonne question aurait dû être la suivante : « Si le Royaume-Uni n'avait jamais été dans l'UE, quelles concessions pourrions-nous accepter pour établir une coopération profonde dans de nombreux domaines ? » La plupart des politiciens de l'UE se sont hélas limités à de faciles effets de manche à destination de leur électorat et ont perdu toute vision à long terme. De temps en temps, ils font des discours larmoyants du type « *come back, Britannia* », tout en adoptant simultanément des positions qui compliqueront toute relation future, quelle qu'en soit la forme.

Pour être juste, l'incroyable procrastination, la malhonnêteté occasionnelle et la nocivité économique dont ont fait preuve les autorités britanniques tendent à renforcer cette inclination européenne. On a tendance à davantage se protéger face à un partenaire qui a perdu toute capacité de maîtriser la réalité et qui conteste régulièrement ce qui a été dit précédemment. Les émotions, cependant, ne doivent pas entrer en ligne de compte dans la stratégie. Dans son propre intérêt, il est essentiel que l'UE reste juste et qu'elle soit considérée comme juste.

## Conclusions

Après le référendum de 2016, beaucoup ont affirmé que le Brexit constituait une menace pour l'Union européenne. Cela est faux. D'une part, le système de l'Union demeure

extrêmement lourd. Il s'agit essentiellement d'un système qui, créé sur la base des ambitions, certes limitées, exprimées par les 6 États membres fondateurs, a été utilisé pour concrétiser des ambitions beaucoup plus fortes portées par 28 États membres. Un tel système fournit des capacités de blocage disproportionnées aux États membres les plus réticents. Or, le Royaume-Uni a toujours été le plus réticent d'entre eux. À cet égard, son départ a facilité la prise de toute une série de décisions, ce qui est devenu très apparent lors de la crise du coronavirus. D'autre part, l'évolution des négociations engagées depuis 2016 a convaincu beaucoup d'États et d'électeurs que la sortie de l'Union européenne n'était pas chose facile et qu'elle ne comportait pas que des bénéfices. À la limite, même s'il n'est pas politiquement correct de le dire, et encore moins de l'écrire, l'expérience actuelle présente, pour le long terme, un caractère positif pour l'Union européenne. Les menaces planant sur l'État de droit et les libertés publiques dans les États membres apparaissent beaucoup plus dangereuses.

La menace représentée par le Brexit se situe autre part. Le vote intervenu en 2016 révèle des réalités politiques menaçantes. Dans un monde toujours plus polarisé et déstructuré, l'Union européenne ne constitue pas un projet intrinsèquement populaire. Comme pour tout système démocratique, la preuve de sa nécessité doit être refaite régulièrement, et sa défense requiert un investissement personnel de chacun de nous. Par ailleurs, comme expliqué naguère par Jacques Delors, personne ne tombe amoureux d'un marché unique. L'intégration européenne nécessite d'autres arguments. À certains moments, les arguments politiques peuvent toujours reprendre la primauté sur les analyses économiques. À cela, il faut ajouter que la possibilité d'un accident politique existe toujours, spécialement dans les États dont le fonctionnement repose sur un système majoritaire. À ce titre, les parallélismes entre le Brexit et l'élection de Donald Trump en 2016 sont nombreux et évidents.

Enfin, le Brexit constitue un avertissement pour toute la classe politique européenne. Les gouvernements britanniques successifs n'ont jamais cessé de critiquer l'Union européenne, de manière tantôt explicite ou tantôt subliminale. Pour un politicien, il existe toujours une tentation facile de magnifier son image dans les sondages en se présentant comme le chevalier blanc des valeurs luttant contre l'hydre bureaucratique de Bruxelles, mais devenue hélas de plus en plus incompréhensible. De la même manière, de nombreux politiciens américains ne cessent de faire campagne contre Washington. Si ces postures ne rencontrent pas de contestation efficace, elles finissent par acquérir une légitimité, ce qui représente un danger accru dans une période dominée par les réseaux sociaux. La défense de la coopération européenne requiert un effort de tous. De façon ironique, la meilleure conclusion sur le Brexit émane ainsi du meilleur auteur britannique, William Shakespeare, qui a écrit : "The fault, dear Brutus, is not in our stars, but in ourselves".

# Le Royaume-Uni et la normalisation à l'heure du Brexit

Par Olivier PEYRAT

Directeur général du Groupe AFNOR

Et Alain COSTES

Conseiller spécial du directeur général du Groupe AFNOR

La normalisation volontaire européenne (les normes EN) apporte depuis 35 ans une contribution majeure à la construction du marché unique européen en faisant disparaître les particularismes nationaux, grâce à un mécanisme élaboré de co-construction du consensus, et en proposant des règles du jeu claires et équitables pour toutes les entreprises, valables dans tous les pays de l'Union.

Les trois acteurs principaux de cette réalisation sont l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, par l'implication de leurs organismes de normalisation (respectivement le DIN, l'AFNOR et la BSI) et de celle de leurs acteurs économiques (les parties prenantes).

C'est dire si l'échéance du Brexit au 1<sup>er</sup> janvier 2021 revêt une importance cruciale pour les normalisateurs européens : l'un des trois acteurs majeurs va changer de statut et probablement de stratégie dans un contexte de volonté d'autonomie de son pays vis-à-vis de l'UE !

Or, la normalisation volontaire irrigue tous les secteurs d'activité de nos économies ; celles-ci sont très interdépendantes et le marché européen est crucial pour le Royaume-Uni, comme l'est celui-ci pour beaucoup de nos filières économiques. Celles-ci souhaitent donc conserver la plus grande unicité possible des référentiels, pendant que le gouvernement britannique insiste sur la nouvelle autonomie de son pays.

Dans un exercice risqué d'anticipation, les auteurs de cet article vont indiquer comment les acteurs (français et autres) de la normalisation se préparent à gérer ces contradictions et comment sont anticipés les mois et années qui viennent, qui vont marquer le passage de la situation d'un mariage, souvent tumultueux, de plus de quatre décennies entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, à des relations de bon voisinage.

## Introduction

Entre la rédaction des propos qui vont suivre et leur publication, un événement majeur sera intervenu, à savoir le Brexit lui-même, le vrai. Une année complète d'incertitudes (après plus de trois années de doutes sur son occurrence même) sur ce que sera effectivement le Brexit aura pris fin.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2021 ne sera pas la fin de l'histoire, et s'il est bien difficile de prédire l'avenir, il faut pourtant s'y préparer. Le monde de la normalisation volontaire n'y échappe pas, d'autant plus que comme dans les autres activités à fort impact économique le Brexit porte des enjeux importants qu'il convient de cerner afin d'anticiper les mesures qui permettront de continuer à consolider au mieux le marché unique européen et de soutenir la compétitivité de nos entreprises.

L'enjeu pour la normalisation n'est pas négligeable, car celle-ci irrigue tous les secteurs d'activité de l'économie non seulement nationale mais également européenne. Un réglage défectueux post-Brexit aurait donc rapidement des conséquences dans beaucoup de domaines : fractionnement du marché européen, pertes de compétitivité et de marchés, augmentation des coûts de production et de ceux de mise sur le marché...

Dans cet article, nous allons rappeler à quel point la normalisation volontaire, celle dont l'AFNOR a la responsabilité sur le plan de la représentation des intérêts français, a joué un rôle fondamental dans la création du marché unique européen ; préciser les enjeux et les changements induits pour les normalisateurs par le Brexit en tant que tel, mais aussi par les positions prises par le gouvernement britannique ; indiquer ensuite quelles actions ont déjà été

engagées afin de minimiser les impacts négatifs potentiels ainsi que les incertitudes. Enfin, bien sûr, nous ferons part de nos préférences et évoquerons dans quel état d'esprit et selon quelles perspectives stratégiques nous aborderons les mois qui viennent.

Mais la première question à se poser est la suivante : en quoi la normalisation volontaire est-elle concernée par le Brexit ? Et pourquoi ses acteurs sont-ils si attentifs à en anticiper les conséquences et à s'y préparer ? Cela tient à l'organisation de la normalisation européenne et à son influence sur la construction et le fonctionnement du marché unique.

## **La normalisation européenne : un outil formidable pour l'économie de l'Europe (*Much ado about something*)**

La normalisation volontaire est un outil de développement économique incontournable qui accompagne en continu les évolutions des besoins et de l'environnement des entreprises et des acteurs du monde économique et de la société. Elle est marquée par l'accélération de l'innovation technologique, la contribution croissante des services à l'économie mondiale, la croissance rapide des pays émergents, la montée des préoccupations sociétales dans les pays économiquement les plus avancées et, enfin, la prise en compte des objectifs de développement durable de notre planète.

Une préoccupation supplémentaire intervient en Europe, qui est la construction et le fonctionnement du marché unique pour lesquels la normalisation joue un rôle privilégié en soutien de la Commission européenne.

Celle-ci exploite ainsi ce qui fait l'essence de la normalisation, à savoir l'élaboration de standards consensuels communs sur lesquels s'accordent les différents acteurs économiques pour faciliter les échanges commerciaux. En effet, l'existence de ces normes partagées, donc reconnues, permet d'abaisser les barrières à l'entrée que constituent les particularismes nationaux et d'ouvrir l'accès à de nouveaux marchés en établissant des règles du jeu claires et équitables pour toutes les entreprises concernées. En facilitant la compatibilité et l'interopérabilité des différents produits et services, ainsi que la démonstration de leur niveau de performance et de sécurité, les normes volontaires ont un effet pro-concurrentiel. Elles favorisent la diversité de l'offre et permettent aux acheteurs une comparaison éclairée entre les différents biens proposés. Elles permettent une concurrence par les mérites, réduisent les asymétries d'information entre producteurs et clients et créent ou renforcent la confiance nécessaire à l'efficacité du marché.

Tout cela contribue clairement à l'objectif que s'est fixé la Commission d'établir un marché unique européen, transparent et concurrentiel.

Pour cela, l'Union européenne a désigné trois organismes de normalisation couvrant l'ensemble des domaines potentiels, communément appelés ESO (European Standardization Organizations) : le CEN pour les normes proposées

à l'ensemble des secteurs, le CENELEC pour la normalisation électrotechnique et, enfin, l'ETSI pour la normalisation des télécommunications. Les deux principaux sont de loin le CEN, puis le CENELEC, avec un portefeuille total de 24 955 normes EN publiées (mai 2020).

Leurs 34 membres sont à ce jour les 27 organismes nationaux de normalisation représentant les États membres de l'Union (dont l'AFNOR pour la France et le DIN pour l'Allemagne), auxquels s'ajoutent les États signataires de l'Association européenne de libre-échange, ou encore des pays engagés dans la phase de candidature à l'UE et, enfin, la BSI (British Standards Institution), l'organisme britannique de normalisation. Apparaît ici la première problématique que le Brexit pose aux normalisateurs européens : BSI est toujours membre du CEN et du CENELEC, bien que le Royaume-Uni ne soit plus membre de l'UE, ni candidat pour y revenir ou pour devenir signataire de l'Association européenne de libre-échange (AELE). En effet, les statuts du CEN et du CENELEC n'avaient pas prévu le cas du départ de l'UE d'un pays membre, et ne conditionnent pas la qualité de membre à celle d'être membre de l'UE. Il s'agit seulement d'une condition pour candidater. BSI pourrait donc logiquement démissionner, même si elle ne l'a à aucun moment envisagé. Nous verrons pourquoi dans la suite de cet article.

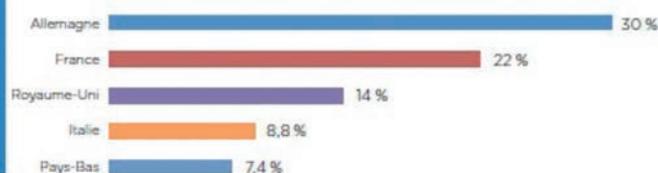
Le rôle d'unification de la normalisation européenne tient au fait que lorsqu'une norme européenne est ratifiée par l'un des ESO, chacun des membres doit l'incorporer dans sa collection sans modification et retirer toute norme venant en contradiction. Dès lors, la même norme et le même référentiel sont connus et sont seuls applicables dans les 34 pays membres ! C'est ce qui permet l'ouverture des marchés, leur harmonisation, la libre circulation des produits et l'efficacité de la concurrence, selon un modèle beaucoup plus proche de celui des jardins conçus par André Le Nôtre du temps de Louis XIV. C'est cette architecture – cette connexion forte entre les marchés et le cadre législatif européen – qui permet à chacun des organismes nationaux du continent européen de peser dans le débat international un peu plus que ce que représente son poids d'origine, les acteurs extra-européens ayant très bien compris que le fait d'élaborer une norme internationale automatiquement reprise, une fois le consensus européen établi, par chacun des organismes nationaux ouvrait incontestablement des marchés...

La normalisation européenne est aujourd'hui prépondérante dans notre économie : à la fin 2019, en France, 69 % du portefeuille normatif (35 000 documents) est d'origine européenne et 76 % des normes publiées en 2019 (2 234 documents) émanaient de travaux européens.

Les principaux contributeurs à cet effort sont l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France (voir le graphique de la page suivante).

À elles seules, l'Allemagne et la France gèrent plus de la moitié des structures du CEN et du CENELEC, le Royaume-Uni arrivant ensuite.

#### RÉPARTITION DES SECRÉTARIATS DE COMITÉS TECHNIQUES ET SOUS-COMITÉS DU CEN ET DU CENELEC EN 2019 (PAYS LES PLUS ACTIFS)



Ce graphique illustre parfaitement l'importance que revêt pour notre homologue britannique la normalisation européenne et sa motivation pour en rester un acteur majeur. Et cette motivation n'est pas le fait d'un organisme de normalisation soucieux de son statut, mais traduit bien plus une volonté forte et claire de ses parties prenantes : les entreprises, les fédérations professionnelles et, plus largement, les divers acteurs de l'économie britannique. En effet, ceux-ci savent parfaitement que leur premier marché est celui de l'UE, que leurs outils de production sont profondément interconnectés avec ceux des autres pays de l'Union et qu'il est à ce titre primordial pour eux de continuer à bénéficier de la possibilité de contribuer et d'interagir sur l'élaboration des documents de référence qui déterminent et détermineront leurs activités et celles de leurs partenaires et compétiteurs.

C'est d'ailleurs le premier dilemme qui se pose à nos collègues britanniques : comment marier l'inévitable et profonde interdépendance des outils de production et des économies avec le discours pro-autonomie et d'indépendance de décision associé au Brexit ?

De fait, aussitôt le résultat du référendum du 23 juin 2016 connu, la BSI s'est appliquée à professer et à sécuriser son attachement à la normalisation européenne. Si le poids de la normalisation européenne est plus faible au Royaume-Uni qu'en France, il n'en représente pas moins 57 % de la collection de normes anglaises (contre 69 % en France).

En effet, la véritable appréhension pour les acteurs de l'économie britannique est de voir le corpus normatif du Royaume-Uni se différencier progressivement de celui de l'UE, générant des surcoûts pour la mise sur le marché des produits (renchérissant les produits britanniques à l'exportation, renchérissant les équipements importés) et perturbant les chaînes de production, voire réduisant progressivement l'intégration et l'attractivité de l'industrie britannique dans les productions européennes.

### Un engagement très volontariste de la BSI (*If you are not at the table, you are on the menu*)

Aussi, avant même que le résultat du référendum soit connu, la BSI partageait avec nous le souci de cette divergence potentielle entre, d'une part, le souhait de ses parties prenantes de demeurer au sein du système de normalisation européen et, d'autre part, la nécessité de tirer la conséquence logique de la victoire d'un Brexit justifié par un besoin d'autonomie et de différenciation du Royaume-Uni vis-à-vis de l'UE.

Aussi, dès le lendemain même du référendum, BSI a fait

connaître la volonté de ses parties prenantes de rester impliquée au même niveau dans la normalisation européenne, et poussé les membres du CEN et du CENELEC à engager une révision des statuts de ces associations pour lui permettre d'en rester membre sans ambiguïté.

Cependant, le premier problème à traiter était que la future législation britannique devait permettre de conserver dans le futur une possible reconnaissance des normes européennes, soit la possibilité pour les référentiels anglais de s'aligner sur celles-ci, et apporter en parallèle des garanties à la communauté des normalisateurs européens sur la mise en œuvre pérenne d'un tel dispositif de préservation d'un lien étroit avec la normalisation européenne. En effet, si le Royaume-Uni a très vite préparé une loi de retrait de l'UE et de transposition dans le droit britannique de l'ensemble de la législation européenne applicable (*Great Repeal Bill* devenu *European Union (Withdrawal) Act 2018*), établissant en quelque sorte une parfaite équivalence entre les cadres réglementaires à la date du retrait, soit le 31 janvier 2020, des divergences peuvent apparaître dès le lendemain de cette date et proliférer librement.

Il convenait donc de préparer en parallèle un véhicule législatif dédié permettant à la BSI et ses parties prenantes de maintenir la plus grande continuité possible entre les normes européennes et celles anglaises. Pour cela, la BSI a détaché des personnels au sein du ministère britannique en charge de la normalisation (commerce, énergie et stratégie industrielle) pour contribuer aux travaux du gouvernement sur le Brexit, veiller à la communication sur les liens futurs avec l'UE et préparer cette loi permettant de poursuivre la coopération en matière de normes. La loi a été votée en février 2019, mais ne s'activera que le premier jour du Brexit. Ses principaux éléments sont la reconnaissance par le gouvernement britannique de l'indépendance de la BSI dans la constitution de son catalogue normatif, la reconnaissance du CEN et du CENELEC, en plus de la BSI, comme des organismes établissant des normes valables pour le Royaume-Uni.

Naturellement, la BSI réaffirme périodiquement son engagement total à continuer à adopter les normes européennes et à conserver l'alignement du corpus normatif anglais sur celui de l'UE. Seulement, cela ne reste qu'un engagement de bonne volonté, sans véritable garantie légale, qui pourrait fort bien être progressivement démenti par les faits.

### Il existe un risque réel que la position de la BSI puisse être différente de celle du gouvernement britannique (*When in Rome, do as the Romans do*)

En effet, les seules assurances apportées jusqu'à maintenant sur le maintien de la cohérence entre les corpus normatifs sont celles de l'autonomie de décision de la BSI, de la reconnaissance du CEN et du CENELEC comme organismes normalisateurs et de la volonté proclamée par les parties prenantes britanniques de ne vouloir que l'alignement. C'est d'ailleurs une attitude relevant du

bon sens. Mais celui-ci pourrait être contraint de s'effacer devant la volonté politique.

Ainsi, dans la pratique, la BSI ne pourra, selon nous, résister très longtemps à des demandes récurrentes du gouvernement britannique visant à établir des référentiels spécifiques ou à diverger de la norme européenne. Il en ira de même pour les demandes émanant de ses parties prenantes. Cela se produira inéluctablement, puisque rien ne l'empêche légalement et que de plus le gouvernement britannique ne fait pas mystère de sa volonté d'indépendance vis-à-vis des référentiels européens.

Le besoin de différenciation existe déjà et se mesure parfois à des détails : par exemple, en matière d'évaluation de la conformité, avec la création récente du marquage UKCA pour remplacer le marquage CE (conformité revendiquée au regard du cadre législatif européen). Donc un premier surcoût : toute entreprise devra dès lors disposer des deux attestations et rajouter ce marquage sur tous ses produits mis sur les marchés... En attendant que les conditions d'obtention divergent doucement...

Évidemment, dans le domaine normatif, cela ne se produira pas tout de suite, ni de manière massive. Sur de nouveaux sujets ou pour des situations présentées comme particulières, des écarts apparaîtront, par petites touches, que l'on acceptera au nom de la coopération normative, pour réaliser au bout d'un moment que l'alignement n'est plus qu'une fiction ou n'existe plus que pour des sujets secondaires. Comme la grenouille qui, plongée dans une eau réchauffée degré par degré, ne réalise pas tout de suite qu'elle est en train d'être cuite, la communauté des normalisateurs pourrait très bien, de tolérances en acceptations, se trouver aux prises avec un système qui ne serait plus ce qu'il prétend être. Pire, sur proposition britannique, des orientations contraires aux intérêts de l'UE pourraient être acceptées au motif de la conservation de cet alignement. Ainsi, des coopérations techniques ou économiques d'acteurs britanniques avec des acteurs nord-américains ou chinois peuvent aisément déboucher sur des propositions divergeant des intérêts européens, surtout dans un modèle pour le Royaume-Uni qui serait celui d'un *Singapore on Thames*.

Si l'on peut volontiers accorder crédit aux engagements de la BSI, il faut néanmoins prévoir des garde-fous puisqu'elle n'est pas souveraine en son pays...

### **Les conséquences du Brexit, pour nous, les normalisateurs européens (*We have a sick passenger. Is there a doctor on board?*)...**

Rapidement, au sein de la communauté européenne de normalisation, il est apparu évident que les statuts actuels du CEN et du CENELEC devaient être révisés pour tenir compte des problèmes que posait le Brexit. Ces problèmes sont de trois ordres :

- politiques : souhaitons-nous majoritairement conserver un lien fort avec la BSI après le Brexit ?
- techniques : dans l'hypothèse (qui a notre préférence) du maintien d'un lien privilégié avec la BSI, comment

concilier notre relation étroite avec la Commission et de fait préserver la force d'harmonisation qui s'attache à la normalisation européenne, avec la présence d'un acteur important dont le gouvernement ne partage manifestement plus la même volonté forte d'harmonisation ?

- légaux : les statuts du CEN et du CENELEC ne prévoyaient pas (pêché d'optimisme ?) le fait qu'un membre puisse se retirer de l'UE. De fait, tous les débats et toutes les négociations gouvernementales qui se déroulent encore sous nos yeux depuis le vote de juin 2016 montrent que les législateurs européens – maigre consolation – ne l'avaient pas non plus vraiment envisagé.

Compte tenu du temps nécessaire au mûrissement de ces questions, et surtout des incertitudes entretenues par les négociateurs sur les conditions concrètes du Brexit, le CEN et le CENELEC ont décidé d'une période d'observation allant jusqu'au 31 décembre 2021, période pendant laquelle rien ne changerait. Cette date placée intentionnellement un an après l'entrée en vigueur du Brexit permettra non seulement d'en connaître précisément les conditions, telles que fixées par les gouvernants, mais aussi d'avoir une première idée de sa mise en œuvre pratique et de la capacité de la normalisation britannique à rester totalement liée à son homologue européenne, et pouvoir décider en toute connaissance de cause. Une politique de *wait and see* typiquement britannique...

Un point rassurant pour nous, normalisateurs, est que, contrairement aux négociateurs gouvernementaux qui décalent régulièrement l'échéance finale, nous ne sommes pas pris au dépourvu en cas de « no deal ». En effet, nous disposons d'une base de coopération assurée, rendue possible grâce au filet de sécurité installé au niveau européen, spécifiquement pour la BSI, en 2019. Demeurent cependant incertaines à ce stade la taille des mailles de celui-là, ainsi que sa tenue dans la durée.

En tout état de cause, et confortés par les nombreuses déclarations de l'attachement de la BSI à rester un membre de plein exercice du CEN et du CENELEC, les autres membres de ces deux organismes ont très vite conclu à l'intérêt stratégique de conserver un lien fort avec la BSI de par sa taille et ses capacités, de par les compétences et les contributions de ses experts, et de par l'importance du marché britannique pour nos entreprises et de l'interdépendance des chaînes de production.

Un dernier point est entré en ligne de compte, le poids de la BSI dans la normalisation internationale (ISO et IEC). De fait, il est vite apparu important de garder un lien fort entre l'Europe et cet organisme qui est un acteur majeur dans la compétition internationale, de faire en sorte que l'UE reste son partenaire privilégié en matière de normalisation. Cette tendance centrifuge est déjà perceptible depuis le référendum, au travers d'une implication accrue de la BSI dans les travaux et les instances de l'ISO et de l'IEC, au détriment de la stabilité au niveau européen. Il faut donc éviter qu'elle ne prospère.

Cependant, sur le plan technique, même si la BSI réaffirme régulièrement son engagement total dans la normalisation européenne et sa fidélité à tous les principes qui la guident,

celle-ci ne pourra conserver strictement les mêmes droits dont elle bénéficie actuellement, notamment du fait que le gouvernement britannique ne sera plus concerné par les besoins de la Commission européenne en matière de normalisation et en raison de la disparition de l'obligation pour la BSI de la reprise des normes européennes (les normes NF EN xxxx en France ou les normes DIN EN xxx en Allemagne) dans sa collection, des normes qui ne s'imposent qu'aux membres de l'UE et aux signataires de l'AELE. C'est d'ailleurs la seule mesure qui soit entrée en vigueur l'été dernier, à savoir comptabiliser de façon distincte les votes anglais au CEN et au CENELEC sur la ratification des nouvelles normes européennes, puisque le Royaume-Uni n'est effectivement plus membre de l'UE, ni de l'AELE depuis le 1<sup>er</sup> février. Comment un vote non contraignant pour le votant pourrait-il en effet devenir contraignant pour tous les autres votants ?

Pour autant, tout un travail préparatoire est déjà largement engagé visant à l'identification des différents droits et devoirs des membres du CEN et du CENELEC ainsi que de leurs partenaires normalisateurs, et à la définition des différents scénarios possibles pour être en mesure de transposer à la fin 2021, dans les statuts de ces organismes, les choix qui auront été faits pour déterminer la nouvelle place qu'y occupera la BSI. Il n'est pas seulement question des votes, mais aussi de leurs pondérations éventuelles, des cotisations de la BSI, de sa capacité à contribuer aux travaux des organismes considérés, de l'accès de ses membres aux postes de responsabilité à pourvoir dans les comités techniques et de sa place dans la gouvernance ; autant de sujets qui donnent déjà lieu à de nombreux débats.

Au regard de ces questions justement, quels en sont les impacts potentiels pour la France et les opportunités qui pourraient, pour elle, se dégager ? Quelle est la vision de la France sur cette modification majeure du paysage normatif européen ?

### **... et plus particulièrement pour nous, les normalisateurs français (Brexit over the Channel, UK not isolated)**

La teneur générale de cet article donne déjà une idée de la perception française sur cette modification : nous souhaitons clairement conserver la BSI au sein du CEN et du CENELEC. Cela cependant sans naïveté aucune, ni angélisme, mais avant tout pour préserver tout l'intérêt de l'harmonisation normative européenne, et par là même répondre aux attentes des acteurs économiques nationaux et des pouvoirs politiques, nationaux ou européens.

Lorsque cet article sera paru, nous disposerons encore de près d'une année pour déterminer concrètement, au niveau des acteurs français, et avec nos collègues européens, la place qui sera proposée à la BSI au sein de

nos organismes européens, en regard de l'importance de cette institution et de sa contribution à la construction européenne, sans pour autant lui accorder toutes les prérogatives d'un organisme membre de l'UE, ni la rétrograder au niveau d'un simple partenaire. Ce temps sera utile non seulement pour concevoir le futur statut sous lequel la BSI sera associée aux travaux européens, mais aussi pour évaluer les effets secondaires sur les autres partenaires, actuels et potentiels, de l'UE comme au niveau de la normalisation européenne.

Pendant la période d'observation qui va courir à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, il faudra être très attentifs aux signaux d'une dérive potentielle, forcément faibles compte tenu de l'engagement pris par la BSI que « tout sera comme avant ». Il faudra certainement prévoir des dispositifs de surveillance (audits...), d'alerte (déclarations préalables...), de concertation et de recours.

La première retombée directe du Brexit est, pour nous, un renforcement mécanique de l'importance du lien franco-allemand, anticipé par une évocation de la normalisation dans le traité d'Aix-la-Chapelle du 22 janvier 2019. Dans une Europe à 27, le poids relatif du couple franco-allemand et sa capacité d'entraînement augmentent ; il en sera de même au sein du CEN et du CENELEC. Une bonne entente et une forte coordination entre nos organismes respectifs seront certainement cruciales pour un bon fonctionnement de la normalisation au niveau européen, même si la BSI reste profondément impliquée. Cela veut peut-être aussi dire la nécessité de réfléchir à élargir ce bilatéralisme.

Enfin, comme le Brexit va nécessairement affaiblir le poids des experts britanniques en matière de normalisation en réponse aux demandes de la Commission européenne (conduisant aux normes dites harmonisées), cela ouvre mécaniquement à nos experts des opportunités nouvelles pour renforcer la présence française, leur influence et donc celle des organisations qu'ils représentent dans les travaux de normalisation. Nous ne savons pas encore quels accords régiront la relation entre le Royaume-Uni et l'UE à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, mais les acteurs de la normalisation se sont préparés aux différentes éventualités. Et surtout, il y a une même volonté et un même souci de part et d'autre de la Manche de préserver les acquis indéniables d'une normalisation européenne qui est au service de l'harmonisation du marché européen et participe à la réduction des barrières aux échanges, et ce au profit des consommateurs. Il est vraiment regrettable que le Royaume-Uni ait choisi, de manière souveraine, de quitter l'UE, mais nous sommes convaincus que les normalisateurs européens, dont les Français, feront tout leur possible pour garder le représentant britannique au plus près d'eux, dans le cadre d'une navigation de conserve, ou autrement dit de *social sailing* !

# « Singapour sur la Tamise » : le mirage s'évanouit

Par Michel PEREZ

Labex ReFi, Senior Fellow, NYU School of Law

Faire de l'Angleterre un nouveau et prospère « Singapour sur la Tamise » était le mythe fondateur soutenu en 2017 par les tenants du Brexit. Mais après quatre ans, le mirage s'est révélé coûteux en termes d'emplois et d'investissements. Les effets négatifs du Brexit s'ajoutent à ceux de la pandémie, et l'incertitude provenant de l'absence d'un accord avec les autorités européennes érode la confiance.

Les relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne sont désormais régies par un système d'équivalences qui a remplacé celui du passeport. Mais le nouveau régime est complexe, exige des analyses approfondies et risque d'être soumis à des pressions. Il peut aussi aboutir à des résultats éphémères, chaque partie conservant en pratique un droit de veto. En l'absence au minimum d'un accord-cadre, on se trouvera alors dans un imbroglio réglementaire dont le détricotage restera problématique.

Faire de l'Angleterre, et de Londres en particulier, un nouveau et prospère « Singapour sur la Tamise » était une vision quasi mythologique présentée le 17 janvier 2017 aux tenants du Brexit par Theresa May, alors Premier ministre<sup>(1)</sup>. Cette vision sera détaillée quelques jours plus tard par Philipp Hammond, le Chancelier de l'échiquier<sup>(2)</sup>, qui expliquait que, libéré des carcans imposés par l'Union européenne, le Royaume-Uni (RU) redeviendrait hautement concurrentiel, dans le secteur des services financiers notamment, en diminuant le poids des obligations réglementaires, en réduisant les taux d'imposition et en simplifiant la législation du travail. On espérait alors chez les Tories que l'Angleterre devienne la puissance financièrement et technologiquement dominante sur le Vieux continent.

Dans un rapport officiel publié en février 2020, le gouvernement de Sa Majesté exposait sa conception d'une relation avec l'Union européenne (UE) fondée sur une « amicale coopération entre deux partenaires égaux et souverains... libres de légiférer comme ils l'entendent »<sup>(3)</sup>. Le document précisait bien que le RU ne serait soumis à aucune régle-

mentation, norme ou juridiction européenne. Dans cette perspective, le pays changerait son modèle économique pour le rendre encore plus libéral et concurrentiel. Cela conduirait à des créations d'emplois et à de nouveaux investissements de la part des entreprises pionnières de la nouvelle économie numérique, tels les GAFAM<sup>(4)</sup> et les entreprises de la Fintech dont beaucoup étaient déjà présentes sur le sol britannique. Dès lors, les autres pays européens, *volens nolens*, n'auraient d'autre choix que de coopérer avec ce nouvel hégémon.

Sir Howard Davies, président du groupe NatWest et ancien chef du Financial Services Authority, explique, dans un éditorial<sup>(5)</sup>, que cette conception était fort curieuse, car même si une taxation relativement faible a contribué au boom économique et financier de Singapour depuis son indépendance en 1965, la Ville État est loin d'être un paradis de la dérégulation. Au contraire, sa réussite s'explique par un système de planification méticuleux, des marchés proches peu exploités, une administration efficace et omniprésente et une main d'œuvre docile ; un contexte donc fondamentalement différent de celui de la Grande-Bretagne actuelle. Ainsi, la vision de « Singapour sur la Tamise » apparaît désormais pour les Britanniques mais aussi pour les Européens comme un coûteux mirage débouchant sur un avenir incertain.

(1) Theresa May, discours à Chatham House, le 17 janvier 2017, <https://time.com/4636141/theresa-may-brexit-speech-transcript/>

(2) Voir, par exemple : <http://www.RUpol.co.RU/philip-hammond-2016-speech-in-davos/> ; et <https://www.telegraph.co.RU/business/2017/01/19/davos-2017-theresa-may-says-britain-open-business-brexit/>

(3) "The Future Relationship with the EU The RU's Approach to Negotiations", rapport officiel du gouvernement de Sa Majesté, pages 3 et suivantes : [https://assets.publishing.service.gov.RU/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/868874/The\\_Future\\_Relationship\\_with\\_the\\_EU.pdf](https://assets.publishing.service.gov.RU/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/868874/The_Future_Relationship_with_the_EU.pdf)

(4) Google, Amazon, Facebook, Apple et Microsoft.

(5) Publié par *The Guardian*, le 17 décembre 2019, <https://www.theguardian.com/business/2019/dec/17/RU-singapore-on-thames-brexit-france>

## Un mirage qui coûte cher

Depuis le référendum de juin 2016 qui a déclenché le processus du Brexit, l'opinion publique Outre-Manche demeure divisée et les négociations en vue d'un divorce amiable avec l'UE sont laborieuses. Les incertitudes sur un éventuel accord-cadre dans un climat aggravé par une conjoncture internationale morose et, depuis le printemps 2020, par la pandémie du Covid-19, ont conduit au déclin, en particulier dans les secteurs clefs de la technologie et de la finance.

Dès le début de l'engagement du processus, les marges de manœuvre des entreprises et du gouvernement étaient limitées non pas à cause du carcan européen dont on souhaitait se débarrasser, mais par l'effet d'autres conventions, protocoles normatifs ou accords internationaux auxquels adhèrent le RU aussi bien que les pays de l'UE. Par exemple, pour nous limiter aux activités financières, les règles prudentielles qui fixent les ratios financiers planchers sont déterminées par le Comité de Bale ; les virements bancaires internationaux sont largement régis par les protocoles SWIFT<sup>(6)</sup> ; les réseaux financiers sont surveillés et évalués par le GRECO<sup>(7)</sup> ; les ouvertures de comptes et leur fonctionnement sont soumis à des obligations de compliance qui découlent de réglementations nationales, mais qui sont, elles-mêmes, la transposition de recommandations du GAFI<sup>(8)</sup> ou du traité de l'OCDE sur la lutte contre la corruption. Si des produits ou services originaires du RU ne respectent pas les normes techniques ou juridiques généralement exigées parmi les pays développés, ils ne trouveront pas d'accès aux marchés d'exportation. Dans cet environnement globalisé, il est difficile de se distinguer de ses voisins. En fait, depuis son lancement, le Brexit aura été une source de réduction en matière d'emploi et d'investissement.

Pour les firmes internationales, en l'absence d'accord global, le marché britannique de 67 millions de consommateurs est moins attractif que celui des 27 pays restant dans l'Union européenne qui en comptent 447 millions<sup>(9)</sup>. De façon générale, les coûts de production au Royaume-Uni sont plus élevés à cause d'une main d'œuvre fortement organisée et peu encline à des concessions, une infrastructure bien établie mais vétuste et une fiscalité qui ne présente pas d'avantage majeur, surtout comparée à d'autres pays européens enclins à jouer la carte des incitations fiscales. Les économies d'échelle deviennent alors impossibles, un facteur essentiel dans une économie qui se numérise de plus en plus et où la localisation géographique de pourvoyeurs de services importe relativement peu. Dès 2017, la Banque d'Angleterre projetait que 75 000 emplois pourraient être perdus à la suite du Brexit dans le seul

secteur financier<sup>(10)</sup>, pourtant considéré comme un fleuron de l'économie britannique, bien que la City demeurerait le premier centre de compensation mondial pour les opérations en devises et produits dérivés et une plaque tournante essentielle pour la gestion d'actifs. Selon une étude d'octobre 2020<sup>(11)</sup>, des transferts d'actifs de plus de 1 200 milliards de livres du Royaume-Uni vers le Continent ont déjà été annoncés et 88 firmes (soit 40 % de l'échantillon couvert) du secteur ont déclaré publiquement déplacer une partie de leurs services vers Dublin, Luxembourg, Francfort ou Paris, et on peut supposer que davantage de mouvements se réalisent de manière discrète. Le Brexit est un facteur de réduction des emplois non seulement au Royaume-Uni mais également dans l'Europe tout entière. En janvier 2020, le journal *Express*<sup>(12)</sup>, se fondant sur une étude réalisée par l'Université de Louvain, publiait une carte indiquant les pertes d'emplois attribuables au Brexit. Les pays les plus touchés sont le Royaume-Uni (près de 527 000), l'Allemagne (292 000) et la France (141 000).

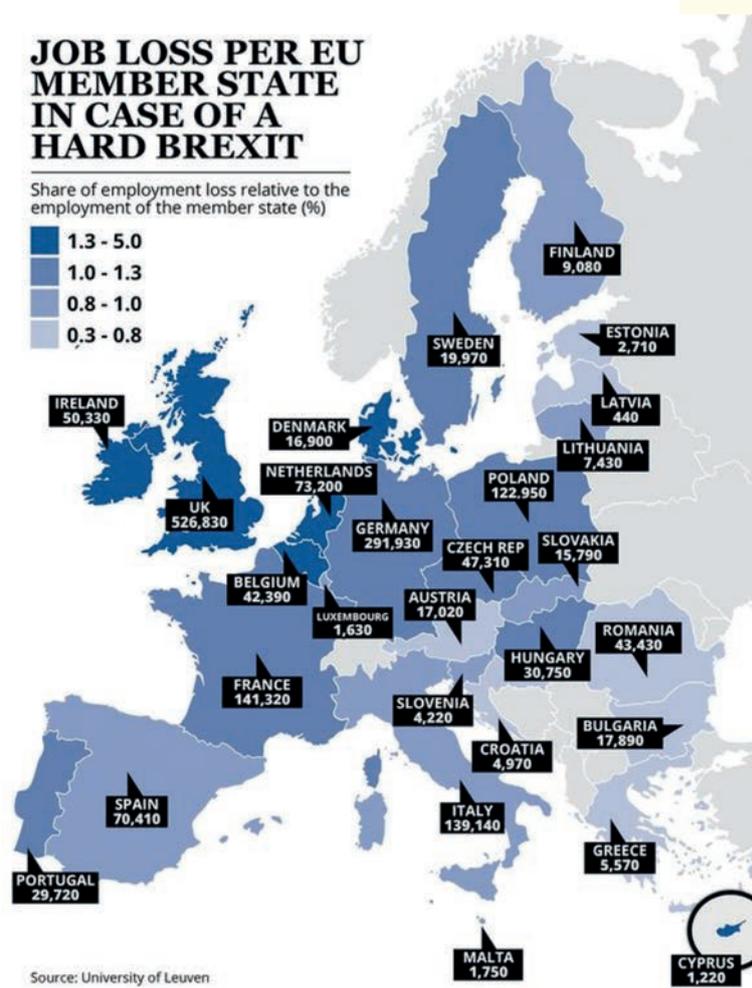


Figure 1.

(6) Acronyme de Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication. Un organisme privé, mais ayant une compétence internationale reconnue par les régulateurs financiers.

(7) "Group of States Against Corruption" établi en 1999.

(8) Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental créé en 1989 ; il est aussi connu sous son acronyme anglais, FATF.

(9) Estimations des populations obtenues sur Wikipedia, le 13 novembre 2020.

(10) Voir *Reuters*, "Bank of England sees up to 75,000 finance job losses after Brexit: BBC", publié le 31 octobre 2017.

(11) Par EY (anciennement Ernst & Young), une des plus grandes firmes mondiales d'audit qui publie un "EY Financial Services Brexit Tracker" : [https://www.ey.com/en\\_RU/news/2020/09/ey-financial-services-brex-it-tracker-fs-firms-continue-moving-staff-ahead-of-brex-it-deadline](https://www.ey.com/en_RU/news/2020/09/ey-financial-services-brex-it-tracker-fs-firms-continue-moving-staff-ahead-of-brex-it-deadline)

(12) <https://www.express.co.RU/news/politics/1233879/Brexit-news-brex-it-effect-job-market-RU-employment-post-brex-it-latest-news>

À partir du printemps 2020, la crise de l'emploi dans l'ensemble de l'Europe s'est considérablement aggravée en raison du Covid-19, même s'il est difficile de distinguer les causes précises des licenciements ; il suffit toutefois de lire les journaux pour constater que les incertitudes autour du Brexit continuent à engendrer du chômage dans l'Europe entière.

Mais, en plus des pertes d'emplois, les incertitudes créées par le Brexit ont conduit depuis 2016 à une diminution de l'ordre de 20 % des investissements prévisibles des entreprises britanniques, d'après une étude de la Banque d'Angleterre (voir la Figure 2 ci-après). Cette estimation est d'ailleurs probablement optimiste, car elle est basée sur une enquête effectuée à l'automne 2019, quand un accord global de sortie de l'UE semblait encore possible.

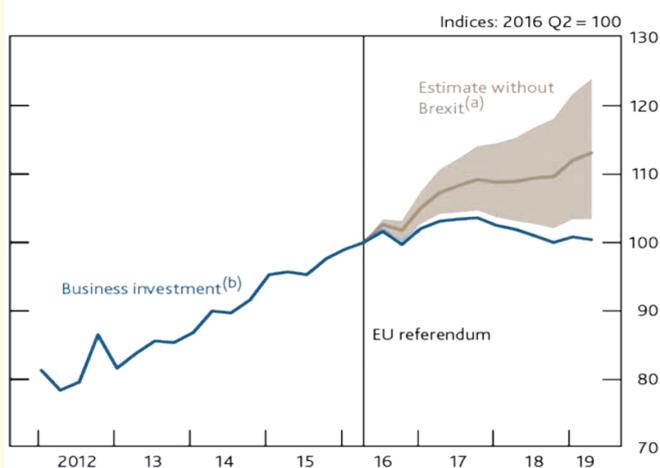


Figure 2 – Source : Bank of England <sup>(13)</sup>.

Le processus du Brexit n'étant pas terminé, il serait prématuré d'en dresser un bilan, mais les tendances sont nettes. Il est clair qu'il n'a pas eu les effets positifs escomptés par ses promoteurs initiaux et, qu'en plus des réductions d'emplois et d'investissements, il a déjà créé un énorme imbroglio réglementaire.

## Un avenir incertain : l'imbroglio juridique

L'impact du Brexit sur les différents secteurs économiques est analysé dans d'autres articles publiés dans ce numéro de *Réalités industrielles*. L'un d'eux (voir l'article de Christian de Boissieu) explique, notamment, le passage du Royaume-Uni du régime du passeport, qui permet à une entreprise de s'installer dans le pays de l'UE de son choix et de là d'offrir sans entrave ses produits et services dans toutes les juridictions qui forment l'Union européenne, au nouveau régime post-Brexit de l'équivalence.

Dans ce nouveau système, les biens et services échangés doivent respecter les obligations internationales auxquelles le Royaume-Uni et les 27 juridictions de l'UE ont souscrit.

Mais, dès lors que les Britanniques affirment la « souveraineté » de leurs systèmes de supervision et de contrôle/sanction, il devient aussi nécessaire que ces biens et services soient en conformité avec les exigences réglementaires de toutes les parties concernées. Or, chaque juridiction (RU et UE) définit ses critères de conformité de manière différente, et les compétences des agences de contrôle de part et d'autre de la Manche ne sont pas nécessairement en complète correspondance. Par exemple, l'AMF et l'ACPR en France ont des domaines de compétence et des pouvoirs qui ne sont pas identiques à ceux de leurs homologues anglaises. De plus, en cas de litige et de recours aux tribunaux, l'organisation judiciaire anglaise est fondée sur les principes de la *common law*, qui sont différents de ceux du droit codifié (*civil law*) qui sont prédominants en Europe continentale. Même si au moment du divorce, le 31 décembre 2020, les critères de conformité sont très proches de part et d'autre de la Manche, ils auront fatalement tendance à diverger dès que les deux systèmes deviendront indépendants l'un de l'autre. C'est dans ce contexte qu'a été créé le système d'équivalence. De façon pratique, il consiste à établir une sorte de régime de licences pour des biens et des services définis de manière plus ou moins stricte pour des périodes qui peuvent varier selon les produits ; un système dans lequel chaque partie peut exercer un droit de veto.

On voit la complexité et le caractère éphémère de ce genre d'arrangement. Un accord global permettrait au moins un consensus sur des principes et critères de base, l'établissement d'un mécanisme d'arbitrage en cas de litige et, peut-être, un contrôle juridictionnel partagé. Ce serait aussi un catalyseur pour rétablir la confiance et réduire les risques et désagréments du chacun pour soi. En l'absence d'un accord global, l'alternative consistera à négocier des accords techniques sectoriels, voire produit par produit, mais ceux-ci devront être détaillés et prévoir des mécanismes de résolution qui pourront varier d'un accord à l'autre. Dans un climat de suspicion, il est probable que les négociateurs incluront des périodes de validité courtes et différentes clauses échappatoires. La négociation, la rédaction et la ratification de ces accords sont aussi des tâches bureaucratiques gigantesques, chronophages et mobilisant de vastes ressources techniques et humaines engageant des experts hautement qualifiés.

Il serait fastidieux d'établir la liste, d'ailleurs changeante, des réglementations régissant les différents secteurs, groupes de produits et activités dans des économies aussi diversifiées et complexes que l'UE et le RU. À titre d'illustration, en nous concentrant sur les services financiers, nous pouvons percevoir la complexité des problèmes réglementaires et l'imbroglio juridique qui résulteraient de la situation de confusion née d'un « non-accord ».

Le mécanisme qui doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021 est expliqué dans une brochure <sup>(14)</sup> préparée en 2019 par

(13) Bank of England, "Business investment and indicative estimate without the effect of the Brexit process", tableau 4.8 du Monetary Policy Report, publié en novembre 2019, <https://www.bankofengland.co.uk/monetary-policy-report/2019/november-2019/in-focus-uncertainty-and-brexit>

(14) Brève sur le Brexit # 4, « Qu'est-ce que l'équivalence et comment ça marche ? ». Le site de UK Finance, section Brexit, inclut plusieurs brochures décrivant les divers aspects et problématiques (certaines sont traduites en français). Voir : <https://www.ukfinance.org.uk/uk-finance-brexit-quick-briefs>

	Service, produit ou activité couvert(e)	Accès au marché unique grâce au passeport?	Accès au marché unique grâce à l'équivalence?	Qui décide de l'équivalence?
Quatrième directive européenne concernant les fonds propres réglementaires (CRD IV)	Principaux services bancaires tels que prêts et dépôts ainsi que services de conseil en matière de financement d'entreprises	Oui, droits transfrontaliers valables dans l'ensemble du marché unique et traitement local pour les activités des succursales. 	Non, Même si l'UE reconnaît les pays tiers comme équivalent en vertu de la Directive CRD IV pour certaines raisons, cela ne confère pas de droits d'accès au marché pour les banques hors UE.?	Pas de régime d'équivalence. 
Deuxième Directive concernant les marchés d'instruments financiers (Directive MiFID II)	Une variété de services de marché et d'investissement, notamment la conception, la vente et la négociation de titres ainsi que la fourniture de services de conseil en investissement.	Oui, droits transfrontaliers valables dans l'ensemble du marché unique et traitement local pour les activités des succursales. 	En principe, la directive MiFID II crée des droits d'accès au marché transfrontalier pour les sociétés de pays tiers, après approbation de l'ESMA, mais en ne couvrant que quelques services relatifs aux marchés d'instruments financiers.  Cependant, ce système n'a pas encore été activé.	Décision associant l'ESMA, la Commission européenne et le Conseil européen. 
Deuxième Directive sur les Services de Paiement (Directive SDP II)?	Services de paiement.	Oui, droits transfrontaliers valables dans l'ensemble du marché unique. 	Non, la Directive SDP II ne prévoit pas de cadre pour l'accès au marché pour les fournisseurs de services originaires de pays tiers.	Pas de régime d'équivalence. 
Directive OPVCM	Conception, gestion et la distribution de produits de placement collectif.	Oui, droits transfrontaliers valables dans l'ensemble du marché unique. 	Non, les fondatrices ne peuvent être gérés et commercialisés qu'à partir d'un pays de l'EEE?	Pas de régime d'équivalence. 
Directive sur les gestionnaires de fonds	Marketing et gestion de fonds d'investissement alternatifs.	Oui, droits transfrontaliers valables dans l'ensemble du marché unique. 	En principe, la Directive GFIA crée des droits transfrontaliers pour les sociétés de pays tiers avec équivalence et après approbation de l'ESMA, mais aucun pays n'a encore été reconnu comme étant équivalent.	Décision associant l'ESMA, la Commission européenne et le Conseil européen. 

Figure 3 : Tableau de comparaison entre le régime du passeport européen et celui de l'équivalence : cinq cadres clés du secteur bancaire de l'UE – Source : UK Finance BB # 4, French.

UK Finance, l'association des établissements financiers britanniques : « L'équivalence ne se substitue pas aux droits opérationnels créés par le mécanisme du passeport européen pour les banques. Elle opère dans un nombre plus restreint de domaines, couvre moins de services et est intrinsèquement moins sécurisée... L'équivalence est déterminée de différentes manières dans les différents domaines. Elle repose non pas sur l'exacte transposition

de la législation européenne, mais sur une comparaison de l'esprit et du résultat de la loi. Dans certains cas, l'UE exigera qu'un autre pays [le RU, en l'occurrence] étende la réciprocité de sa reconnaissance avant d'accorder une équivalence. L'équivalence ne se négocie pas, elle se demande. Les évaluations sont lancées à la discrétion de l'UE. L'équivalence peut également être retirée, ainsi que tout autre droit qui en dépend si... un [contractant] est jugé

comme s'étant éloigné de la réglementation... Cependant, un pays qui a reçu l'équivalence n'est pas tenu de refléter dans son droit tous les changements apportés à la législation européenne s'il ne le souhaite pas – sous réserve de la déchéance potentielle de ses droits ».

Le tableau de la page précédente<sup>(15)</sup> explique, de manière pratique, au regard de cinq catégories de services financiers, les étapes nécessaires pour que l'équivalence soit accordée. On comprend aisément que le processus exige des enquêtes et des analyses détaillées et que les résultats sont loin d'être garantis.

L'équivalence pouvant être limitée dans son étendue et sa durée, voire révoquée, les négociations peuvent être l'objet de toutes sortes d'aléas et de pressions. Ainsi, dès son entrée en fonction, la nouvelle Commissaire européenne en charge des services financiers, Mairead McGuinness, a déclaré que les flux financiers entre la City et les places européennes seront moins fluides que par le passé et qu'il faudra s'attendre à des frictions<sup>(16)</sup>.

Dans les discussions actuelles et futures, cinq points nous semblent mériter une attention particulière :

- La fiscalité pour laquelle il y a au moins deux sujets de préoccupation : la taxation des produits vendus et services rendus à distance *via* Internet, qui devrait faire l'objet d'un accord en discussion au sein de l'OCDE, et l'existence de paradis fiscaux qui pourraient héberger des actifs occultes.
- La transparence : il conviendra en particulier de veiller à ce que les bénéficiaires ultimes (au sens de l'OCDE), c'est-à-dire les personnes physiques qui, au final, tirent profit ou avantage des actifs ou opérations financières, soient correctement identifiés. Cela exige un « KYC<sup>(17)</sup> » et une vigilance approfondie à l'égard de montages propres au droit anglo-saxon, comme les trusts et les structures de fiducie en général.
- La protection des données est un sujet particulièrement délicat. Le règlement européen connu sous son acronyme anglais GDPR (General Data Protection Regulation), adopté en 2016 et entré en vigueur le 25 mai 2018, établit des conditions strictes concernant le transfert de données à l'extérieur de l'espace européen, garantit des droits aux citoyens (dont le « droit à l'oubli ») et des

mécanismes institutionnels pour veiller à leur application et à la résolution de possibles litiges. De plus, la mise en place de cette nouvelle et complexe branche du droit est soumise à une jurisprudence que le RU pourrait ne plus reconnaître.

- Les obligations de compliance et de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme sont, quant à elles, largement définies par des recommandations, directives et conventions internationales auxquelles adhèrent les deux parties considérées – le RU et l'UE –, mais dont la mise en œuvre peut diverger d'une zone à l'autre.
- Enfin, le dernier point est relatif à la surveillance et à la sévérité des sanctions en cas de manquement. Il convient de restreindre autant que possible les tentations du *forum shopping*, une pratique qui permet aux individus et entités de choisir la juridiction dans laquelle ils souhaitent s'établir en fonction de la souplesse ou de la clémence, réelle ou perçue, des autorités de régulation. Une harmonisation des peines et la possibilité de poursuites parallèles ou conjointes dans les cas les plus graves, comme on l'a vu dans l'affaire Airbus, sont ainsi souhaitables.

La tâche des régulateurs est et demeurera ardue. En l'absence d'un accord qui fixerait au moins un cadre général, des ralentissements sinon l'interruption des flux commerciaux et financiers entre le RU et l'UE sont inévitables. Mais leur intensité sera variable selon le secteur économique concerné. On peut espérer que les intérêts partagés, l'urgence de la situation et les nécessités d'un voisinage imposé par l'histoire et la géographie créent un nouveau courage politique permettant d'aboutir à la conclusion d'un ou plusieurs accord(s) *a minima*. Mais le calendrier est incertain et la confiance érodée.

Alors que le mythe d'un Brexit source de prospérité disparaît, les contours de la nouvelle relation entre le RU et l'UE sont encore flous. On est passé du mirage au brouillard. Sir Howard Davies, dans son éditorial<sup>(18)</sup>, notait que les différends sont plus facilement résolus lorsque s'éloignent les disputes politiques pour laisser la place aux négociations privées entre régulateurs désireux de trouver des compromis pratiques. Il faut donc espérer que le pragmatisme prévaudra. Sur les bords de la Manche comme ailleurs, le brouillard finit toujours par se lever. Mais le processus peut comporter des pics et des rechutes. Pour voir enfin le soleil dissiper la brume, il faut parfois savoir être patient.

(15) Extrait de la page 5 de la brochure BB # 4 disponible sur le site de UK Finance : <https://ukfinancedrupal.westeurope.cloudapp.azure.com/sites/default/files/uploads/pdf/BQB4-French-UKF.pdf>

(16) *Financial Times* du 2 octobre 2020, <https://www.ft.com/content/d80ccc42-9156-4f9f-a103-6a8faa33014b>

(17) "Know Your Customer", dans le jargon de la compliance.

(18) Voir la note 5.

# UK higher education after Brexit

By Ken MAYHEW

Oxford and Maastricht Universities

This article explores the likely impact of Brexit on UK higher education. Because negotiations between the UK and the EU remain inconclusive at the time of writing, much remains uncertain. There is likely to be a fall in the number of EU students studying in the UK. The loss will be concentrated in a limited number of universities and the financial consequences could well be mitigated by increasing numbers of foreign students from outside the EU. It is hoped that the UK will retain some access to EU research funds by obtaining associate status in the new framework programme. After the Brexit vote there was great concern that the UK would lose large numbers of academic staff from EU countries. Now that there is greater clarity about a new immigration policy, these fears have lessened somewhat. Threats on all these fronts remain but what is certain is that a sector which has thrived on its internationalism will feel diminished as it ceases to be a participant in European decision making about higher education and instead a client.

In the immediate aftermath of the June 2016 Referendum, in which the UK electorate narrowly voted to leave the European Union, the higher education sector faced four main threats (Mayhew, 2017):

- the impact of exit on access to EU research funding;
- a possible reduction the number of EU students coming to study in the UK and the consequences for university revenues;
- the impact on UK universities ability to hire and retain staff from EU countries;
- the impact on the ability of UK students to study abroad.

These threats are of significance not just for academia but for the entire nation. The sector accounts for 10% of the UK's service exports and nearly 3% of the country's GDP. Spin-offs from university research are vital for innovation performance, whilst universities are key employers in their localities. Beyond the sector's economic significance, it is central to the country's intellectual and cultural prestige in the international community. Historically it has educated many of the world's leaders, which has helped to sustain the UK's "soft power".

The insecurity engendered by the prospect of Brexit was exacerbated by two other developments. The UK government had floated the possibility of tougher immigration rules for foreign students as well as a general toughening of immigration policy. It had also proposed reforms in the sector. These reforms presaged more intrusive regulation via a newly created Office for Students and suggested that it would be made easier for new institutions to enter the sector, raising the possibility that greater competition would drive down revenues.

The UK left the EU on 31 January 2020 and the transition period will finish at the end of the year. This article considers developments during the UK's long goodbye since 2016. The negotiating process has been so slow that, at the time of writing (November 2020) much remains unclear. The picture has been further clouded by Covid-19. Much of its impact will be transitory but, where relevant, we will consider its effects.

## Research funding

In 2018-19 universities derived just over 16% of their total income from research grants and contracts. It was unequally spread across the sector, with ten universities (out of a total of 176 institutions) accounting for 52% of it. These universities were Oxford, Cambridge, University College London, Imperial College London, Manchester, Edinburgh, Glasgow, King's College London, Sheffield and Bristol. Of total research grants and contracts income, 15% of it came from EU sources and these same ten universities captured 44% of it. Importantly, only a proportion of European funding comes from the Commission. Exit poses less of a threat to revenues from EU based charities and industrial and commercial organisations. Once funding from these sources is deducted, then the 15% figure falls to just under 12.5%.

Thus, for the HE sector as a whole research funding from the Commission has represented a small fraction of total income – about 2%. However, it has brought significant resource to the higher-ranking research universities. The two main sources of funding have been the Framework programmes and, less importantly, structural funds.



Photo © Lee Woodgate/IKON IMAGES-PHOTONONSTOP

Rising costs for university students.

**“The students entering in the autumn of 2021 will be liable to pay the ‘overseas’ fee and will not be eligible for loans. As an illustration, anyone studying undergraduate economics at Oxford will find themselves paying (at current rates) £28,370 instead £9,250.”**

UK academics have been particularly successful bidders, claiming for example 20% of European Research Council awards. Particularly at a time of constrained funding from the UK government, EU funding has stimulated research effort at an intensive margin. Letters from scientists to *THE (Times Higher Education)* claimed that much of recent *increases* in science funding had come from the EU. Scientists also expressed concern about the location of collaborative scientific investments after Brexit (Royal Society, 2016).

The consolation for UK universities is that historically non-EU countries have had associate status with the Framework Programmes. The concern is that failure to allow freedom of movement will threaten the UK’s ability to achieve this status. Even if it is achieved, there is little doubt that the UK will end up contributing more than hitherto to the programme. There is also a concern that academics in EU countries might be less willing to enter collaborations with UK researchers. In attempts to mitigate such threats, many UK universities have formed alliance with continental institutions. Worryingly, however, since 2016 there has been a reduction in grant applications from UK researchers and the UK has dropped from first to fourth in the share of funding it receives.

## Students

In the academic year 2015-16, 14.4% of undergraduate entrants were foreign - 5.3% EU, 9.1% non-EU. Subsequently the EU percentage held up well and was

5.5% in 2018-19, and the non-EU percentage increased slightly to 9.4%. Foreign students account for a greater proportion of graduate students. In 2015-16, 6.7% of graduates on taught courses were from the EU and 27.7% were from other countries. The figures for research graduates were 13.1% and 28. % respectively. Again, these percentages held up fairly well through until 2018-19. For the academic year beginning in the autumn of 2019 there was a fall in the absolute number of new students from the EU and in the percentage of the overall student population they comprised. Covid-19 makes it impossible to assess the situation for entry in the autumn of 2020 because it is unclear how many students who have enrolled will in fact abandon their courses before the end of the first term.

The setting of university fees is in the hands of the devolved governments. So far, students from EU countries have been charged the domestic fee in all four countries of the UK and have been eligible for loans to cover those fees on the same terms as British students. Those already on courses will continue to be charged the domestic fee for the duration of their studies. However, those entering in the autumn of 2021 will be liable to pay the “overseas” fee and will not be eligible for loans. As an illustration, anyone studying undergraduate economics at Oxford will find themselves paying (at current rates) £28,370 instead £9,250. For someone studying for a taught Masters in Economics the relevant figures are £24,450 and £19,430 respectively. The difference between the home and international fee is smaller than is the case for undergraduate courses. This is

often, but by no means always, the case in UK universities; but the difference remains fairly substantial.

The fall in EU entrants in 2019 together with recent survey evidence suggests that the number of EU students entering UK universities will fall. However, the very high foreign fee has not prevented large numbers of non-EU citizens coming to the UK, not least from China. This has led some to ask why, therefore, EU students will be deterred. The answer seems pretty obvious. They can obtain a degree far more cheaply in other European countries. Whilst learning in the English language has been a significant attractor, the lure of the UK has become less for EU entrants as more and more continental universities have turned to tuition in English. Indeed, although, as we have seen, EU student numbers held up fairly well in the immediate period after the Brexit vote, there has been a longer-term decline. Between 2011/12 and 2018/19, entrants from Ireland and Cyprus fell by 37%, from Greece by 21%, from Germany by 18% and from France by 14%. The only major exception was Italy from where entrants almost doubled (House of Commons, 2020).

As with EU research funding, the impact of any fall in EU student entry will be unevenly spread across universities. Some of the London colleges and some of the Scottish universities are particularly exposed. Well over 10% of the undergraduate and graduate populations at LSE, UCL and SOAS come from the EU. Over 25% of taught postgrads at LSE and St Andrews are EU citizens. Some subjects will be hit particularly hard. These include law, maths, languages and engineering.

Some in the sector had hoped that they would be able to continue to charge EU students the lower domestic fee, but all four devolved governments have ruled out this option. There is a good reason why Scottish universities have attracted particularly large numbers from the EU. They have been paying far lower fees than in English universities – up to a maximum of just over £1,800 per annum. Although the fees charged to international students by Scottish universities are lower than some of the higher charging English universities, post-Brexit will see a very substantial rise in the cost of studying even in Scotland.

Thus, although we do not know the elasticity of demand, the early signs are that there will be a further reduction in the number of EU citizens studying in the UK. Whilst the exposure of the sector as a whole is modest, particularly since recruitment from outside the EU has been increasing, some establishments risk a noticeable fall in revenue.

Brexit will also have an impact on UK students who wish to study in EU countries. Small but growing numbers of UK students had been going to the Continent to pursue their undergraduate courses. Just like their European counterparts, they will now face higher fees. However, as things stand, the gap between UK fees and most continental fees is so large, that this might not act as a deterrent. Similarly, there seems no reasons why the UK will not be able to continue to participate in Erasmus Plus. The big question is whether this will be as a programme country or a partner country, the latter having limited membership.

## Academic staff

At first sight, Brexit carries significant risks for the staffing of our universities. About 16% of academic staff are citizens of EU countries, as compared with 12% from the rest of the world. The columns of *THE* and other trade publications were full of individual stories of academics concerned about their future in the UK. In fact, things have quietened on this front since the UK government has made provisions for EU citizens already working in the country to apply for “settled status” which effectively secures their ability to stay in the country. What now seems certain is that new applicants for academic positions from the EU will face the same experiences as applicants from the rest of the world. Instances have been publicised where individuals have encountered extreme difficulties with immigration rules, and it is true that visa and other immigration costs are high. Yet it is far from clear to me that UK universities have experienced insurmountable difficulties when hiring foreign staff.

In the last few months the details of the UK’s new immigration policy have become clearer. It will be a points-based system where, inter alia, education levels and salary will be important accumulators of the necessary points. This should work to the advantage of foreign applicants for jobs in our universities. In the immediate aftermath of the Brexit vote, there was some evident government hostility to some foreign students. The then Home Secretary stated: “[we] will ask ‘what more can we do to support our best universities – and those that stick to the rules – to attract the best talent?’, while looking at tougher rules for students on lower quality courses” (Mayhew, 2017). In other words, the government was looking to segment the sector in terms of immigration rules for foreign students. This was motivated by incidents involving people being admitted (usually by non-HE institutions) for bogus or near bogus courses and then effectively disappearing and becoming illegal immigrants. With the emergence of the new immigration policy, these threats to segment the sector seem to have faded. Indeed, an encouraging recent government announcement was the extension of post-study visas (which permit their holders to work and look for employment) from six months to two years.

## Conclusions

Immediately after the Brexit Referendum, many people in higher education, including the writer of this article, had hoped that a sector-wide reciprocal agreement could be reached. Such an agreement would have preserved mutual freedom of movement for students and workers in higher education and would have continued to treat EU students as UK citizens for fee purposes. All of this now looks to be a forlorn hope. EU staff and students will be treated as foreigners. Thinking purely in economic terms, across the sector as a whole this may not be quite the existential threat that many sector leaders initially suggested. There is likely to be some loss of fee income from EU students but this is unlikely to be critical in budgetary terms, particularly if the trend for more applicants from non-EU countries resumes after the Covid-19 crisis. Much more uncertain is whether

UK universities will be able to access EU research funds and, if so, on what terms. If there is a loss of EU funding, a critical question is the extent the UK government will make up the shortfall. A further concern is whether the UK's new status will deter European academics from collaborating in joint bidding for funding.

The Brexit vote happened when the UK higher education sector was already feeling perhaps more vulnerable than it has ever done. In the period since the vote, staff have been on strike about pensions and pay; there has been huge public disquiet about over-high vice-chancellor's salaries; there was public criticism of alleged low admissions standards, inadequate teaching, poor academic standards and grade inflation. Stories started to emerge of some universities having unmanageable levels of debt and severe financial difficulties. And then there was Covid-19. Early in the crisis the Institute for Fiscal Studies calculated that loss of fees and accommodation income would leave 13 universities with negative reserves and therefore potentially unviable (Drayton and Waltmann, 2020). Perhaps worst of all, there was growing awareness that many graduates appeared to get little pay reward for attending university.

In other words, Brexit came as part of a perfect storm for UK universities. That storm has not abated, not least in

terms of potential government reform of the sector. What finally emerges from the Brexit settlement we have yet to see. There is some financial risk for UK universities in terms of losing access to EU research funding and of losing EU students. However, the cooler heads in the sector are perhaps more concerned with loss of international repute and international presence as the UK turns its back on Europe. Instead of participating in European decision making about higher education, our universities will be clients in that process. A sector that thrives on internationalism feels that events are threatening to diminish its international presence.

## References

- DRAYTON E. & WALTMANN B. (2020), "Will Universities Need a Bailout to Survive the Covid-19 Crisis?", *Institute for Fiscal Studies Briefing Paper*, July.
- HOUSE OF COMMONS LIBRARY (2020), "International and EU Students in Higher Education in the UK FAQs", London, UK Parliament, 10 August.
- MAYHEW K. (2017), "UK higher education and BREXIT", *Oxford Review of Economic Policy*, 33 (suppl. 1).
- ROYAL SOCIETY (2016), "UK Research and the European Union: the Role of the EU in Funding UK Research".

# Le sens du *take back control* dans le secteur de l'énergie

Par Dominique AUVERLOT

Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

La volonté des citoyens britanniques, après la crise économique et financière de 2008, de reprendre le contrôle de leur vie, en s'affranchissant des contraintes européennes, a été au cœur du vote Leave. La mise en œuvre dans le domaine de l'énergie du *take back control* qui en découle est confrontée à un véritable défi. Il s'agit en effet de tenter de préserver les acquis de la construction européenne (et ainsi de limiter *the unwanted consequences of exiting the European Union*), tout en s'affranchissant des normes européennes et des arbitrages de la Cour de justice de l'Union européenne, et en évitant le rétablissement d'une frontière entre les deux Irlande. On ne peut que souhaiter que les dispositions retenues dans le cadre du Brexit permettent de maintenir les échanges d'électricité et de gaz, de construire de nouvelles lignes électriques transfrontalières et de préserver le commerce des matières nucléaires, en particulier des isotopes radioactifs utilisés à des fins médicales. Cependant, le Brexit – la sortie de l'UE du Royaume-Uni – n'est qu'une étape, seul l'avenir dira si les nouveaux liens ainsi construits entre le Royaume-Uni et l'UE ne seront qu'une succession de querelles, à l'image des négociations actuelles, ou vont permettre, dans une synergie « concurrentielle » positive bien comprise, à court terme, de relancer l'ambition climatique mondiale lors de la COP26 et, à plus long terme, d'adopter des réformes – notamment celle des marchés de l'électricité – positives pour l'économie du continent européen.

23 juin 2016	Victoire du Leave lors du référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE.
29 mars 2017	Notification par le gouvernement britannique au Conseil européen de son intention de se retirer de l'Union, déclenchant formellement l'application de l'article 50 du traité sur l'Union européenne.
Octobre 2019	Accord de retrait incluant un protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord.
31 janvier 2020	Date de sortie du Royaume-Uni des institutions européennes.
Mai 2020	Publication par le Royaume-Uni de deux projets d'accords relatifs pour l'un au marché de l'énergie, et pour l'autre à la coopération nucléaire civile.
1 <sup>er</sup> janvier 2021	Début du Brexit : le citoyen britannique ne dépend plus des lois européennes.

Le vote du Brexit a donné lieu à une campagne électorale intense et à une forte participation de plus de 33 millions de votants, ce qui explique l'attachement de la classe politique britannique à le mettre en œuvre. Mais, en ce début de novembre 2020, au moment où ces lignes sont écrites, soit quatre ans après le vote du Brexit, son sort est toujours incertain : y aura-t-il ou non un accord ? Que va-t-il rester du *take back control* mis en avant par Dominic Cummings durant la campagne électorale ? Un constat : si, parmi les trois hommes qui ont été au cœur de la campagne du Leave, Dominic Cummings a quitté le 10 Downing Street le 13 novembre 2020, les deux autres, Michael Gove et Boris Johnson, sont aujourd'hui encore au gouvernement et veulent à tout prix réaliser le Brexit qui les a menés au pouvoir. Première indication : le *take back control* reste un

fil directeur de leur action comme le montre la déclaration<sup>(1)</sup> faite, fin août, par le responsable britannique de la négociation à l'issue du septième round des discussions avec les représentants de la Commission européenne : "We are seeking a relationship which ensures we **regain sovereign control of our own laws, borders, and waters**, and centred upon a trading relationship based on an FTA (free trade agreement) like those the EU has concluded with a range of other international partners, [...]"

Ce fameux *take back control* a-t-il un sens dans le domaine de l'énergie ? Les débats parlementaires britanniques portent généralement bien plus souvent dans ce domaine sur la manière de limiter l'augmentation des prix de l'électricité que sur les contraintes européennes. On pourrait dès lors supposer que l'origine du Brexit n'est pas à rechercher dans la problématique de l'énergie et en conclure que ce domaine pourrait donner lieu à une entente assez rapide entre les négociateurs : début septembre 2020, le professeur Michael Grubb<sup>(2)</sup> évoquait d'ailleurs la possi-

(1) <https://fr.reuters.com/article/uk-britain-eu-frost-idINKBN25H13U>

(2) *Why a deal on energy could break the Brexit logjam?*, Professor Michael Grubb, September 2020, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/opinion/why-a-deal-on-energy-could-break-the-brex-it-logjam/>

bilité que le secteur de l'énergie donne lieu à un accord spécifique permettant de débloquer la négociation. Ce serait pourtant aller trop vite : les négociateurs vont en effet discuter et s'entendre jusqu'au moment où ils vont buter sur les grands principes qui traversent la négociation :

- la volonté d'aller vers l'instauration de liens commerciaux exempts de barrières douanières, tout en respectant le *level playing field* cher au cœur des Européens, ce qui suppose des règles similaires pour les entreprises de part et d'autre de la Manche, notamment dans les domaines des aides d'État, de la fiscalité, de l'environnement et du social, dans lesquels les textes internationaux sont en retrait par rapport à la législation européenne ;
- le traitement de la question irlandaise : nul ne veut rétablir une frontière entre l'Irlande du Nord, rattachée au Royaume-Uni, et l'Irlande du Sud, membre de l'Union européenne. Opposé au *backstop* de Theresa May<sup>(3)</sup>, Boris Johnson a, fin 2019, proposé que l'Irlande du Nord reste dans le marché unique européen jusqu'à la fin 2025, tout en formant une union douanière avec le Royaume-Uni. L'accord de retrait prévoit donc un statut particulier pour l'Irlande du Nord qui « n'est plus dans l'union douanière avec l'UE, mais reste alignée sur un ensemble limité de règles du marché unique (règles sanitaires, TVA, etc.). Il n'y a pas de contrôle entre l'Ulster et la République d'Irlande, mais des contrôles sur les produits qui, importés en Irlande du Nord depuis le Grande-Bretagne, ont vocation à entrer sur le territoire européen ». Cette option, écartée par Theresa May, doit conduire à la mise en place de contrôles douaniers entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord dans les ports et aéroports. En complète contradiction avec cette disposition, le projet de loi du gouvernement britannique sur son marché intérieur (*Internal Market Bill*), publié début septembre 2020, qui prévoyait que les personnes et les entreprises d'Irlande du Nord aient un accès sans entrave à l'ensemble du marché britannique a donc entraîné de sérieuses inquiétudes du côté européen et n'a donc pas apaisé le climat des négociations !
- enfin, le refus du Royaume-Uni de s'en remettre à l'arbitrage de la Cour de justice de l'Union européenne ; même si certains – c'est le cas notamment de l'ex-diplomate en charge de la négociation sur le Brexit<sup>(4)</sup> – jugent excessive cette ligne rouge instaurée par Theresa May.

(3) Cette disposition prévoyait donc que si aucun accord n'était trouvé au bout de la période transitoire, un « filet de sécurité », le fameux *backstop*, serait automatiquement mis en place, englobant dans un même espace douanier l'Union européenne et l'Irlande du Nord et rassemblant ainsi les deux Irlande. Les produits et services de l'UE pourraient continuer à circuler en Irlande du Nord, mais en contrepartie, cette dernière devait respecter l'évolution des normes européennes, ainsi que les décisions de la Commission et de la Cour de justice de l'UE ; et tant qu'un accord ne serait pas trouvé avec l'UE, le Royaume-Uni ne pourrait signer aucun nouveau traité de libre-échange. L'accord prévoyait enfin que si cette clause était activée, la fin du *backstop* ne pourrait intervenir qu'avec l'accord des 27 États de l'UE...

(4) "She's taken some absolutist positions on particular issues – I'm thinking of the European court of justice", he told the BBC's Week in Westminster. "She's set a red line effectively for a conference speech that hamstrung these negotiations in my view," said Chapman, who left government before the election and has now become a partner at the PR firm Bell Pottinger, <https://www.theguardian.com/law/2017/jun/30/brexit-hamstrung-theresa-mays-absolutist-stance-european-court-exit>

De fait, le Premier ministre britannique, Boris Johnson, a confirmé ces trois lignes rouges dans son entretien, fin juin, avec la présidente de la Commission européenne : refus de voir la Cour de justice européenne jouer un rôle dans les affaires du Royaume-Uni, réaffirmation du droit du Royaume-Uni d'adopter ses lois sans contraintes extérieures, et réaffirmation de la volonté de son gouvernement de trouver un accord sur la pêche qui constitue une réelle différence avec la situation actuelle.

Enfin, une difficulté supplémentaire tient à l'architecture elle-même de la négociation : l'Union européenne souhaite partir d'un document global permettant d'assurer un *level playing field* commun à l'ensemble de l'économie, tandis que les Britanniques souhaitent raisonner secteur par secteur. À cette fin, le Royaume-Uni a produit en mai une série de documents ne constituant pas un accord global, mais une série d'accords secteur par secteur, un *vanilla free trade agreement*<sup>(5)</sup> : deux accords concernent plus particulièrement le domaine de l'énergie, le premier est relatif au marché de l'énergie, et l'autre à la coopération nucléaire civile.

Dans la suite de cet article, nous allons examiner successivement les conséquences du Brexit sur le devenir du marché intérieur de l'électricité et du gaz, sur le retrait du Royaume-Uni du Traité Euratom, sur le devenir du marché de quotas d'émissions de gaz à effet de serre et des négociations climatiques, ainsi que sur la réalisation de nouvelles lignes électriques entre la France et le Royaume-Uni. Nous n'évoquerons donc pas les conséquences macroéconomiques du Brexit qui ne pourront que modifier les taux de change et le prix des énergies.

## Le marché de l'électricité ou la libre circulation des électrons (*Was there a need to take back control*)

Le marché intérieur de l'électricité de l'Union européenne, conçu dans les années 1990, s'inspirait très largement des idées britanniques et reposait sur un présupposé simple : la concurrence, consécutive à la libéralisation du secteur, devait entraîner une baisse des prix de l'électricité pour les utilisateurs finaux – baisse qui allait donc profiter aux consommateurs. Si le prix de l'électricité qui en résulte aujourd'hui ne permet plus de couvrir les investissements et ne peut être considéré comme satisfaisant<sup>(6)</sup> – ce dont les Britanniques sont parfaitement conscients –, le couplage par les prix entre les marchés journaliers de l'électricité des différents pays européens est cependant

(5) "The UK model is to negotiate a 'vanilla' free trade agreement in the style of the EU-Canada or EU-Japan deals with minimal level playing field restrictions. In parallel, the UK would then propose to have a series of bespoke arrangements for areas that don't fit neatly into the vanilla trade model, including on fisheries, organised crime, and energy", *Climate change in the brexit negotiations crossfire, contagion and Covid-19 response*, Tomlinson Shane, Deputy Chief Executive Officer of E3G, Briefing Paper, May 2020.

(6) Voir notamment sur ce sujet : *Le système électrique européen confronté à l'Accord de Paris*, Dominique Auverlot, Dieter Helm, Marc Oliver Bettzüge et Fabien Roques, novembre 2019, <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2019-dt-systeme-electrique-auverlot-novembre.pdf>

une réussite incontestable pour les prix de gros : il permet en effet de disposer d'une production d'électricité pour un coût moins élevé sur un territoire de plus en plus grand, représentant environ 75 % de la demande européenne d'électricité. La sortie du Royaume-Uni de l'UE conduirait à ne plus prendre en compte les installations de production d'électricité britanniques dans ce mécanisme et à considérer désormais le Royaume-Uni comme un pays tiers avec lequel l'UE n'aurait simplement plus que des échanges d'électricité, en y ajoutant éventuellement un tarif douanier. Une telle position aboutirait cependant à un renchérissement du coût de l'électricité à la fois pour le consommateur britannique et, dans une moindre mesure, pour le consommateur européen. Dès le début des négociations, les deux parties se sont donc entendues pour que les électrons puissent « continuer à circuler librement » et que la zone couverte par le marché reste la plus étendue possible.

En janvier 2018, le Comité pour l'énergie et l'environnement de la chambre des Lords a souligné qu'aucune des personnes qu'il avait auditionnées n'avait souhaité quitter le marché intérieur de l'énergie et concluait donc sur l'existence d'un fort soutien du secteur énergétique britannique à une poursuite de la participation au marché intérieur de l'énergie post-Brexit.

Mais ne pas quitter ce marché signifierait que le Royaume-Uni (qui ne siègerait plus dans les institutions européennes) continuerait de dépendre sur ce point de la Cour de justice de l'Union européenne et ne prendrait plus part aux débats sur les évolutions de ce marché, qu'il devrait néanmoins mettre en œuvre ! Comme nous le rappelle Dieter Helm dans son texte sur le devenir du marché énergétique britannique<sup>(7)</sup>, il s'agit là d'une ligne rouge qui ne pouvait être franchie : le « *take back control* » de la Cour européenne de justice est une nécessité. Cela a donc conduit logiquement le Royaume-Uni à proposer, en mai 2020, un accord spécifique relatif aux questions énergétiques et à envisager des échanges d'électricité de part et d'autre des frontières, ainsi que des mécanismes spécifiques d'arbitrage en cas de différend. Cette proposition cherche à éviter l'imposition de tarifs et de barrières douaniers sur les échanges d'électricité et de gaz et à se « raccrocher » aux règles précédentes des marchés de gros : les prix du gaz et de l'électricité échangés devraient donc reposer sur le marché (article 9) et les interconnexions électriques pourraient participer au marché *one day-ahead* dès signature de l'accord et au marché *intra-day* à partir de 2023 (article 17). En cas de différend, l'Union européenne et le Royaume-Uni feraient appel à un groupe de coopération sur l'énergie. Puis, si le désaccord persiste, à une commission composée de trois arbitres. La participation au marché de gros des interconnexions gazières aux frontières de l'UE est, quant à elle, déjà régie par les directives gazières européennes (qui appliquent les règles du marché européen aux infrastructures frontalières *off-shore*).

(7) *Brexit and its implications for the British energy market*, Dieter Helm, April 2018, <http://www.dieterhelm.co.uk/assets/secure/documents/BREXIT-and-its-implications-for-the-British-energy-market-24.04.18.pdf>

Tout autre est le cas de l'Irlande : l'Irlande a en effet développé depuis 2007 un marché de l'électricité commun entre l'Irlande du Nord et l'Irlande du Sud, qui a été réactualisé en 2018 pour intégrer les dernières évolutions du marché intérieur européen de l'électricité. L'île irlandaise importe de fait des quantités significatives d'électricité depuis le Royaume-Uni. Un Brexit sans accord conduirait à couper ce marché en deux et à rétablir une frontière « symbolique » entre l'Irlande du Nord et l'Irlande du Sud. En conséquence, l'accord de retrait contient un article spécifique relatif au marché irlandais de l'électricité, l'article 9<sup>(8)</sup> qui prévoit que les dispositions de l'Union européenne relatives au marché intérieur de l'électricité continuent à s'appliquer à l'Irlande du Nord. Se pose cependant la question de la manière dont les échanges vont être régis entre la Grande-Bretagne et l'île irlandaise, qui n'est pas aujourd'hui – comme nous le verrons plus loin – reliée directement à l'UE.

Certains évoquent le Brexit comme une opportunité à saisir pour le Royaume-Uni. Le marché européen de l'électricité ne permet plus en effet le déclenchement de nouveaux investissements sans aides financières des États. Le Brexit va permettre au Royaume-Uni de le modifier (ce que, pour des raisons qui leur sont propres, ni la Commission ni l'Union européenne n'ont souhaité faire) et de réinventer ainsi un marché de l'électricité plus efficace. À terme, cette révision, à condition qu'elle parvienne à maintenir les liens avec le reste du marché de l'électricité européen, pourrait même influencer l'Union européenne...

## Le Brexatom : la sortie d'Euratom (how to keep control?)

À Rome, le 25 mars 1957, deux traités ont été signés : le premier instituait la Communauté économique européenne, et le second la Communauté européenne de l'énergie atomique. En adhérant à l'Union européenne en 1973, le Royaume-Uni a également rejoint la CEEA – ou Euratom. Ce second traité est certainement moins connu que le premier : le quitter peut néanmoins avoir des conséquences extrêmement rapides.

Si ce départ n'était pas inscrit dans le texte du référendum sur le Brexit, ni même d'ailleurs mentionné, la position du gouvernement britannique, consistant à quitter à la fois l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie nucléaire, a été exprimée dès 2017, dans la lettre adressée le 29 mars à la Commission européenne annonçant l'intention du Royaume-Uni de mettre en œuvre la procédure de départ prévue par l'article 50. Elle a été constamment réaffirmée depuis. Cette position n'allait pas de soi : plusieurs juristes britanniques ont même souligné que le Brexit ne signifiait pas forcément le départ d'Euratom.

Dans ce domaine, le *take back control* signifie essentiellement la volonté du Royaume-Uni de ne plus dépendre de la Cour de justice européenne, tout en maintenant des liens

(8) Single electricity market: The provisions of Union law governing wholesale electricity markets listed in Annex 4 to this Protocol shall apply, under the conditions set out in that Annex, to and in the United Kingdom in respect of Northern Ireland.

étroits de coopération avec l'Union européenne dans le but de prolonger la situation actuelle. Le rapport de décembre 2017 de la Commission concernée du Parlement britannique<sup>(9)</sup> sur les implications pour le nucléaire civil du Brexit était sur ce point extrêmement clair : "The UK's departure from Euratom is an apparently necessary but unwanted consequence of exiting the European Union. The Government's task is to minimise the potential adverse impacts of this departure". Le même rapport concluait donc à la nécessité de trouver un accord permettant de prolonger les services offerts aujourd'hui par le Traité : "We agree with the Government that the UK should seek an association with Euratom that is as close as possible to existing arrangements, and which replicates the functions already conducted on the UK's behalf by Euratom".

Un but partagé : les Britanniques et les Européens sont d'accord sur l'idée de principe visant à la poursuite de leur coopération dans le nucléaire civil. C'est d'ailleurs le sens des articles 75 à 81 du traité de retrait. Principal écueil : l'arbitrage en cas de différend. Rester dans le Traité Euratom, au-delà de l'aspect symbolique, signifie également de continuer de dépendre de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Mais, même sur ce point, le Parlement britannique et le ministre concerné étaient prêts à ce que la CJUE joue toujours son rôle en la matière<sup>(10)</sup>.

Ce sujet a été l'occasion d'un désaveu du gouvernement, le 20 mars 2018, par la Chambre des Lords, qui a demandé que le retrait du Royaume-Uni du Traité Euratom soit suspendu tant que les accords internationaux et les dispositions intérieures nécessaires n'auront pas été pris<sup>(11)</sup>.

Le retrait du Traité Euratom, sans accords par ailleurs avec l'Union européenne et l'AIEA ou avec des accords mal négociés, pourrait avoir des conséquences dans trois domaines :

- les règles de contrôle des matières nucléaires civiles destinées à vérifier le non détournement de ces matières à des fins militaires : le Royaume-Uni devrait signer un accord directement avec l'AIEA, et les contrôles effectués par Euratom (en complément des inspections de l'AIEA) devraient être transférés à l'Office for nuclear regulation au terme de la loi sur la sécurité nucléaire adoptée par le gouvernement en 2018<sup>(12)</sup> (The Nuclear Safe-

guards Act). Les équipements et installations de contrôle d'Euratom présents sur le territoire britannique devraient être transférés (moyennant compensation financière) au Royaume-Uni. Le contrôle des matières nucléaires militaires fait, quant à lui, l'objet d'accords particuliers entre les pays détenteurs de l'arme nucléaire et l'AIEA ; il n'est donc pas impacté par le Brexit ;

- les accord internationaux de coopération nucléaire pour le commerce, notamment le commerce des produits de santé et des radio-isotopes : si jusqu'à présent, l'agence européenne était en charge d'acheter les matières nucléaires nécessaires aux différents pays de l'UE et en était propriétaire, le Royaume-Uni devra désormais bénéficier d'un accord avec Euratom pour pouvoir utiliser des produits nucléaires et échanger des matériaux radioactifs (que ce soient des combustibles neufs ou usagés, ou des produits de santé) en provenance de l'UE, mais aussi signer des accords directs pour pouvoir acheter des matières nucléaires à des pays tiers. De plus, les matières nucléaires civiles utilisées par le Royaume-Uni, qui appartenaient auparavant à Euratom, devraient être transférées au Royaume-Uni (sauf celles dont la gestion est assurée par une entreprise privée) ;
- enfin, les accords de recherche : Oxford accueille l'un des centres internationaux de recherche sur la fusion, en lien avec la construction d'Iter. Celui-ci est financé par la communauté internationale, la communauté européenne et le Royaume-Uni. La pérennisation de son fonctionnement dépend à la fois de la poursuite du financement des programmes de recherche européens consacrés à la fusion et de la possibilité pour des chercheurs de pouvoir circuler librement entre le Royaume-Uni et l'UE afin de continuer à venir en Angleterre pour mener leurs travaux.

C'est probablement le secteur des médicaments qui a reçu le plus d'attention : la crainte étant qu'en cas de Brexit sans accord, l'importation de médicaments ne soit fortement retardée par les contrôles aux frontières. Le gouvernement britannique avait donc demandé, dès 2018, aux principaux fournisseurs de ces produits de prévoir l'acheminement par avion des isotopes radioactifs utilisés à des fins médicales<sup>(13)</sup>. Ces isotopes sont majoritairement importés de l'Union européenne et ne peuvent, contrairement à d'autres médicaments, donner lieu pour certains d'entre eux à la constitution de stocks compte tenu de leur demi-vie particulièrement courte. Ainsi, le technétium 99 métastable (99m Tc), dont la demi-vie est de six heures, est utilisé à la fois en imagerie médicale nucléaire et en traitement de certains cancers<sup>(14)</sup>. Il est importé principalement sous forme de molybdène produit dans des réacteurs de recherche présents sur le territoire de pays membres de l'Union européenne, mais sa durée de vie n'est que de 66 heures, ce qui nécessite un acheminement rapide entre le lieu de production et le lieu d'utilisation ! Ce sujet est particulièrement sensible au Royaume-Uni : en 2009-2010, l'indisponibilité pendant près d'une année de certains réacteurs de recherche hollandais et canadiens avait

(9) House of Commons Business, Energy and Industrial Strategy Committee, *Leaving the EU: Implications for the civil nuclear sector*, Second Report of Session 2017-19, 12 December 2017, para. 4, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmbeis/378/378.pdf>

(10) "We welcome the Minister's pragmatic suggestion that the European Court of Justice may continue to play a role in the UK's civil nuclear sector, and we see no reasoned objections to this approach. The well-established and significant economic benefits of close association with, or membership of, Euratom should not be put at risk to escape any hypothetical and unidentified adverse impact on the civil nuclear sector arising from European Court of Justice jurisdiction".

(11) The debate ended in a significant government defeat, with the Lords requiring that the UK's exit from EURATOM be suspended until the necessary international agreements and domestic arrangements were made, <https://nuclear-21.net/viewpoints/brexit-nuclear-impacts-brexit-uk/>

(12) <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8107/>

(13) <https://www.wired.co.uk/article/no-deal-brexit-consequences-medicine-cancer>

(14) <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmeuleg/301-viii/301-viii.pdf>

conduit les Britanniques à rationner l'usage des radioisotopes aux cas « les plus urgents ou les plus sérieux »<sup>(15)</sup>.

En conséquence, le Royaume-Uni a proposé dans le courant du premier semestre 2020 un accord de coopération avec la Communauté européenne de l'énergie atomique qui cherche à reproduire le dispositif existant. Pour le Royaume-Uni, la principale difficulté dans ce secteur est de signer, en temps utile, avec l'AIEA, Euratom et des pays tiers des accords lui permettant de continuer à utiliser des matières nucléaires comme par le passé.

Pour l'UE, il s'agit de respecter l'article 59 du traité Euratom qui prévoit que la « conclusion » (cosignature par l'Agence) de contrats relatifs à l'exportation de matières nucléaires produites dans l'UE à destination d'un pays tiers doit être autorisée par la Commission. Cette autorisation ne peut être accordée si les bénéficiaires des livraisons ne satisfont pas à l'exigence selon laquelle les intérêts généraux de la Communauté sont respectés, ni lorsque les clauses et conditions de ces contrats sont contraires aux dispositions du traité Euratom.

Enfin, mesurer l'effet du Brexit sur le chantier d'Hinkley Point, qui va permettre au Royaume-Uni de disposer d'une électricité de base décarbonée et flexible, semble difficile. Les risques de surcoût résultant du Brexit et plus généralement du Brexit (sans même évoquer le Covid) sont en effet nombreux : reprise par l'Office for nuclear regulation des contrôles opérés par Euratom, difficultés de circulation rencontrées par les travailleurs, délais nécessaires au franchissement des frontières par les marchandises...

## **Le devenir du marché européen de quotas d'émissions de GES (How to keep going ahead?)**

Le Royaume-Uni a toujours été l'un des principaux précurseurs en Europe de la conception, mais aussi de la mise en œuvre du marché des quotas d'émissions de gaz à effet de serre : le marché anglais a ouvert en 2002, deux ans avant le marché européen (qui, dans le cadre d'accords internationaux « à la Kyoto », devait préfigurer le futur marché mondial d'échange de quotas entre les différents pays), et le Royaume-Uni a mis en œuvre un prix plancher du carbone dès 2013, tout en restant dans le marché européen de l'ETS.

À la question de savoir si les Anglais allaient ou non rester dans le marché européen des quotas d'émissions de gaz à effet de serre, le Royaume-Uni, après avoir mené une consultation publique auprès des différents acteurs concernés, a proposé début juin 2020 une réponse séduisante qui lui permet de conserver son ambition de l'atteinte de la neutralité carbone en 2050, tout en continuant à travailler à l'échelle européenne, si l'UE le souhaite. Cette réponse consiste à recréer, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021, un marché britannique de quotas d'émissions de gaz à effet de serre qui puisse être relié ou non au marché européen à

27 équivalent, « [si cela] convient aux intérêts des deux parties ». Ce nouveau marché britannique se distinguera par un certain nombre de caractéristiques qui pourraient de plus inspirer le devenir du marché européen : son contenu prévoit en effet une baisse du volume global des quotas d'émissions plus rapide que celle du marché européen (5 % contre 2 % à partir de 2021), la distribution de quotas gratuits aux industriels pour ne pas pénaliser leur compétitivité, et même l'attribution de quotas gratuits à de nouveaux projets d'industriels existants ou futurs, la mise en place d'un prix plancher et la création d'un mécanisme permettant au gouvernement britannique d'intervenir si le prix du quota s'envole. Deux traits de la ligne adoptée par le Royaume-Uni transparaissent ainsi très clairement : la volonté de préserver l'industrie et l'encouragement à la création et à l'implantation de nouveaux industriels.

Fort logiquement, les négociateurs européens ont donc « plutôt bien accueilli » cette proposition faite dès le mois de juin : l'analyse de la Banque mondiale de 2016<sup>(16)</sup> a montré que de tels liens pouvaient réduire notablement le coût de la décarbonation. Il convient cependant de souligner le fait que lier entre eux des marchés de quotas ayant des caractéristiques différentes (même si celles présentées par le gouvernement britannique sont positives) et les faire évoluer dans le temps sont des exercices toujours difficiles à réaliser<sup>(17)</sup>, dès lors qu'ils peuvent entraîner des effets non prévus. Une observation fine des mouvements opérés sur les deux marchés précités est donc probablement nécessaire.

Cette avancée ne permet pas cependant de lever toutes les incertitudes : l'une d'entre elles étant que le gouvernement britannique n'est pas certain de parvenir à mettre en place ce marché ETS UK avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021, ce qui conduirait probablement à la mise en place d'une taxe carbone provisoire en attendant sa mise au point et sa connexion avec le marché européen. Dans ces conditions, le Royaume-Uni a donc publié fin juillet des projets de texte permettant la mise en place d'une taxe carbone au 1<sup>er</sup> janvier 2021 ainsi qu'en cas de *no deal*, d'un marché ETS séparé (mais qui n'aurait probablement pas la liquidité suffisante pour fonctionner efficacement).

## **Le devenir des négociations climatiques (How to give a new life to the Paris agreement and to regain control of the global greenhouse gases emissions?)**

Rien de plus simple normalement que de répondre à cette question du devenir des négociations climatiques : le

(15) <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/european-scrutiny-committee/news-parliament-2017/cancer-detection-material-supply-17-19/>

(16) *Making the links between carbon markets in a post-Paris world*, Thomas Kansy, December 02, 2016, <https://blogs.worldbank.org/climatechange/making-links-between-carbon-markets-post-paris-world> et <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25160>  
(17) Voir, notamment : *Les instruments économiques au service du climat*, Johanne Buba, novembre 2011, Centre d'analyse stratégique, <http://archives.strategie.gouv.fr/cas/system/files/2011-11-25-climats251.pdf>. Ainsi que le rapport de la Banque mondiale, *Making the links between carbon markets in a post-Paris world*, Thomas Kansy, December 02, 2016, <https://blogs.worldbank.org/climatechange/making-links-between-carbon-markets-post-paris-world> ; et <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25160>

Royaume-Uni va présider le G7 en 2021 et accueillera la COP26 à Glasgow, en novembre 2021 ; l'Italie assurera, pour sa part, la présidence du G20 en 2021, mais aussi la vice-présidence de la COP26 ; la France présidera l'Union européenne en 2022 : les planètes sont donc alignées pour permettre de réelles avancées sur la négociation climatique... L'élection de Joe Biden aux États-Unis, ses annonces d'un retour des États-Unis dans l'Accord de Paris et sa volonté d'adopter un objectif de neutralité carbone à horizon 2050 pour son pays, sa décision de nommer John Kerry, qui dirigeait la délégation américaine à Paris en décembre 2015, comme son émissaire spécial sur le climat, et enfin, son intention d'organiser très rapidement un sommet climatique mondial pour inciter l'ensemble des pays à revoir leurs ambitions à la hausse constituent autant d'éléments qui jouent en faveur d'une relance de l'action climatique mondiale actée lors de la COP26. L'objectif de neutralité carbone adopté par l'Union européenne, la Chine (à horizon 2060), la Corée du Sud et le Japon renforce cet alignement unique des planètes.

Pourtant, au royaume du Brexit, les choses les plus simples se compliquent rapidement : nul ne sait dire aujourd'hui, malgré les déclarations maintes fois répétées par les autorités britanniques, en particulier par le Prince de Galles, de l'engagement du Royaume-Uni dans la lutte contre le changement climatique<sup>(18)</sup>, si les efforts de la diplomatie britannique vont pouvoir se conjuguer avec ceux des diplomaties italienne et européenne. Des mois de négociations auront été nécessaires avant que le Royaume-Uni accepte simplement de mentionner l'Accord de Paris dans les textes relatifs aux futurs échanges commerciaux du royaume avec l'Union européenne... De même, nul ne sait dire quel groupe de pays le Royaume-Uni va rejoindre dans le cadre des négociations de la CCNUCC. Le Citepa évoque ainsi plusieurs possibilités<sup>(19)</sup> : l'Union européenne – comme le décident régulièrement la Norvège et l'Islande (qui font partie du marché ETS européen) –, ou les États-Unis et le groupe de l'Ombrelle<sup>(20)</sup>, ou encore la Suisse et le groupe de l'intégrité environnementale<sup>(21)</sup>.

Quelle que soit l'issue du Brexit, la tentation sera probablement grande pour le Premier ministre britannique de vouloir utiliser la « diplomatie climatique » pour créer de nouveaux liens post-Brexit avec un certain nombre de pays non européens. Aura-t-il néanmoins, au-delà des tensions rencontrées durant les très longs mois de négociation du Brexit, l'intelligence de travailler en étroite coopération avec l'Union européenne ?

Quoi qu'il en soit, le gouvernement britannique a là une opportunité magnifique, en même temps qu'une responsabilité historique de relancer, grâce à la COP26, la lutte contre le changement climatique en lui donnant une nouvelle ambition mondiale.

(18) Voir, notamment : <https://www.bbc.com/news/uk-54229229>

(19) [https://www.citepa.org/fr/2020\\_01\\_a10/](https://www.citepa.org/fr/2020_01_a10/)

(20) Groupe flexible composé de pays développés hors UE (le Canada, l'Australie, les États-Unis, la Norvège (quand elle ne rejoint pas l'UE), la Russie, l'Islande, le Japon, la Nouvelle-Zélande et l'Ukraine).

(21) La Suisse, le Mexique, la Corée du Sud, Monaco et le Liechtenstein.

## Le devenir des interconnexions dans le marché électrique (*How to regain control and cooperate in a strange new world?*)

Le devenir des interconnexions électriques entre le Royaume-Uni et l'UE27 (et donc la France) peut être un des domaines où le Brexit aura le plus de conséquences : *a priori*, le besoin de nouvelles interconnexions électriques est évident ; le Royaume-Uni, qui, en quelques années seulement, a très fortement baissé la part du charbon dans sa production d'électricité (65 % en 1990, 32 % en 2014, et seulement 7 % en 2017) en le remplaçant en partie par des énergies renouvelables, mais surtout par du gaz, devrait importer de plus en plus d'électricité en provenance de l'Union européenne dans le futur : représentant aujourd'hui 10 % de la consommation électrique, ses importations pourraient atteindre dans certains scénarios jusqu'à 25 % de sa consommation d'électricité en 2025. Le Royaume-Uni est d'autant plus demandeur que son réseau électrique présente certaines fragilités : panne géante d'électricité en août 2019, prix actuels de l'électricité élevés à la pointe du soir...

Comme le montre la figure de la page suivante (voir la Figure 1), la France et le Royaume-Uni sont reliés aujourd'hui par une ligne électrique d'une puissance de 2 GWe. Les projets actuels de construction de nouvelles lignes approuvés par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), dont l'une emprunterait le tunnel sous La Manche<sup>(22)</sup>, représentent une puissance de 2 GW ; trois autres projets correspondant au total à une puissance supplémentaire de 5 GW sont envisagés, mais n'ont pas encore reçu l'autorisation de la CRE. Plus généralement, les interconnexions envisagées pourraient conduire à un doublement de la capacité d'échange entre le Royaume-Uni et le continent européen<sup>(23)</sup>. Le *National grid* envisageait même d'ici à 2030 d'augmenter jusqu'à 20 GWe une capacité d'échange avec l'UE qui n'est aujourd'hui que de 4 GWe.

Néanmoins, la CRE souligne l'incertitude que fait planer le Brexit sur l'évolution des marchés de l'énergie, en particulier sur les règles d'accès et d'utilisation des interconnexions entre le continent et le Royaume-Uni. Elle a donc émis un avis réservé sur tout accroissement de la capacité d'interconnexion électrique entre la France et la Grande-Bretagne au-delà des projets déjà en construction. Sans visibilité sur le cadre réglementaire et économique à venir, la CRE considère que les bénéfices induits pour l'Union européenne par ces nouveaux projets d'interconnexion ne sont aujourd'hui pas garantis. En accord avec son homologue britannique, la CRE a donc soumis ce sujet au régulateur européen, l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (Agency for the Cooperation

(22) À la suite du rétablissement, le 10 décembre 2020, par la CIG de l'agrément du projet, le tirage du câble d'une puissance de 1 GW devrait être réalisé en 2021, si bien que la mise en service commerciale pourrait intervenir mi-2022.

(23) Les liaisons entre le Royaume-Uni et l'Irlande du Sud ne sont pas incluses dans le raisonnement.

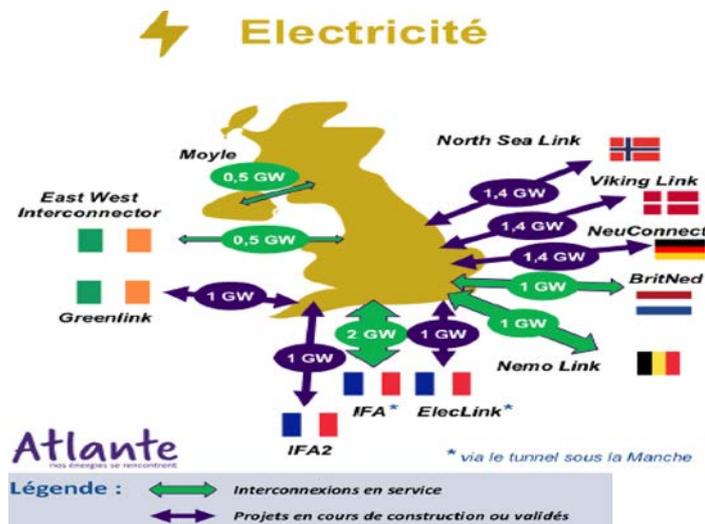


Figure 1 : Les interconnexions électriques entre le Royaume-Uni et l'UE – Source : Royaume-Uni/Union européenne : les liens énergétiques à l'épreuve du Brexit, Atlante<sup>(24)</sup>.

of Energy Regulators, ACER), qui a confirmé la position du régulateur français.

L'étude effectuée par Artelys en octobre 2017<sup>(25)</sup> montre en effet que la valeur économique d'une telle ligne (de 1,4 GW de puissance) va dépendre du type de Brexit envisagé : dans le cas d'un *Brexit Hard*, le Royaume-Uni va devoir s'équiper de moyens de production à la pointe plus importants, ce qui réduira la valeur de l'interconnexion. Ainsi, selon les calculs d'Artelys, la VAN (valeur actuelle nette) d'un projet référent (en termes de coût) est très nettement négative dans le contexte d'un *Brexit Hard* – elle se situe à - 129 M€/GW –, alors qu'elle est de + 77 M€/GW dans le cas d'un *Brexit Soft*. Et dans un calcul de valeur d'option accordant la même probabilité au *Brexit Hard* qu'au *Brexit Soft*, Artelys montre qu'il est préférable d'attendre deux ans, et ainsi de mieux connaître l'issue du

(24) <https://www.atlante.fr/royaume-uni-union-europeenne-les-liens-energetiques-a-lepreuve-du-brexit/>

(25) *Étude de la valeur des interconnexions entre la France et la Grande-Bretagne*, Artelys, octobre 2017, <http://www.cre.fr/documents/deliberations/orientation/interconnexion-royaume-uni/consulter-l-etude>

Brexit, avant d'engager ou non la réalisation de la ligne envisagée. De plus, Artelys souligne le fait que la répartition des surplus liés à une nouvelle interconnexion n'est pas symétrique entre le Royaume-Uni et le reste de l'Europe. Le surplus dégagé pour le Royaume-Uni, qui va importer du courant lui permettant de baisser le coût de l'électricité pour ses consommateurs, représente à lui seul 70 à 80 % du surplus collectif total en 2030 et 100 % en 2020. Le graphique ci-après (voir la Figure 2), qui présente le surplus induit pour les consommateurs<sup>(26)</sup> à l'horizon 2030, illustre parfaitement l'idée qu'une telle ligne bénéficierait principalement à deux pays, le Royaume-Uni et la France, au détriment notamment de l'Italie qui serait alors amenée à solliciter plus fréquemment ses installations de semi-base, ce qui augmenterait le coût de l'électricité produite pour ses consommateurs.

Dans ces conditions, l'ACER, dans un avis de 2018, n'a pas accordé la dérogation nécessaire à la réalisation de cette ligne. La France ne peut donc que plaider en faveur de la reprise de l'étude de ces projets et de leur financement dans le cadre des programmes européens (Connect UE, en particulier), une fois connues les conditions du Brexit (que l'on peut espérer *soft*).

Reste, là encore, le problème de la République d'Irlande qui, après la mise en place du Brexit, ne sera plus directement reliée au marché européen de l'électricité et devra passer par le marché britannique. Depuis plusieurs années, RTE et le gestionnaire de réseau irlandais Eirgrid envisagent la réalisation du Celtic Interconnector, une ligne à courant continu d'une capacité de 700 MW et d'une longueur de 560 km, entre la France (Finistère – poste de la Martyre) et l'Irlande... L'intérêt de ce projet s'est bien évidemment trouvé accru dans le contexte incertain du Brexit. Il a dès lors bénéficié, en octobre 2019, d'une subvention de 530 M€ de la part de la Commission européenne<sup>(28)</sup> et

(26) Sans tenir compte à ce stade du calcul du coût de l'interconnexion, ni des pertes dans le transport de l'électricité.

(27) La légende de cette figure dans l'étude précitée est la suivante : « Gains bruts de surplus collectif (hors surcoûts liés aux pertes supplémentaires [dans le réseau]) dus à l'installation d'un projet d'interconnexion de 1,4 GW entre la France et la Grande-Bretagne, calculés sur différents périmètres géographiques à l'horizon 2030 ».

(28) [https://ec.europa.eu/info/news/completing-energy-union-eu-invests-eu556-million-priority-energy-infrastructure-2019-oct-02\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/completing-energy-union-eu-invests-eu556-million-priority-energy-infrastructure-2019-oct-02_en)

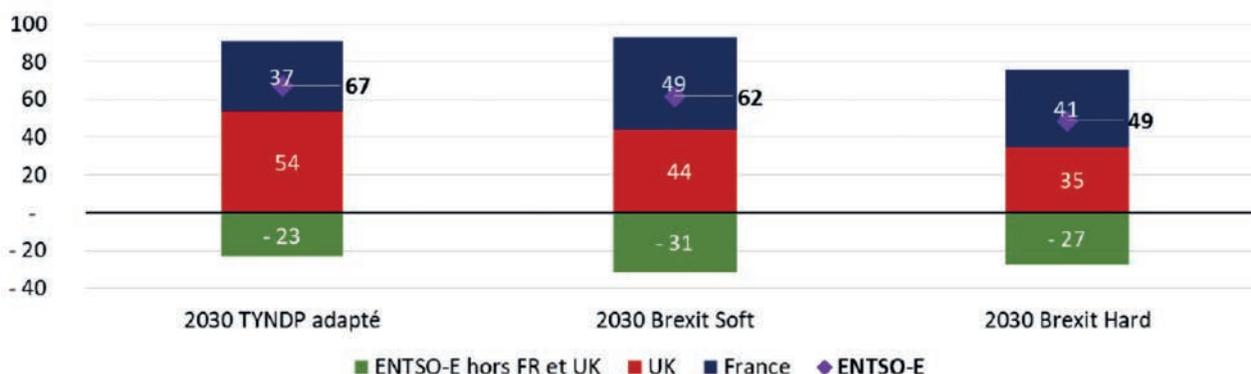


Figure 2 : Surplus brut généré par une connexion supplémentaire Fr-UK (en M€/GW/an) – Source : Étude de la valeur des interconnexions entre la France et la Grande-Bretagne, Artelys<sup>(27)</sup>.

sa mise en service pourrait intervenir en 2026. Selon le commentaire d'Eirgrid, cette interconnexion « mettrait fin à l'isolement électrique de l'Irlande [par rapport au] continent européen ».

## Conclusion

Pour conclure et qualifier le Brexit, nous reprendrons cette phrase utilisée par Dieter Helm et extraite du film *California Hotel* : « On ne quitte jamais l'hôtel California<sup>(29)</sup> ». Dans le domaine de l'énergie, s'entendre sur les modalités du retrait du marché de l'énergie et de l'ETS en définissant des liens permettant de relier les marchés européens de l'énergie ou de quotas à leurs pendants anglais était peut-être l'étape la plus facile. Par contre, s'entendre dans la durée sur les adaptations nécessaires au maintien de ces liens lors de chaque modification des marchés intervenant de part et d'autre du Channel peut s'avérer un défi à relever bien plus grand, même si les Britanniques ont tenu à ce que leur participation dans les organismes en charge de ces évolutions soit préservée, notamment au sein de l'ENTSO-E, l'ENTSO-G et l'ACER.

(29) "The Eagles song, Hotel California, has the memorable line: 'you can check out any time you like. But you can never leave!', which is a striking metaphor for the Brexit negotiations", *Brexit: The Hotel California Syndrome*, Dieter Helm, 10<sup>th</sup> September 2018.

Le Premier ministre britannique a évoqué, en prenant des accents rooseveltiens et en s'inspirant du *New Deal*, l'avenir du Royaume-Uni<sup>(30)</sup>. Dans son annonce, le 18 novembre, d'un plan en dix points pour une révolution industrielle verte, il affiche ainsi son ambition de faire du Royaume-Uni le champion des éoliennes *offshore*, de l'hydrogène, de la nouvelle génération de réacteurs nucléaires, de la capture et stockage du carbone dans l'atmosphère, de l'aérien et du maritime décarbonés. Puisse cette vision optimiste se réaliser dans un avenir proche, non seulement pour les Britanniques eux-mêmes, mais aussi pour l'Union européenne qui, aiguillonnée par la présence à ses portes d'un nouveau concurrent, devra se réinventer...

L'histoire nous dira enfin si le départ médiatisé, un vendredi soir de novembre, du 10 Downing Street, de Dominic Cummings avec ses cartons sous le bras, correspondait ou non à un choix en faveur d'un *Brexit Soft* du Premier ministre, Boris Johnson.

(30) Voir notamment : <https://inews.co.uk/news/uk/new-deal-fdr-franklin-roosevelt-boris-johnson-uk-plan-differences-explained-459240> ou <https://inews.co.uk/news/analysis/boris-johnson-new-deal-public-spending-planning-uk-economy-coronavirus-crisis-459448>

# Le Brexit et les négociations sur la relation future entre le Royaume-Uni et l'Union européenne : quels enjeux et scénarios pour les industries automobiles britannique et européenne ?

Par Maria IANCULESCU

Directrice des affaires internationales du Comité des constructeurs français d'automobiles (CCFA)

Et Marc MORTUREUX

Directeur général de la Plateforme de la filière automobile et mobilités (PFA)

Le vote en faveur du Brexit intervenu en juin 2016 a été un électrochoc pour beaucoup, notamment dans l'industrie automobile où l'on s'y attendait peut-être encore moins qu'ailleurs. Les bénéfices pour l'industrie britannique d'un accès à un marché intérieur de 27 partenaires semblaient évidents. Pourtant, les régions où des usines de constructeurs étrangers, notamment japonais, étaient installées, ont voté majoritairement contre le *remain*. Est-ce à dire qu'il y aurait pour l'industrie automobile britannique un bénéfice à la sortie de l'UE ? C'est peu probable. Quid des conséquences cette fois pour l'industrie automobile européenne ? Peut-on les espérer moins mauvaises ?

Les auteurs s'attachent, à travers l'étude de quelques scénarios différents, à analyser les conséquences possibles des négociations actuelles du futur accord de libre-échange qui devrait régir les relations commerciales de la zone, notamment l'enjeu des règles d'origine préférentielle.

**E**n mars 1802 est signé le traité d'Amiens entre, d'une part, le Royaume-Uni et, d'autre part, la France et ses alliés espagnol et batave. Le traité met fin à dix années de guerre et permet l'avènement de la seule période de paix qu'a connue l'Europe entre 1792 et 1814. Malheureusement, la paix ne durera que treize mois et sera rompue par une nouvelle déclaration de guerre du Royaume-Uni à la France en mai 1803. L'un des points essentiels de discorde est le refus par le Royaume-Uni de respecter sa promesse d'évacuer l'île de Malte. Cela exaspère Napoléon qui aurait dit « préférer voir les Anglais à Montmartre qu'à Malte<sup>(1)</sup> ! » Bien que cette évacuation soit explicitement mentionnée par les termes du traité, Londres considère après coup la Paix d'Amiens comme une trêve alors imposée par les circonstances et sur laquelle on peut revenir.

(1) Austerlitz, Abel Gance, 1960.

À l'heure où est écrit cet article, l'une des dernières péripéties du Brexit voit le gouvernement de Boris Johnson déposer un projet de loi<sup>(2)</sup> mentionnant explicitement la possibilité de déroger au droit international, notamment au traité organisant la sortie de l'Union européenne<sup>(3)</sup>, adopté

(2) À la mi-novembre 2020, le texte a connu trois lectures à la Chambre des Communes, où il a été adopté. Devant la Chambre des Lords, un amendement rejetant les parties du texte contraires au droit international a été adopté à une vaste majorité (433 contre 165, dont de nombreux votes conservateurs en faveur de cet amendement). Cependant le gouvernement a promis de réintégrer au projet de loi les parties amputées lorsque celui-ci repassera devant la Chambre des Communes. Sauf rébellion inattendue, le texte, avec ses clauses controversées, devrait y être adopté en décembre 2020, <https://services.parliament.uk/bills/2019-21/unitedkingdominternalmarket.html>

(3) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12020W/TXT&from=FR>

en janvier 2019 et entré en vigueur le 31 janvier 2020. Ce n'est plus Malte mais une autre île, l'Irlande, qui est cette fois au cœur des disputes. La Commission européenne a rendu un avis juridique <sup>(4)</sup> laissant entendre qu'elle attaquerait un tel texte, s'il devait être voté, devant la Cour de justice de l'Union européenne. Par ailleurs, il est possible que, dans un tel contexte, la Commission menace de mettre fin aux négociations commerciales portant sur la relation future entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, des négociations qui doivent être closes au plus tard le 31 décembre 2020. Qui peut négocier avec un partenaire qui fait l'aveu de ne pas respecter le principe *Pacta sunt servanda* ?

Que la tension diplomatique retombe ou non, qu'un accord de libre-échange soit trouvé ou non, une chose est certaine pour tous ceux qui commercent avec le Royaume-Uni et/ou ont choisi d'y installer des sites de production : ils ne commerceront plus avec le Royaume-Uni comme si celui-ci était un membre du marché intérieur, mais en le considérant comme un pays d'export, ou comme on le dit parfois dans les entreprises, un pays de « grand export », c'est-à-dire un partenaire situé au-delà des frontières européennes. Et cela change tout. Vont possiblement réapparaître toutes ces inconfortables frictions commerciales à la disparition desquelles on s'était si bien habitué : droits de douane, quotas, formalités douanières, contrôles, temps logistiques additionnels engendrant une compétitivité moindre, etc. Dans un secteur aussi intégré que celui de l'automobile, ce serait tout simplement une catastrophe.

Le secteur de l'automobile britannique, qui périlait depuis 1972 (problèmes de qualité des véhicules, relations sociales tendues, manque d'investissement, nationalisation en 1975 de British Leyland, etc.), a su être redressé par le gouvernement Thatcher, avec l'acceptation notamment de l'installation de constructeurs japonais sur son sol (Honda, Nissan, Toyota), lesquels ont fini par représenter, en 2017, 50 % de la production automobile britannique. Des constructeurs américains (Ford), allemands (BMW) et français (PSA : usine de Ryton de 1978 à 2007, puis acquisition de Vauxhall en 2017) se sont également implantés industriellement. La participation au marché intérieur européen a été un élément clé de cette réussite, puisque 60 % des composants automobiles britanniques ont pour origine l'Europe et 65 % de la production de véhicules y sont ensuite exportés.

Du côté des constructeurs européens, le RU est un marché d'export essentiel : vaste en volume (l'un des trois marchés européens à avoir pu atteindre la barre des deux millions de véhicules, avec l'Allemagne et la France) et élevé en gamme (notamment du fait d'une large proportion de véhicules de société).

Chaque jour, 1 000 camions traversent le Channel chargés de composants automobiles, dans un sens ou dans un autre, parfois dans un sens comme dans l'autre, car certains composants subissent une transformation d'un

côté de la Manche et repartent de l'autre aux fins de montage. Ces passages ne sont pour le moment soumis à aucun droit de douane et qu'à des contrôles douaniers minimes. Il a été calculé que deux minutes supplémentaires de contrôle douanier par camion engendreraient à elles seules 27 km additionnels de congestion du trafic, en l'absence d'adaptation substantielle du dispositif.

La seconde catastrophe du Brexit, pour les constructeurs automobiles et, plus largement, pour tous les constructeurs européens, serait celle induite par la réglementation. Un marché intérieur, ce n'est pas seulement une union douanière, c'est également faire le choix d'un écosystème commun de règles. Nous n'en donnerons ici qu'un exemple, qui est dans le secteur automobile le plus abouti : l'Europe a inventé la réception (ou homologation) des véhicules complets par type (*whole type approval*). Le constructeur fournit à l'administration compétente un dossier de demande d'approbation d'un nouveau type de véhicule aux fins d'autorisation de sa mise sur le marché européen. Ce dossier, qui compte plusieurs milliers de pages accompagnées de nombreux tests en laboratoire et sur route, représente un travail et un coût considérables. Mais à ce niveau, le génie du marché intérieur, qui repose sur la confiance mutuelle, réside dans le fait que ce dossier, une fois déposé et approuvé par un État membre, permet la mise sur le marché du nouveau modèle dans l'ensemble des autres États membres. Ce système disparaîtra avec la sortie du Royaume-Uni à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 et ne pourra, au mieux, être remplacé que par un système de reconnaissance mutuelle des homologations. Si le choix fait par le Royaume-Uni pour l'heure de reprendre à son compte toute la réglementation automobile applicable en Europe facilitera la reconnaissance au début... qu'en sera-t-il de l'impact éventuel des divergences qui seraient introduites progressivement entre les réglementations britannique et européenne ? La compétitivité des véhicules baisse en même temps que les marchés auxquels ils sont destinés diffèrent, car produire des variantes différentes sur les mêmes chaînes de montage coûte cher.

Certains Britanniques s'efforcent d'y voir une opportunité, déclarant : « Nous aurons nos propres règles (sociales, environnementales, fiscales, aides d'État) pour nous assurer une production compétitive, et nos propres traités commerciaux pour nous ouvrir des marchés d'export ». C'est le fameux rêve – ou cauchemar, si l'on adopte le point de vue européen – du « Singapour sur la Tamise », le Royaume-Uni devenant un *hub* d'assemblage de composants asiatiques dont les produits finaux iraient inonder le marché européen, à droit zéro si nous avons l'imprudence de signer un accord de libre-échange trop favorable.

Quelques éléments peuvent faire douter de l'aboutissement d'un tel scénario, lequel se heurte non seulement à la nécessaire harmonisation des lignes de production (point déjà évoqué *supra*), mais aussi à l'appétit des éventuels partenaires commerciaux et plus encore à la protection apportée par les règles d'origine.

En effet, qui rêve vraiment de signer un accord de libre-échange avec le Royaume-Uni ? Pour le moment, les candidats ne se bousculent pas ; et surtout, le Royaume-Uni,

(4) L'avis n'a pas été publié, mais des extraits ont fuité sur les réseaux sociaux : <https://twitter.com/tconnellyRTE/status/1303968529025249281>

aujourd'hui seul, n'a pas la même force de négociation qu'il avait avec ses 27 anciens partenaires. Les États-Unis de Donald Trump ont certes accepté le principe d'une négociation, mais ils y mettent peu de zèle. Seul le Japon a finalisé un accord avec le Royaume-Uni : un pays qui avait dès 2016 manifesté ses doutes face au vote britannique en faveur du Brexit, lui qui s'était vu promettre par Margaret Thatcher l'accès au marché intérieur pour les constructeurs nippons venant s'installer au Royaume-Uni. Le Japon percevait alors le Royaume-Uni comme une zone stable, peu susceptible de bouleversements inattendus. Et quel sera vraiment l'effet d'un accord entre le Royaume-Uni et le Japon ? Va-t-il permettre aux constructeurs japonais d'exporter à droit zéro davantage de composants vers le Royaume-Uni et y développer ainsi la production, ou, au contraire, va-t-il plutôt leur permettre d'envoyer en plus grand nombre des véhicules produits sur le territoire japonais, contribuant à la désindustrialisation du Royaume-Uni ? Les Japonais semblent avoir fait le choix de verrouiller toutes les options possibles, soucieux qu'ils sont de ne pas se laisser surprendre une seconde fois.

Surtout que le meilleur moyen d'éviter un « Singapour sur la Tamise », c'est de négocier, dans le cadre d'un accord de libre-échange avec l'Union européenne, des règles d'origine suffisamment protectrices. De même qu'un faisceau d'indices ne constitue pas une preuve, une provenance géographique n'est pas une « origine » au sens douanier du terme. En effet, un véhicule peut très bien être assemblé sur le sol britannique, il n'en sera pas pour autant d'origine britannique, au sens d'un futur accord de libre-échange entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Il devra encore remplir des conditions, dites règles d'origine, qui en général s'expriment dans le secteur automobile sous la forme d'un pourcentage minimal de valeur ajoutée produite localement ou, inversement, d'un pourcentage maximal de matières non originaires (c'est-à-dire d'une origine tierce, en l'occurrence ni britannique ni européenne), dites « MNO ». Jusqu'au milieu des années 2000, l'Union européenne exigeait, en général, de ses partenaires commerciaux un maximum de 40 % de MNO (donc 60 % de valeur ajoutée produite localement) pour les véhicules. Du fait de l'internationalisation des chaînes de valeur, l'Union européenne a accepté d'assouplir sa doctrine et de monter à 45 % de MNO. Dans le cas de la négociation avec le Royaume-Uni, les constructeurs européens, après une phase transitoire d'adaptation qui s'impose pour des raisons techniques, espèrent pouvoir remplir ce critère de 50 % de MNO. Cela signifie qu'un véhicule qui ne justifierait pas d'une valeur ajoutée britannique-européenne d'au moins 50 % ne pourrait dès lors pas entrer sur le marché de l'Union européenne en bénéficiant de conditions tarifaires préférentielles. On est donc loin du *hub* singapourien d'assemblage. Satisfaire à une telle règle paraît réaliste puisque, comme nous l'avons vu, l'in-

dustrie automobile britannique importe aujourd'hui 60 % de ses composants depuis l'Europe. Une adaptation temporaire de la règle devra seulement être prévue pour le cas particulier des véhicules électrifiés, dont chacun souhaite voir un décollage des ventes, du fait de la provenance asiatique des batteries ; et ce, pour laisser à une industrie européenne des batteries balbutiante le temps nécessaire pour lui permettre de produire des volumes suffisants<sup>(5)</sup>.

Un autre scénario reçoit un certain écho : le Brexit, *a fortiori* sans accord, va permettre une relocalisation de certaines activités industrielles automobiles en Europe, notamment en France<sup>(6)</sup>. On peut douter de cette hypothèse optimiste, et plutôt craindre que si des activités industrielles sont déplacées, ce sera davantage vers des sites industriels, considérés comme plus compétitifs en termes de main d'œuvre, de l'Europe du Sud et de l'Est.

Le scénario le plus noir, et peut-être le plus probable, est celui des effets cumulés du Brexit et de la crise du coronavirus. Du fait des arrêts de production liés à lutte contre la pandémie et de la lente reprise du marché, la production européenne enregistrera une baisse d'au moins 25 % en 2020 et d'environ 20 % au niveau mondial. Et le retour au niveau de 2019 ne se fera probablement pas avant 2023. Tout l'enjeu est de savoir quelle zone (Royaume-Uni ? Union européenne ? Turquie ? Maroc ? Etc.) bénéficiera de cette remontée progressive de la production d'ici à 2023.

À compter de 2021, et en l'absence d'accord, il pourrait devenir peu intéressant de produire des véhicules au Royaume-Uni, sauf pour en alimenter le marché domestique, ce qui n'est jamais suffisant pour survivre durablement, et le Brexit pourrait bien sonner le glas<sup>(7)</sup> de cette industrie que le gouvernement Thatcher avait réussi à faire renaître de ses cendres. Au moment où l'industrie automobile fait face à une transformation de son modèle, tant sur les plans environnemental (développement des véhicules à très faibles émissions de CO<sub>2</sub>) et digital (développement des véhicules autonomes et connectés), que sociétal (bouleversement des attentes et modes de la mobilité, notamment urbaine), il serait regrettable que le Royaume-Uni s'exclut lui-même de la compétition mondiale. Mais, à l'heure où nous finalisons ces lignes, le suspens reste entier sur l'issue de la négociation d'un accord et *a fortiori* sur le contenu de celui-ci.

(5) Voir à ce sujet : LOWE Sam, "A Tale of Batteries, Brexit and EU Strategic Autonomy", <https://www.cer.eu/insights/tale-batteries-brexit-and-eu-strategic-autonomy>

(6) Voir, notamment, la note du CAE de juillet 2020 : <http://www.cae-eco.fr/Les-defis-du-secteur-automobile-competitivite-tensions-commerciales-et>

(7) "Brexit betrays Margaret Thatcher's carmaking legacy", article du *Financial Times* du 20 février 2019, <https://www.ft.com/content/8c32704c-344c-11e9-bd3a-8b2a211d90d5>

# Le devenir de l'agriculture et de la pêche britanniques après le Brexit, la tentation d'un retour aux sources ? <sup>(1)</sup>

Par François-Gilles LE THEULE <sup>(2)</sup>

Membre du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER)

Le Brexit conduit les Britanniques à accélérer l'évolution de leur politique agricole vers une politique environnementale et du bien-être animal, ce qui peut sembler précurseur en Europe. En revanche, la politique de la pêche reposant sur l'attribution de quotas, et les eaux britanniques étant parmi les plus poissonneuses d'Europe, le Brexit permet de rebattre les cartes et d'introduire une forme d'instabilité dans le monde européen de la pêche.

La politique de l'agriculture et celle de la pêche sont deux politiques très dépendantes de la géographie. Dès lors se pose la question du niveau territorial approprié pour assurer leur gestion. Avec le Brexit, ce sont les enjeux d'une renationalisation de ces politiques qui peuvent être étudiés. Quelles en sont les conséquences pour les acteurs économiques concernés ?

## L'agriculture britannique après le Brexit : revenir aux fondamentaux

### Bref historique sociologique de l'agriculture britannique

L'agriculture britannique, depuis plusieurs siècles, a évolué avec des tendances sociologiques et des ambitions bien différentes de l'agriculture continentale, et particulièrement de l'agriculture française qui en a été longtemps l'emblème. Davantage axée, dès le XVIII<sup>e</sup> siècle, sur des notions de type « paysage » <sup>(3)</sup>, et influencée par une sé-

paration plus marquée entre l'univers de la ville et celui de la campagne, l'Angleterre n'a en tout cas jamais attaché la même importance que la France aux grands objectifs de la politique agricole commune mise en place en Europe à partir des années 1960. Ces grands objectifs ont longtemps été d'abord l'autosuffisance alimentaire, puis le développement d'une capacité d'exportation.

La situation actuelle au Royaume-Uni reflète cette tendance de fond historique. 20 % des exploitations britanniques occupent 75 % de la surface agricole utile. L'autosuffisance britannique n'est que de 61 %. Le Royaume-Uni est très ouvert sur l'international, et traditionnellement vers les pays tiers, notamment ceux du Commonwealth. Néanmoins, 70 % des importations alimentaires britanniques proviennent de l'Union européenne. En termes d'exportation, 60 % des exportations agricoles britanniques sont faits vers l'Union européenne. L'Union européenne est donc le premier partenaire commercial agricole du Royaume-Uni. L'agriculture contribue pour moins d'1 % au produit intérieur brut britannique et occupe 1,5 % de la population active, ce qui reflète la place modeste de l'agriculture dans l'économie du Royaume-Uni. La main-d'œuvre internationale est très présente dans l'emploi agricole britannique. Ainsi, la quasi-totalité des vétérinaires inspecteurs exerçant les missions de contrôle officiel dans les abattoirs ne sont pas britanniques. La main-d'œuvre saisonnière est essentiellement originaire de l'Union européenne. Enfin, l'agriculture britannique accorde une place prépondérante à l'élevage, et moins aux productions agricoles traditionnelles des grandes cultures. On peut donc dire que l'agriculture britannique est assez fondamentalement différente de l'agriculture dessinée par la politique agricole commune.

Certes, la politique agricole commune évolue depuis la fin des années 2000 vers des objectifs davantage liés à l'environnement. Mais cette tendance de fond reste encore

(1) L'auteur adresse ses plus vifs remerciements aux membres du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux : à Michel Dantin, inspecteur général de l'agriculture et ancien membre du Parlement européen, et Hervé Deperrois, ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts, pour leurs conseils ; à Héloïse Pestel, conseillère agricole à l'Ambassade de France au Royaume-Uni, pour les informations fournies et le partage de ses analyses ; et à Antoine Martini, élève de la promotion X2019 de l'École polytechnique, pour sa contribution relative à la pêche dans le cadre du séminaire « Politiques publiques européennes » à l'École polytechnique (2020).

(2) L'auteur s'exprime ici à titre personnel.

(3) Voir HERVIEU B. (2003), « Une place singulière en Europe », *Revue Projet*, 2003/2 (n°274), pp. 33-41 (plus particulièrement la page 40). Ce point est développé dans la conférence de Bertrand Hervieu au ministère de l'Agriculture, le 2 février 2016, « La place des agriculteurs dans la société française », qui comporte une comparaison internationale et historique. Voir également, à titre d'illustration poétique, le film de Peter Greenaway, *The Draughtsman's Contract* (1982). Il s'agit de la description d'une exploitation agricole ovine britannique, en 1694. La perception de cette description en France peut être traduite comme « un jardin anglais » ; le paysage est au centre de l'intrigue.

assez timide. Il n'est donc pas surprenant que les autorités politiques britanniques, souvent critiques vis-à-vis de la politique agricole commune, aient envisagé sereinement de s'en éloigner.

Quels sont les impacts du Brexit sur l'agriculture britannique ? Quitter un système de politiques publiques auquel on appartient depuis près d'un demi-siècle va entraîner un certain nombre de questions en termes d'enjeux et de gouvernance.

## Les grands enjeux du Brexit pour l'agriculture britannique

### La primauté de l'enjeu environnemental

La pensée politique au Royaume-Uni a toujours été en pointe en ce qui concerne la prise en compte de l'environnement dans la politique agricole. Le premier rapport significatif d'une telle prise en compte dans la construction de la politique agricole commune a été animé par un universitaire britannique, Allan Buckwell, en 1997<sup>(4)</sup>. Ce rapport préconisait d'inclure la production de biens publics par l'agriculture dans le cadre de la politique agricole commune. Mais la Commission européenne n'a pas vraiment été en mesure d'intégrer ces préconisations dans ses futures propositions (Malpel *et al.*, 2016). En effet, la politique agricole commune reste encore essentiellement marquée par le principe de paiements directs aux agriculteurs, dont la base historique remonte à 1992, et, jusqu'à présent, par une faible intégration des contraintes environnementales<sup>(5)</sup>. Modifier profondément ce système conduirait à un bouleversement des équilibres agricoles actuels. Outre les réticences des professionnels agricoles, la traduction pratique de l'idée de rémunération de la production d'externalités positives dans une politique publique reste un sujet encore complexe. C'est pourquoi certains Britanniques ont reproché à la politique agricole commune d'être insuffisamment « verdie », même si la politique de développement rural (deuxième pilier de la politique agricole commune) a permis des expérimentations dispersées sur le territoire européen.

C'est dans cette direction que l'Angleterre s'orienterait dans le cadre de la loi sur l'agriculture en cours de discussion à Westminster. De l'argent public pour des biens publics, tel est le mot d'ordre donné par le gouvernement. Pour l'instant, le dispositif est en phase d'expérimentation. On comprend mieux dès lors que la transition du système de la politique agricole commune vers le futur système de la politique agricole britannique doive être considérée sur

(4) "Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe (CARPE) n°5 – 1997". Ce rapport, dit rapport Buckwell, a été établi par des experts en économie agricole et de l'environnement, sociologie et développement rural, pour la DG AGRI. Un dispositif de paiement au titre de l'environnement et des paysages est l'un des quatre objectifs d'une future politique agricole et rurale commune pour l'Europe. Ce groupe était constitué de : Allan Buckwell, Jan Blom, Patrick Commins, Bertrand Hervieu, Markus Hofreither, Heino von Meyer, Ewa Rabinowicz, Franco Sotte et José María Sumpsi.

(5) Les PAC successives depuis 1992 reflètent les unes après les autres une augmentation graduelle du souci environnemental, que traduit, dans la future PAC 2023, le concept nouveau d'« echoscheme ».

une période longue. La période de transition est actuellement fixée à sept ans.

### La complexité des enjeux sanitaires

Les enjeux sanitaires sont moins théoriques : en particulier à la frontière entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande, puisqu'actuellement le quart du lait produit en Irlande du Nord est travaillé dans les usines de la République, sans qu'il existe à l'heure actuelle aucun contrôle sanitaire aux frontières. Maintenir cette absence de contrôle aux frontières imposerait de prolonger l'acquis communautaire en Irlande du Nord, et ainsi d'isoler celle-ci du reste des îles britanniques.

De façon plus générale, faute d'accord, c'est l'ensemble des exportations de viande et de produits animaux vers l'Union européenne qui pourraient être affectées.

### L'existence d'incidences économiques

Enfin, il ne faut pas négliger l'impact d'un éventuel rétablissement des droits de douane entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Ainsi, la filière ovine galloise pourrait voir son prix de vente au détail doubler en cas de réintroduction de tels droits.

Par ailleurs, l'économie agricole britannique est particulièrement sensible à la possibilité d'employer de la main-d'œuvre étrangère. Toute restriction à cet égard pourrait affecter les filières.

## Vers une gouvernance homothétique à celle de l'Union européenne

L'Europe a d'abord connu une tentative, lors de la réforme de 1992, d'unification de la politique agricole commune autour de principes uniques. Depuis le début des années 2010, la politique agricole commune s'oriente davantage vers des politiques présentant une faculté accrue d'adaptation au niveau national, voire régional. Les compétences communautaires se limitent dès lors à quelques fonctions essentielles. C'est dans cet esprit que s'établit également, en modèle réduit, la gouvernance de la politique agricole britannique à venir.

### Le rôle des nations

La politique agricole britannique est une compétence dévolue aux quatre nations constitutives du Royaume-Uni. Comme il en va au niveau européen, la mise en place de cette politique au niveau décentralisé oriente donc vers des modalités assez différentes. Ainsi, l'Angleterre a annoncé renoncer à terme aux paiements directs, pour privilégier l'approche de versements au profit des biens publics. En revanche, l'Écosse semble plus réticente à abandonner le dispositif des aides directes.

Une nuance toutefois. Le modèle « Royaume-Uni » n'est pas tout à fait une réplique du modèle communautaire<sup>(6)</sup>, car il n'y a pas d'équivalent au cadre apporté dans l'Union européenne par la PAC. S'agissant d'une compétence dévolue, chaque nation décidera des outils de sa politique sans que Londres n'ait son mot à dire, à part le respect des

(6) Au sens « de l'Union européenne ».

plafonds de l'Organisation mondiale du commerce <sup>(7)</sup>. La cohérence d'ensemble de la politique agricole britannique pourrait être *in fine* moins importante que dans l'UE, ce qui pourra poser des questions de concurrence entre les différentes agricultures des différentes nations.

### Le rôle de l'État

La compétence en matière de commerce international, et donc de conclusion d'accords économiques, demeure attribuée au Royaume-Uni.

Comme c'est la tradition dans l'histoire politique britannique, le gouvernement a laissé entendre que des accords de libre-échange bilatéraux pourraient être passés avec des pays tiers. Néanmoins, une question relative à la réciprocity des contraintes de production a été soulevée dans le débat public. La presse s'est faite l'écho du rejet par l'opinion du non-respect du bien-être animal et du souci de celle-ci de ne pas laisser entrer des produits qui seraient soumis à des normes de production moins contraignantes que celles imposées aux agriculteurs britanniques. Il en va ainsi par exemple du bœuf aux hormones ou du poulet chloré. Sur tous ces sujets, il y a une attente politique pour que les produits qui ne répondent pas aux normes de production britanniques ne puissent entrer librement. En vue d'obtenir un accord sur le texte de la nouvelle loi agricole, le gouvernement a ainsi dû consentir à renforcer le rôle de la commission « Commerce et agriculture » (Trade and Agriculture Commission) <sup>(8)</sup>, laquelle est désormais chargée d'examiner les futurs accords de libre-échange, afin de rendre un avis public sur l'équité des mesures envisagées.

En conclusion de cette partie consacrée à l'agriculture, nous insisterons sur le fait que le Royaume-Uni a toujours joué un rôle précurseur en matière de réflexion sur l'avenir de la politique agricole commune. Le Brexit fournira à l'Union européenne l'occasion de disposer d'un laboratoire en grande nature pour identifier les mesures de politique publique les plus pertinentes à cet égard, tant dans le domaine environnemental que dans celui du commerce international.

## Un retour aux sources délicat en ce qui concerne la pêche britannique

### Une situation économique qui plaide en faveur de faibles évolutions

#### Un secteur numériquement faible et dépendant des échanges internationaux

La pêche britannique est un secteur économique qui par sa taille est un peu inférieur à celui de la France. Elle compte 6 000 navires et 12 000 pêcheurs, répartis pour moitié

entre l'Écosse et l'Angleterre. L'industrie de la pêche mobilise un effectif salarié en quantité du double de celui de la pêche proprement dite et représente 0,12 % du produit intérieur brut (y compris les produits de l'aquaculture).

La moitié de la pêche réalisée dans les eaux britanniques l'est par des bateaux de l'Union européenne. Le Royaume-Uni exporte 80 % de ce qu'il pêche et importe (essentiellement des pays tiers du Nord de l'Europe) l'ensemble de ce qu'il consomme. Parler d'une autosuffisance alimentaire en matière halieutique pour le Royaume-Uni n'est donc pas approprié. En revanche, on peut comprendre l'espoir qu'a la communauté des pêcheurs britanniques de reprendre la main sur tout ou partie des stocks de poissons pêchés dans la zone économique exclusive britannique et de pouvoir exporter le fruit de cette pêche vers l'Union européenne en lieu et place des pêcheurs continentaux <sup>(9)</sup>.

### Un particularisme sociologique et historique prégnant

Pour assurer la conservation de la ressource halieutique, la politique commune de la pêche, politique intégrée et compétence exclusive de l'Union européenne, conduit chaque année à attribuer des quotas de pêche par espèces et par État, des États qui les répartissent ensuite selon leurs propres critères entre leurs armements nationaux. Ce mode de répartition est associé à une mutualisation des zones économiques exclusives des États membres de l'UE.

La politique commune de la pêche est effectivement très réglementée pour lutter contre la surpêche. Cette politique commune vise d'abord à restaurer et à maintenir l'équilibre entre toutes les ressources halieutiques qui sont pêchées par ses flottes, qu'il s'agisse de ses eaux ou des eaux des pays tiers.

Il se trouve que la zone économique exclusive britannique est très étendue et extrêmement poissonneuse. L'accès aux eaux britanniques est donc historiquement un enjeu essentiel pour la pêche européenne. Il est conforté pour les armements européens, essentiellement irlandais, français, belges et néerlandais, par des droits de pêche historiques dans les eaux territoriales britanniques (à l'exemple de la Convention de Londres de 1964, dénoncée par le Royaume-Uni en 2020).

Les pêcheurs britanniques ont toujours considéré que les quotas qui leur ont été attribués en 1981 lors de la constitution de la politique commune de pêche étaient insuffisants. Leur intérêt à voir le Royaume-Uni retrouver sa capacité d'attribuer des quotas dans sa zone économique exclusive est donc évident.

### Une forte interpénétration

Toutefois, la pêche britannique, et notamment la pêche transformée, est largement exportée vers l'Union européenne. Par ailleurs, des filières industrielles spécialisées se sont mises en place dans les différents ports. De même, les flottes se sont spécialisées par produits.

(7) Dans l'Union, les États membres ne peuvent pas prendre des initiatives en matière d'aides agricoles, sans que cela ne respecte le cadre des aides reconnues par la PAC ou sans respecter, le cas échéant, le cadre prévu pour les aides d'État.

(8) Instaurée en 2020, initialement pour une durée de six mois, cette commission est devenue permanente à la suite d'une pétition lancée par les organisations professionnelles agricoles, laquelle a recueilli plus d'un million de signatures, soulignant ainsi le vif intérêt du public pour le sujet.

(9) 92 % des pêcheurs britanniques ont voté en faveur du Brexit, y compris en Écosse, qui a pourtant voté majoritairement contre le Brexit.

Du point de vue environnemental, les stocks de poissons sont parfois chevauchants dans les zones économiques exclusives.

Cela fait longtemps que des situations de tension entre des armements de nationalités différentes n'ont pas été signalées à l'opinion publique <sup>(10)</sup>. Toutefois, si les équilibres actuels devaient être rapidement mis en cause et de façon jugée arbitraire et injuste par certaines parties prenantes, il est probable que des troubles pourraient apparaître, comme cela a été le cas dans le passé.

### Des enjeux techniques stabilisants

Le contrôle de la pêche effectuée par les navires repose sur des outils numériques qui ont vocation à être centralisés. La gestion environnementale des stocks suppose également une très bonne coordination.

### La gouvernance possible de la pêche au Royaume-Uni

Avec le Brexit, le Royaume-Uni retrouve sa pleine souveraineté sur sa zone économique exclusive. En cas de non-accord, le Royaume-Uni, qui pourrait attribuer des quotas significativement différents de ceux existant actuellement dans sa zone économique exclusive, pourrait se voir opposer des droits de douane sur l'exportation de ses marchandises vers l'Union européenne. Il n'est pas certain dans ce contexte que toutes les facilités actuelles dont bénéficie la pêche britannique pour débarquer dans les ports européens soient maintenues fluidement. À cet égard, il serait important pour les négociateurs de la future politique européenne de pêche de susciter l'adhésion des professionnels.

L'intérêt de l'Union européenne est au contraire de maintenir autant que faire se peut la situation existante et d'apaiser les tensions entre les communautés de pêcheurs : gestion concertée des stocks, maintien des niveaux actuels des quotas nationaux par stock et des flux actuels de commerce entre États.

À l'heure où cet article est rédigé, il n'est pas possible de savoir quelle sera l'issue de la négociation. Trois grands

types de scénarios apparaissent : celui d'un isolement économique de la pêche britannique (*no deal*), celui du *statu quo* et, bien sûr, tous les scénarios intermédiaires. On peut néanmoins imaginer qu'une situation proche du *statu quo* serait celle qui serait la plus facile à gérer par les autorités publiques et par les filières. En tout état de cause, le Brexit risque, à terme, de conduire à modifier la politique commune de la pêche.

## Conclusion : gérer les transitions

La comparaison des deux politiques, agricole et halieutique, appelées à être mises en œuvre au Royaume-Uni souligne bien la différence de nature entre ces deux univers. Dans le premier cas, il s'agit d'une activité économique, avec une production et un impact environnemental fort, qui peut faire l'objet en tant que telle d'une rémunération par la puissance publique. Dans l'autre cas, il s'agit d'une politique de gestion de quotas, que la puissance publique a une légitimité propre à fixer. Néanmoins, la fixation de quotas est un exercice contraint par les droits existants, l'évolution des circonstances naturelles, et suscite facilement des critiques.

C'est pour cette raison que l'on peut penser que des périodes de transition assez longues seront nécessaires pour passer du système actuel et des équilibres qu'il reflète à un système désiré, le délai étant d'autant plus long que le système désiré est différent du système actuel. Dans tous les cas de figure, un accord semble préférable pour tous les acteurs économiques concernés. À défaut, des blocages, au regard des politiques étudiées, pourraient apparaître essentiellement pour des raisons sanitaires et environnementales, mais aussi pour des raisons économiques, et risqueraient d'être source de problèmes pratiques coûteux.

## Bibliographie

MALPEL Georges-Pierre, GAUT Jean, LE THEULE François-Gilles, MARCHAL Yves & MORAILLON Pierre (2016), *Négociation de la réforme de la politique agricole commune 2014*, rapport ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt/ Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, n°14106. 74 p.

(10) Voir les différentes « guerres du poisson », notamment sur la morue avec l'Islande, entre 1950 et 1976.

# L'équivalence post-Brexit : un enjeu capital pour les services financiers

Par Georges UGEUX  
Columbia Law School

Parmi les nombreux sujets de la négociation entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, celui de l'équivalence réglementaire en matière de services financiers présente un enjeu considérable pour la relation entre les parties. Toutefois, les négociateurs britanniques ont dû admettre que ce droit unilatéral de l'Union européenne ne fasse pas partie de la négociation. C'est une procédure à laquelle tout pays à la recherche d'équivalence réglementaire avec l'Union européenne doit se soumettre. Cet article analyse les enjeux de cette réglementation et met en évidence les défis déterminant l'avenir des relations financières. Il tente d'établir des règles d'engagement pour éviter que les changements possibles de réglementation aient sur l'équivalence un impact qui perturberait la stabilité financière. Elles impliquent une relation de concertation mutuelle que le Royaume-Uni hésite à envisager.

**B**oris Johnson a admis que l'accord commercial sur le Brexit « ne va peut-être pas aussi loin que nous le souhaiterions » sur l'accès aux marchés de l'UE pour les services financiers, tout en insistant sur le fait qu'il a conclu un accord qui, selon ses détracteurs, relevait de l'impossible<sup>(1)</sup>.

S'il est un domaine où la coopération entre l'Union européenne (UE) et le Royaume-Uni est essentielle pour les deux parties, c'est celui des services et des marchés financiers. C'est à la fois important pour l'Europe, mais aussi face à la concurrence de Wall Street, Tokyo et Hong Kong<sup>(2)</sup>. Si le lien constitutionnel est maintenant coupé depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, ce fait « plus respectable qu'un Lord Mayor » ne devrait pas interrompre l'irrigation financière du continent européen. Le fait que la Présidence de l'Union européenne soit assurée durant le second semestre de 2020 par l'Allemagne et sa chancelière, Angela Merkel<sup>(3)</sup>, n'est pas neutre en la matière.

La solution existe : l'équivalence entre les réglementations des deux côtés de la Manche qui permet la circulation fluide des capitaux. Les limites de l'épuration ont été claires-

ment rappelées par le négociateur européen, Michel Barnier, en février 2020 : « Il ne doit pas y avoir d'illusion sur cette question, il n'y aura pas d'équivalence générale, globale ou permanente sur les services financiers »<sup>(4)</sup>. Si l'idée d'une reconnaissance mutuelle a été examinée au début des négociations, il est apparu clairement qu'elle ne pouvait être acceptée que si la Grande-Bretagne se soumettait aux règles européennes.

Un souhait d'« équivalence renforcée » exprimé par le Royaume-Uni s'est heurté rapidement à un obstacle constitutionnel : l'Union européenne ne pouvait en aucun cas octroyer une forme d'équivalence différente de sa réglementation actuelle sans l'ouvrir à d'autres pays, comme le Canada, l'Australie, les États-Unis, les pays européens non membres de l'Union européenne, sans enfreindre les règles du commerce international. Un changement du système de d'équivalence impliquerait une modification des traités régissant l'Union européenne.

Les récentes « propositions » du Chancelier de l'Échiquier ont d'ores et déjà été rejetées par Michel Barnier : il n'est pas question que les financiers puissent vendre leurs produits dans l'Union européenne en faisant des allers-retours entre Londres et le continent<sup>(5)</sup>. Mais encore récemment, le Chancelier de l'Échiquier a réitéré son souci de trouver

(1) <https://www.theguardian.com/politics/2020/dec/27/boris-johnson-admits-brexit-deal-falls-short-for-financial-services>

(2) Direction générale des Politiques internes de l'Union (Parlement européen), Erasmus University Rotterdam, European Research Centre for Economic and Financial Governance (EURO-CEFG), TU Delft – Rapport sur les implications du Brexit sur les services financiers, 2017, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602058/IPOL\\_STU\(2017\)602058\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602058/IPOL_STU(2017)602058_EN.pdf)

(3) "Together for Europe's recovery", Programme for Germany's Presidency of the Council of the European Union, <https://www.eu2020.de/blob/2360248/978a43ce17c65efa8f506c2a484c8f2c/pdf-programm-en-data.pdf>

(4) BARNIER Michel, Conférence de presse du 11 février 2020, <https://www.lalibre.be/economie/conjoncture/brexit-barnier-met-londres-en-garde-contre-toute-illusion-sur-les-services-financiers-5e4286749978e22123cbee1e>

(5) "EU's Barnier Rejects UK Plans for Banking After Brexit", *Bloomberg*, 30 June 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-06-30/eu-finance-negotiator-rejects-u-k-plans-for-post-brexit-banking>

un système d'équivalence pour les services financiers <sup>(6)</sup>. Cette lettre fait écho aux préoccupations de la Chambre des Lords, inquiète de voir l'équivalence devenir un enjeu politique <sup>(7)</sup>.

Rentrant de négociations tenues à Londres, le 9 juillet 2020, Michel Barnier a adressé au Conseil, à la Commission et au Parlement européens un mémorandum qui précise le contour des négociations : « Étant donné que les cadres d'équivalence de l'Union sont unilatéraux, **ni les évaluations d'équivalence ni les éventuelles décisions d'octroi de l'équivalence ne font partie des négociations commerciales avec le Royaume-Uni.** »

L'interconnexion actuelle entre l'UE et le marché britannique exige que la Commission, lors de l'évaluation de l'équivalence, soit particulièrement attentive aux risques de celle-ci pour l'UE en termes de stabilité financière, de transparence et d'intégrité du marché, et de protection de l'investisseur, et veille à l'instauration de règles du jeu équitables. En outre, le gouvernement du Royaume-Uni a déclaré son intention de s'écarter des cadres réglementaires et de surveillance de l'Union dans le domaine des services financiers après la période de transition, ce qui exige que la Commission évalue l'équivalence du Royaume-Uni dans chaque domaine sur une base prospective <sup>(8)</sup>.

## L'équivalence en droit européen

« Dans le cadre du processus d'équivalence, l'UE évalue la réglementation d'un pays afin de déterminer si celle-ci peut être considérée comme "équivalente" aux règles de l'UE. Une fois établie, l'équivalence permet à l'UE de s'appuyer sur les règles et la surveillance du pays concerné dans un domaine spécifique des services financiers, dans le cadre de la réglementation de l'UE. La législation de l'UE en matière de services financiers comprend environ 40 domaines sur lesquels peuvent porter les décisions d'équivalence. À ce jour, l'UE a adopté plus de 280 décisions d'équivalence concernant plus de 30 pays.

Il n'existe pas de droit automatique à l'équivalence au titre de la réglementation financière de l'UE. La décision d'accorder l'équivalence demeure du ressort de l'UE, tant pour l'adoption de cette décision que pour toute modification ou abrogation éventuelle de celle-ci. La Commission coopère

avec les pays qui font l'objet d'une évaluation. Ceux-ci participent à chaque étape du processus dans le cadre d'un dialogue solide <sup>(9)</sup>.

Ce texte publié le 31 juillet 2019 clarifie des questions qui se sont posées notamment dans le cadre des négociations avec le Royaume-Uni. La démarche avec le Royaume-Uni s'inscrit donc dans le processus d'équivalence, car il s'agit :

- d'une demande émanant d'un pays bien identifié,
- sans droit automatique d'obtention,
- relevant du ressort de l'Union européenne,
- sujette à modification ou à abrogation unilatérale par l'Union européenne.

La Commission a également publié une grille de lecture des équivalences concernées par le Brexit, dans le cadre des services financiers <sup>(10)</sup>.

Dans sa remarquable synthèse des défis juridiques et réglementaires posés par le Brexit en matière de services financiers en cas de « no-deal », le juriste Barnabas Reynolds définit l'équivalence comme la situation dans laquelle les lois et réglementations adoptées par un pays non-UE dans un certain domaine obtiennent des résultats similaires à celles de l'UE et où les entreprises installées dans ce pays tiers sont en mesure d'opérer à travers l'UE en fournissant des services transfrontaliers <sup>(11)</sup>.

Chacune des parties conservera son initiative en matière réglementaire et législative. De mes contacts avec de nombreuses parties impliquées dans les services financiers – acteurs réglementaires, gouvernementaux et institutions financières –, je suis convaincu que ces acteurs comprennent l'importance d'éviter l'instauration d'une concurrence réglementaire qui remettrait en cause cette équivalence.

## Une première étape : le Royaume-Uni adopte le Withdrawal Agreement

Le 31 janvier 2020, le Royaume-Uni a cessé de faire partie de l'Union européenne et fait part de son intention d'adopter une loi qui transposera effectivement un ensemble de

(6) House of Lords, Letter of the European Union Committee, Financial Affairs Sub-Committee of the House of Lords to the Chancellor of the Exchequer, 27 March 2020, <https://committees.parliament.uk/download/file/?url=/publications/476/documents/1873&slug=chairtochancelloroftheexchequer200327pdf>

(7) H. M. TREASURY, Letter of the Chancellor of the Exchequer to the European Union Committee – Financial Affairs Sub-Committee of the House of Lords, 27 May 2020, <https://committees.parliament.uk/publications/1436/documents/13130/default/>

(8) European Commission Brussels, Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions – Getting ready for changes Communication on readiness at the end of the transition period, 9 July 2020., [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/brexit\\_files/info\\_site/com\\_2020\\_324\\_2\\_communication\\_from\\_commission\\_to\\_inst\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/brexit_files/info_site/com_2020_324_2_communication_from_commission_to_inst_en_0.pdf)

(9) Commission européenne, « Équivalence dans les services financiers au 31 juillet 2019 », [https://ec.europa.eu/newsroom/fisma/item-detail.cfm?item\\_id=656331&newsletter\\_id=166&utm\\_source=fisma\\_newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Finance%20&utm\\_content=Equivalence%20in%20financial%20services%20&lang=fr#:~:text=Processus%20d'%C3%A9quivalence&text=Une%20fois%20%C3%A9tablie%2C%20l'%C3%A9quivalence,la%20r%C3%A9glementation%20de%20l'UE](https://ec.europa.eu/newsroom/fisma/item-detail.cfm?item_id=656331&newsletter_id=166&utm_source=fisma_newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=Finance%20&utm_content=Equivalence%20in%20financial%20services%20&lang=fr#:~:text=Processus%20d'%C3%A9quivalence&text=Une%20fois%20%C3%A9tablie%2C%20l'%C3%A9quivalence,la%20r%C3%A9glementation%20de%20l'UE)

(10) Décisions d'équivalence prises par la Commission européenne au 22 juin 2020, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/overview-table-equivalence-decisions\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/overview-table-equivalence-decisions_en.pdf)

(11) REYNOLDS Barnabas, *The Art of the No Deal – How Best to Navigate Brexit for Financial Services*, London 2017, Politeia, <https://www.shearman.com/-/media/Files/Perspectives/2017/11/Reynolds-Barnabas-The-Art-of-the-No-Deal--How-Best-to-Navigate-Brexit-for-Financial-Services.pdf?la=en&hash=E254B49B801FE2BE2C-69F0E6A9C32B54F3EFEE66>

réglementations européennes dans le droit britannique <sup>(12)</sup>. Huit jours avant, l'European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020 obtient le *seing royal*.

Le 1<sup>er</sup> février 2020, une période de transition, limitée par le Royaume-Uni jusqu'au 31 décembre 2020, maintient le *statu quo* en matière de services financiers. Les deux parties commenceront leur relation par des règles et réglementations équivalentes (et dans la plupart des cas identiques), leur permettant de minimiser les perturbations notamment en offrant aux entreprises la possibilité de continuer à appliquer les mêmes principes.

Il est important de souligner que les deux parties ont tout intérêt à maximiser les zones d'équivalence : si cela semble évident pour le Royaume-Uni, il est également de l'intérêt de l'Union européenne d'avoir un cadre réglementaire homogène avec son voisin le plus important.

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, selon une étude publiée par Sherman & Sterling <sup>(13)</sup>, les dispositions ci-dessous ne seront plus applicables :

- Les dispositions actuelles en matière de passeport, qui permettent aux entreprises britanniques d'accéder aux marchés de l'UE, et *vice versa*, prendront fin.
- Il n'y a pas de prolongation de l'actuelle « période de transition ».
- Il n'y aura pas de nouveau régime de reconnaissance mutuelle. En fait, une exception concernant les déterminations d'équivalence des services financiers est introduite à partir de l'obligation de fournir une reconnaissance mutuelle sur la base de la nation la plus favorisée.
- Les obligations des parties de revoir leur cadre juridique et de travailler ensemble sur les mesures non conformes ne s'appliquent pas aux services financiers.
- Les obligations des deux parties au regard des industries de services, par exemple de faciliter les processus d'octroi de licences et de fournir une interface réglementaire unique pour l'accès du Royaume-Uni à l'UE, ne s'appliquent pas aux services financiers.

### Le point de départ : l'équivalence

Il serait naturel que les règles et réglementations de l'UE transposées par le Royaume-Uni, en vertu du projet de loi sur l'abrogation du droit européen, soient, selon toute vraisemblance, considérées comme équivalentes. Il est important que ce principe soit adopté et expressément reconnu pour assurer la stabilité de la sécurité juridique pendant la période de transition et au-delà <sup>(14)</sup>.

Le période de transition correspond à une période pendant laquelle le Royaume-Uni et l'UE se sont efforcés d'éviter d'adopter de nouvelles réglementations jusqu'à ce que l'accord commercial soit conclu, sauf à ce que celles-ci ne soient absolument nécessaires. Le gouvernement de

Sa Majesté ayant décidé de ne pas demander de sursis pour ce processus, la période de transition s'est terminée le 31 décembre 2020.

Pour les services financiers, les changements du cadre réglementaire mondial sont effectués à un niveau plus global que celui de l'UE ou du Royaume-Uni. Si, par exemple, une nouvelle règle devait être établie par le Comité de Bâle de la Banque des règlements internationaux, un tel changement ne menacerait pas le statut d'équivalence de cette règle particulière.

Le Parlement britannique a confirmé cette intention : pour définir l'environnement futur des services financiers, la réglementation et la surveillance sont essentielles. Le Brexit n'entraînera pas automatiquement une divergence par rapport aux normes de l'UE, et le Royaume-Uni a toutes les raisons de maintenir un degré élevé d'alignement réglementaire avec l'UE en matière de services financiers, dans la perspective de la préservation d'un accès mutuel à leurs marchés respectifs <sup>(15)</sup>.

La BCE a traité de la même question en ces termes <sup>(16)</sup> : « Pendant la période de transition, le Royaume-Uni continue de participer au marché unique. Les banques situées au Royaume-Uni ont accès au marché unique pour les services financiers grâce à l'utilisation des droits de passeport. De même, les banques situées dans les États membres de l'UE ont accès au marché britannique. Elles pourront établir des succursales ou fournir des services financiers dans toute l'UE sans autorisation supplémentaire ».

Le gouvernement britannique a revendiqué deux « victoires » pour la ville de Londres : rejeter une mesure qui aurait pu empêcher les entreprises de l'UE d'externaliser des travaux lucratifs au Royaume-Uni et exclure les services financiers des mesures de « représailles croisées » si d'autres parties de l'accord commercial étaient violées. Ces dispositions sont marginales.

### Au fil du temps, la gestion de l'équivalence deviendra difficile

Comme les deux parties naviguent désormais de manière indépendante, la gestion du divorce sera un art délicat de gestion des changements et des transformations qui seront d'autant plus apparents que le secteur des services financiers est de nature à évoluer, notamment dans le domaine réglementaire. Comme l'explique Karel Lannoo, le directeur général du CEPS, il faudra des années pour créer un nouveau cadre d'équivalence mutuelle <sup>(17)</sup>.

Garder le plus d'équivalence possible est d'une importance cruciale dans le contexte d'un accord commercial.

(12) European Union (Withdrawal Agreement Act) of 2020, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/1/contents/enacted>

(13) <https://www.shearman.com/perspectives/2020/12/financial-services-regulation-under-the-uk-eu-brex-it-deal>

(14) KOUROTKIS Antonios, *After Brexit: The transposition of EU law into national law and the key role of sunset clauses*, July 2017, <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/07/after-brex-it-transposition-eu-law-national-law-and-key-role-sunset>

(15) House Of Lords, European Union Committee, "Brexit: the future of financial regulation and supervision", 11<sup>th</sup> Report of Session 2017-19, <https://publications.parliament.uk/pa/d201719/ldselect/lducom/66/66.pdf>

(16) European Central Bank, Banking Supervision, "Brexit: impact of a potential transition period", 16 May 2018, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/newsletter/2018/html/ssm.nl180516.en.html>

(17) LANNOO Karel (2016), "EU Financial Market Access after Brexit", CEPS Papers 11876, Centre for European Policy Studies.

Elle implique également un mécanisme de consultation formelle préalable à toute rupture d'équivalence.

Nous nous situons dans le cadre d'évolutions qui interviendront à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, date de fin de la période de transition en l'absence d'un accord de dernière minute. Quel avenir cela réserve-t-il à la City de Londres ? C'est pour la Grande-Bretagne le défi le plus important. Ses avantages concurrentiels résisteront-ils même sous une forme d'équivalence ? Rien n'est moins certain au vu de la migration du *trading* sur le continent européen.

La question de la continuité contractuelle dans les services financiers (et singulièrement sur le marché des produits dérivés) n'est toujours pas tranchée <sup>(18)</sup>.

## Les règles d'engagement

Pour être acceptables pour chaque partie, un ensemble de règles d'engagement doivent être établies *ab initio* afin de créer la confiance nécessaire des deux côtés de la Manche. Les entreprises et les organisations doivent pouvoir planifier et élaborer des stratégies en ayant un niveau raisonnable de certitude sur le fait qu'elles ne se réveilleront pas de façon inattendue face à une équivalence brutalement retirée.

### Un processus d'information réciproque

Les règles et règlements ne changent pas du jour au lendemain. Un certain temps est nécessaire à leur développement et à leur adoption par les autorités compétentes. La mise en place d'un forum d'information mutuelle sur l'imminence des changements réglementaires est essentielle pour éviter des frictions inutiles. Les risques liés à des changements imprévus sont très élevés en matière de réglementation.

Il est donc important qu'un échange d'informations soit mis en place. Il devrait rendre possible le fait que les projets de règlements ou de directives soient communiqués en amont et de manière transparente. Il permettrait à chaque partie d'évaluer l'impact de ces projets sur son propre cadre réglementaire. L'un des grands avantages des processus réglementaires est qu'ils reposent sur une période de consultation largement ouverte.

Chaque partie, après avoir appréhendé le changement de réglementation introduit par l'autre partie, évaluera si ce changement a le potentiel de menacer le statut actuel d'équivalence. Il est essentiel de comprendre que ce changement aura des effets des deux côtés de la Manche. La nouvelle déclaration d'équivalence sera documentée et ouvrira le processus de consultation ou, au contraire, de négociation de l'équivalence.

À moins que l'une des parties ne déclenche ce mécanisme, il est donc supposé que les modifications ne sont pas de nature à menacer l'équivalence de l'ensemble des

règles en vigueur. Cela créera de la clarté et permettra au cadre d'équivalence de fonctionner par exception.

### Le forum d'équivalence

À l'issue des accords commerciaux issus du Brexit, un forum d'équivalence devrait être mis en place. S'il est chargé d'examiner le paysage réglementaire, il sera alors nécessaire d'attribuer des compétences spécifiques aux sous-sections du forum afin qu'elles puissent faire appel à des experts pour l'examen de réglementations diverses.

La composition des différentes sous-sections sera décidée par chaque partie comme elle l'entend et ne devrait pas être réservée aux seuls avocats. Ce n'est pas un mécanisme de règlement des différends, même si des débats houleux peuvent parfois émerger.

### Processus de consultation

Des processus de consultation sont essentiels pour éviter des perturbations dans le fonctionnement du commerce et des marchés. Sans vouloir concevoir dans le détail un tel processus, il est important d'en cadrer les objectifs.

Cette consultation aurait pour objectifs d'obtenir :

- la clarification des intentions,
- la compréhension par l'autre partie des risques liés au changement réglementaire intervenu,
- la négociation d'éventuelles modifications qui éviteraient les menaces induites en matière d'équivalence,
- la préparation de mesures correctives pour atténuer les effets du retrait de l'équivalence,
- la décision de limiter éventuellement le changement d'équivalence de statut.

### L'urgence : le risque de voir les évolutions retardées

Le processus devra être rapide afin de ne pas priver chaque partie de sa capacité à retirer l'équivalence dans le contexte de menaces liées à des modifications réglementaires. Ce ne sera donc pas un processus ouvert et des délais devront être fixés pour éviter que certains se livrent à leur passe-temps favori, celui de la ratiocination.

Un processus de consultation limité à six mois devrait être la règle de base afin de cadrer celui-ci avec les processus d'élaboration des règles. Il pourrait être prolongé par une deuxième période de trois mois qui laisserait le temps à la partie dont l'équivalence est menacée de proposer une réparation qui pourrait être acceptable par l'autre partie.

### Le processus de décision

Ce processus ne sera crédible que si les parties conviennent qu'à la fin du processus de consultation, si aucun consensus n'a été dégagé, la partie qui a entrepris le changement réglementaire conserve sa pleine capacité de décider ou non de retirer l'équivalence spécifique à l'autre partie.

La décision elle-même appartient à chaque partie pour ce qui concerne son territoire et une partie ne peut en aucune façon limiter la capacité de décision de l'autre partie, dans le respect de l'indépendance des parties. En un sens, ce processus est conclusif, sans être décisionnel. Après

(18) AFME (2017), *Impact of Brexit on cross-border financial services contracts*, <https://www.afme.eu/Portals/0/globalassets/downloads/publications/AFME-BRX-Impact-of-Brexit-on-cross-border-financial-services-contracts.pdf>



Photo © Paul Langrock/ZENIT-LAIF-REA

La City, le quartier financier de Londres, 25 février 2019.

**« La réglementation financière a gagné, depuis la crise financière, un niveau de sophistication et de complexité qui fait de la surréglementation mondiale une menace pour la stabilité financière. »**

aboutissement du processus de consultation, chaque partie aura été informée des éventuelles distorsions créées par la nouvelle initiative et prendra alors sa décision en toute connaissance de cause.

### Les risques de l'équivalence

La réglementation financière a gagné, depuis la crise financière, un niveau de sophistication et de complexité qui fait de la surréglementation mondiale une menace pour la stabilité financière. Naviguer parmi les règles de la finance, parfois contradictoires, est devenu une discipline qui coûte des milliards de dollars et emploie des centaines de milliers de personnes.

Le temps qu'il a fallu pour élaborer les règles de Bâle III, qui seront finalement mises en œuvre par étapes jusqu'en

2025, est un exemple montrant clairement que la gestion de l'équivalence n'est qu'un processus ayant un effet atténuant. Il essaie d'éviter les frictions inutiles, les décisions surprenantes et la déstabilisation des institutions financières et des marchés.

La gestion de l'équivalence dans les services financiers est un aspect important du Brexit. À ce niveau, la demande faite par l'UE et le Royaume-Uni à la Banque centrale européenne et à la Banque d'Angleterre d'examiner la dimension technique de l'impact du Brexit dans les services financiers pourrait fournir le niveau de forum adéquat pour concevoir les règles d'engagement de la gestion de l'équivalence des services financiers.

Les institutions financières britanniques se préparent à la perte de leur passeport européen par la relocalisation de

leurs activités européennes dans une filiale européenne ou une succursale locale, ou par le transfert de certaines activités. Elles pourront ainsi assurer la continuité de leurs missions. Par ailleurs, des institutions financières de pays tiers peuvent, moyennant notification à la FSMA, proposer certains services d'investissement en Belgique, autre pays tiers, à certaines contreparties professionnelles <sup>(19)</sup>.

La base d'une équivalence repose sur une compréhension, qui est fondamentale, des risques de divergence entre le Royaume-Uni et l'UE dans les services financiers. Elle exige également des autorités européennes que la politique ne prévale pas sur ce qui pourrait être un risque systémique.

Michel Barnier a exprimé les mêmes préoccupations lors du sommet européen de Sofia du 26 avril 2018 : « Le système d'équivalence fonctionnera de manière plus efficace si le Royaume-Uni décide de ne pas s'écarter de notre règlement financier. N'ayons pas une mémoire courte ! Nous avons tous vu pendant la crise que les risques d'instabilité financière étaient finalement supportés par les contribuables – et pas seulement au Royaume-Uni ».

## L'avenir de la City

Il est trop tôt pour établir ce que sera la nouvelle forme de l'équilibre entre la City de Londres et les places financières européennes, en particulier Francfort et Paris.

Une chose est certaine, Londres est la seule place mondiale qui couvre l'ensemble du monde. Ce qu'elle va perdre, c'est le passeport européen qui lui permettait une libre circulation de ses produits et services.

(19) Gouvernement belge, *Impact du Brexit sur les services financiers*, <https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/brexit/impact-du-brexit-sur-les>

Les grandes banques européennes resteront présentes dans la City, mais récupéreront une partie des opérations et actifs en euros. Les déclarations selon lesquelles la City a été la grande oubliée de l'accord sont donc incorrectes <sup>(20)</sup>. Elle n'y avait pas sa place.

Les institutions financières sont bien préparées et ont pris des mesures qui leur permettront d'opérer sur les deux marchés. Londres n'a perdu que 2 % de ses emplois dans la City.

Les deux grands centres financiers de l'Europe occidentale seront Londres et Francfort. Ils se sont d'ores et déjà organisés. Francfort a établi des activités de compensation en euro qui étaient l'apanage de Londres : il faudra partager ce gâteau qui ne fait que croître.

« Maintenant que nous avons quitté l'Union européenne, nous pouvons faire les choses un peu différemment et nous allons nous y mettre. Par exemple, en examinant comment faire de la City de Londres la place la plus attractive pour les nouvelles entreprises du monde entier », a déclaré le Chancelier de l'Échiquier, Rishi Sunak <sup>(21)</sup>.

La City de Londres n'est pas émasculée et l'opportunité d'une nouvelle relation entre le continent et le Royaume-Uni ne lui fait pas peur et permettra une créativité qui bénéficiera aux deux parties.

La City de Londres continuera à être la place financière mondiale.

(20) <https://www.europe1.fr/international/brexit-la-city-grande-oubliee-de-laccord-entre-les-27-et-le-royaume-uni-4014731>

(21) <https://www.rfi.fr/fr/europe/20201227-accord-post-brexit-quel-sort-pour-les-services-financiers-de-londres>

# Le secteur de l'assurance face au Brexit

Par Florence LUSTMAN

Présidente de la Fédération française de l'assurance

Le Royaume-Uni était jusqu'ici un marché d'assurance majeur au sein de l'UE, son départ aura donc des conséquences profondes sur le secteur. Les mesures les plus urgentes ont déjà été prises et l'assurance française est fin prête pour faire face à la sortie effective du pays de l'UE, le 31 décembre 2020. Les assureurs européens devront toutefois exiger une concurrence équitable avec leurs homologues britanniques dans les mois et les années à venir. C'est un enjeu clef pour garantir leur compétitivité, mais aussi la place de la France comme premier marché d'assurance dans l'Europe post-Brexit.

**A**près quatre années de rebondissements en tout genre, rien ne semble pouvoir arrêter désormais la sortie effective du Royaume-Uni de l'Union européenne au 31 décembre 2020. À l'heure où est rédigé cet article, les négociations pour conclure un accord sont toujours en cours et manifestement compliquées. Si le divorce est certain, la question est de savoir maintenant s'il se fera à l'amiable ou non.

Quelle que soit l'issue des négociations, l'assurance française s'est préparée depuis de longs mois au changement annoncé. Les négociations actuelles n'auront finalement pas d'incidence directe sur les services financiers, car ces derniers seront régis par des décisions d'équivalence qui restent à prendre par la Commission européenne, une étape formelle indispensable. Les mesures les plus urgentes, pour assurer notamment la continuité des contrats en cours entre l'UE et la Grande-Bretagne, ont déjà été prises. Les négociations auront toutefois un impact sur l'atmosphère générale de coopération entre les deux parties et la fluidité de leurs futurs échanges financiers.

Une fois le divorce consommé, les Britanniques perdront leur accès privilégié au marché européen, de même que leurs droits de *passporting*, c'est-à-dire la faculté d'opérer au sein de l'Union européenne *via* la libre prestation de services. Pour continuer à travailler sur le Continent, les entreprises britanniques devront donc nécessairement y ouvrir des filiales dotées d'une personnalité juridique. D'autre part, les Britanniques ne seront plus soumis à la réglementation européenne, ce qui leur laissera tout loisir de faire évoluer leurs propres règles. Si cette évolution venait à se concrétiser – et tout porte à croire que le Royaume-Uni voudra se différencier –, cela posera la question du maintien des conditions d'une concurrence équitable (ou *level playing field*) entre l'Europe et un nou-

veau challenger à ses portes. Face à cela, il sera plus que jamais nécessaire pour les Européens de renforcer leur coopération au sein de leur propre marché unique.

## Avant le Brexit : garantir une transition « douce » et éviter les imbroglios juridiques

Depuis le référendum du 23 juin 2016, qui a entériné la volonté des Britanniques de quitter l'UE, le secteur de l'assurance a pris les mesures nécessaires pour protéger ses clients et ses partenaires économiques. À l'heure où le Brexit devient une réalité, les assureurs français sont prêts pour éviter une transition brutale, particulièrement en matière de continuité des contrats d'assurance entre l'Europe et le Royaume-Uni.

D'ici le 31 décembre, le gouvernement français publiera une ordonnance – déjà prête – visant à garantir les conditions d'exécution des contrats d'assurance en introduisant une clause dite du « grand-père » : tous les contrats conclus par des entreprises britanniques au sein de l'UE avant la sortie effective du Royaume-Uni – notamment ceux conclus en libre prestation de services – continueront ainsi de s'exécuter jusqu'à leur expiration, et ce quelle que soit la situation du Royaume-Uni vis-à-vis de l'UE. En revanche, le renouvellement de ces contrats ou la conclusion de nouveaux, après la sortie effective du pays de l'UE, ne seront plus possibles sur la base des règles actuellement en vigueur. Cette ordonnance introduira aussi des règles adaptées pour la gestion de placements collectifs et celle des plans d'épargne en actions, dont l'actif ou l'emploi devront respecter des ratios ou des règles d'investissement dans des entités européennes.

L'assurance française s'est également conformée aux lignes directrices de la Commission européenne, qui a pu-

blié<sup>(1)</sup> en juillet 2020 des recommandations incitant chaque secteur à se préparer aux changements induits par le Brexit au 1<sup>er</sup> janvier 2021, et ce quelle que soit l'issue des négociations actuelles. Les assureurs européens ont été invités notamment à évaluer l'impact de la fin de la période de transition sur leurs activités, à en informer leurs clients et à mettre en œuvre des mesures appropriées, comme le rapatriement de leurs contrats gérés au Royaume-Uni. L'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA) a également publié des recommandations<sup>(2)</sup> en ce sens.

La dernière étape pour parachever les préparatifs du Brexit dans les services financiers reste encore à venir : ce sera l'adoption de décisions d'équivalence par la Commission européenne, qui permettront à cette dernière de déterminer si le cadre réglementaire et de supervision du Royaume-Uni est équivalent au sien. Si cela est le cas, ces actes allègeront considérablement les formalités que les entreprises britanniques devront accomplir pour opérer sur le marché européen. Limitées dans le temps et unilatérales, ces décisions sont prises par la Commission dans l'intérêt des acteurs européens ; dans le domaine financier, 280 décisions ont été prises à ce jour pour plus d'une trentaine de pays.

Dans ce contexte, les assureurs français ont appelé les autorités européennes à être les plus prospectives possible, c'est-à-dire à tenir compte dès maintenant des potentielles évolutions des réglementations britannique et européenne. En effet, les Britanniques n'étant bientôt plus soumis au droit européen, il est plus que probable qu'ils souhaiteront se différencier des règles européennes.

## Après le Brexit : assurer une concurrence équitable face à la divergence réglementaire qui se profile

Après le 31 décembre 2020, le Royaume-Uni ne sera officiellement plus soumis aux règles de l'Union européenne. En matière d'assurance, ces règles concernent en particulier le régime Solvabilité II et la directive sur la distribution de l'assurance (IDD), aujourd'hui centrales dans la gestion quotidienne des entreprises du secteur. Or, le gouvernement britannique a d'ores et déjà annoncé qu'il souhaitait revoir des pans entiers de sa réglementation et qu'il prendra vraisemblablement des décisions fortes dans les prochains mois. Il a préparé d'ailleurs, dès le mois d'octobre, un projet de loi (*Financial Services Bill*<sup>(3)</sup>), qui prévoit notamment de modifier la réglementation PRIIPS<sup>(4)</sup> sur la transparence et l'information des produits financiers, et d'élargir en la matière les pouvoirs de son autorité des marchés financiers, la Financial Conduct Authority.

(1) [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/brexit\\_files/info\\_site/insurance\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/brexit_files/info_site/insurance_en.pdf)

(2) <https://www.eiopa.europa.eu/content/eiopa-calls-insurance-sector-complete-preparations-end-uk-transition-period>

(3) <https://www.gov.uk/government/news/financial-services-bill-introduced-today>

(4) Réglementation PRIIPs (Packaged Retail Investment and Insurance-Based Products) : réglementation qui concerne les produits financiers packagés (fonds d'investissement, produits dérivés et structurés) et ceux fondés sur l'assurance.

Autre sujet clef, le Royaume-Uni a aussi indiqué vouloir prendre ses distances avec la directive Solvabilité II, qui encadre aujourd'hui les fonds propres exigés des entreprises d'assurance et de réassurance face aux risques. À l'automne 2020, le gouvernement britannique a lancé une consultation publique (*Call for Evidence*<sup>(5)</sup>) sur la révision de ces règles afin de « rendre le secteur assurantiel britannique plus compétitif et innovant à l'échelle internationale ». Les résultats de cette consultation seront rendus publics en 2021 et fourniront alors davantage de précisions sur l'évolution des règles prudentielles à attendre chez nos voisins, notamment en ce qui concerne les modèles internes ou encore les obligations de *reporting* financier. Il est clair toutefois que les changements attendus iront dans le sens de règles moins contraignantes que celles en vigueur dans l'UE.

Enfin, dernier élément – sur lequel le secteur français de l'assurance porte une attention toute particulière –, le cadre juridique en matière de protection des données risque lui aussi d'évoluer. La Cour de justice de l'Union européenne a déjà jugé, dans un arrêt du 6 octobre 2020<sup>(6)</sup>, que les pratiques des autorités britanniques de surveillance n'étaient pas conformes à la législation européenne en matière de protection des données personnelles. Cela a considérablement affaibli la possibilité pour la Commission européenne de prendre des mesures permettant aux entreprises européennes de continuer à transférer leurs données au Royaume-Uni selon les règles actuellement en vigueur. En l'absence d'une telle décision dans ce domaine, les entreprises européennes devront mettre en place des garde-fous, introduire de nouvelles clauses de sauvegarde des données dans leurs contrats ou entreprendre des analyses approfondies du cadre britannique de protection de la vie privée avant tout transfert, ce qui alourdira considérablement leurs obligations lorsqu'elles travailleront avec le Royaume-Uni.

Cette divergence des règles financières entre le Royaume-Uni et l'UE a donc déjà commencé et ne fera vraisemblablement que croître au cours des prochaines années. Les Britanniques ont tout à gagner à diverger des règles européennes pour gagner en attractivité et permettre aux entreprises qui opèrent sur leur territoire d'avoir moins de contraintes réglementaires et prudentielles que leurs concurrentes sur le Continent. L'Union européenne devra redoubler de vigilance pour préserver un *level playing field* efficace et protecteur de ses entreprises d'assurance et de leurs consommateurs, mais aussi pour garantir sa souveraineté en matière de supervision.

## La priorité pour l'assurance française dans l'Europe post-Brexit : renforcer la coopération entre Européens

Avec le départ officiel des Britanniques au 1<sup>er</sup> janvier 2021, le marché de l'assurance français est devenu le premier

(5) <https://www.gov.uk/government/publications/solvency-ii-review-call-for-evidence>

(6) [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1\\_3252414/fr/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_3252414/fr/)

de l'UE, que ce soit en chiffre d'affaires (227 milliards d'euros en 2019) ou en actifs gérés (2 663 milliards au 31 décembre 2019), devant l'Allemagne. C'est un atout pour la France, qui oblige néanmoins les assureurs français à assumer un rôle de leader sur les grands sujets assurantiels du moment et tout particulièrement sur les relations futures de l'UE avec les Britanniques dans le domaine financier.

Face à la divergence réglementaire qui se profile – et au désavantage compétitif qu'il implique pour les Européens, si rien n'est fait –, les différents marchés européens de l'assurance doivent montrer un front uni. L'assurance française œuvre constamment en ce sens, en rappelant qu'il est plus que jamais indispensable pour les Européens de se coordonner pour préserver l'intégrité de leur marché unique et leur compétitivité à l'international. C'est pourquoi les assureurs français demandent que les règles européennes, notamment prudentielles, soient suffisamment agiles pour garantir leur attractivité. La révision actuelle de la directive Solvabilité II sera cruciale, et beaucoup espèrent qu'elle sera l'occasion d'alléger les contraintes en fonds propres – parfois excessives – qui pèsent sur certains types d'investissements, notamment ceux en actions.

Au-delà de cet aspect réglementaire, les places financières européennes devront aussi veiller à rester attractives en matière d'environnement économique. La place

de Paris a de vrais atouts à faire valoir dans les domaines des ressources humaines, des infrastructures et de l'innovation. Mais elle devra aussi faire attention à devenir plus compétitive sur le plan de sa réglementation et de sa fiscalité. Pour le moment, seul un grand acteur présent à Londres a décidé de s'installer à Paris : des efforts ciblés permettront d'en attirer d'autres.

Les assureurs français sont toutefois convaincus que le Royaume-Uni a vocation à rester un partenaire privilégié dans les années à venir. Leurs entreprises ont tissé depuis des années des liens étroits avec le Royaume-Uni, lequel continuera d'être un marché assurantiel important, doté d'une véritable expertise financière et de grands groupes reconnus. Encore aujourd'hui, de nombreux assureurs européens possèdent des contrats de réassurance auprès d'opérateurs britanniques, preuve que les attaches sont fortes. Les assureurs et les acteurs financiers en général devront également répondre à l'avenir aux grands défis collectifs qui transcendent les frontières : le changement climatique, les pandémies, les menaces sécuritaires, l'instabilité financière internationale... Maintenir un dialogue régulier avec les Britanniques, à l'instar de celui qui a été mis en place entre les États-Unis et l'UE, sera crucial pour continuer à échanger des capitaux, des hommes et des idées.

# Les services financiers après le Brexit

Par Jean BEUNARDEAU  
HSBC

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne met fin à la libre prestation des services financiers entre le Royaume-Uni et les États de l'Union et oblige donc au transfert d'un pan entier de l'activité de la place financière de Londres sur le territoire de l'Union. L'impact de premier tour est finalement assez modeste, relativement à la multitude des activités non liées à l'Europe de la place de Londres. La question est de savoir si la dynamique créée par cet impact peut changer les destins comparés de la place financière de Londres et de celles de l'Union. Les atouts et forces de chacun des pôles sont nombreux et la bataille de l'attractivité ne fait que commencer.

La place financière de Londres est, selon les classements, la première ou la deuxième place financière du monde, et ce depuis près de deux siècles. La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne met fin à la libre prestation des services financiers entre le Royaume-Uni et les États de l'Union et oblige donc au transfert d'un pan entier de l'activité de la place financière de Londres sur le territoire de l'Union. Pour en mesurer les conséquences, il importe d'abord de se plonger dans les raisons de ce positionnement qui a traversé de nombreux chocs historiques, puis de voir précisément quelles sont les activités impactées. On constatera que le Brexit diminuera finalement assez peu, dans un premier temps, la taille de la place financière de Londres. Mais se pose dès lors une question complémentaire qui est de savoir si les activités et les volumes transférés aux places de l'Union européenne du fait des contraintes réglementaires du Brexit permettront à celles-ci ou à une de celles-ci de créer un effet d'entraînement qui ira au-delà de cette étape et changera durablement la dynamique des services financiers au Royaume-Uni.

Trois raisons principales sont habituellement données pour expliquer le succès du Royaume-Uni dans les services financiers au cours du temps. D'abord un environnement juridique et judiciaire considéré comme prévisible, rapidement évolutif, indépendant, peu politique et compréhensif aux problématiques du monde des affaires, probablement parce qu'il est parti d'un régime largement consulaire. Ensuite, depuis très longtemps, une épargne abondante, historiquement aux mains d'industriels, de marchands ou d'aristocrates ouverts au monde des affaires internationales et culturellement prêts à prendre des risques. Il est intéressant de noter que lorsque les volumes d'épargne à gérer ont changé de camp et sont passés du Royaume-Uni vers le Japon et les pays pétroliers, ceux-ci sont restés largement gérés à Londres. Enfin, des liens avec l'Empire

qui ont largement survécu aux décolonisations, en particulier asiatiques, comme les liens avec Hong-Kong SAR le montrent.

On peut aussi mentionner la langue, qui a évidemment aidé, en particulier pour renforcer les liens avec les États-Unis, ainsi qu'une devise historiquement bien gérée (en 120 ans, la livre a été dévaluée 28 fois moins que le franc français). Enfin, la souplesse du droit du travail britannique et l'attractivité des rémunérations offertes par la City a attiré une main d'œuvre qualifiée, flexible et mobile, venue de l'Europe et du Commonwealth, sans générer de passif en période de crise. Le Brexit remet en cause les accords de sécurité sociale européens, la comptabilisation des droits de retraite en particulier, et crée donc une incertitude sur l'attractivité future pour les salariés européens. En revanche, il serait faux de croire que la réglementation ou la fiscalité y sont particulièrement souples. La première condamnation pour diffusion de fausse nouvelle à la bourse de Londres, celle faite par Lord Cochrane, remonte à 1814. En outre, une taxe sur les transactions financières d'achat d'actions existe depuis le XVII<sup>e</sup> siècle.

Lesquelles de ces forces survivront au Brexit et dans quelle mesure ?

En l'absence d'accord entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, les services financiers offerts aux clients résidents de l'Union européenne devront l'être par des institutions et des professionnels de l'Union européenne. On parle là de la plupart des opérations de banque : tenue de compte, gestion de trésorerie, émission de garanties de toutes natures – de paiement, d'émissions sur marchés de capitaux... –, syndication, conservation, émission de cartes, conseil financier, change, compensation en euros, correspondance bancaire en euros... Toutefois, comme avec de nombreux pays dans le monde entier, différents régimes et accords permettent que certaines



Photo © Christophe Petit TESSON/MAXPPP

Le siège de HSBC France à Paris.

« HSBC est la seule banque significative non originaire de l'Union à 27 à avoir établi son siège pour cette Union à Paris. »

prestations soient effectuées par des professionnels basés hors de l'Union, souvent sous le chaperonnage de professionnels de l'Union. De même, certaines activités de crédit restent possibles pour des établissements situés en dehors de l'Union ; tout comme des établissements de l'Union peuvent entretenir des relations *via* les marchés financiers avec des établissements basés au Royaume-Uni, en particulier dans le cadre des lois sur la libre circulation des capitaux, notamment pour gérer leurs risques. Une partie de la valeur ajoutée des activités de services financiers rendus aux clients résidant dans l'Union européenne peut donc subsister à Londres par ces biais, dans des proportions qu'il est difficile de déterminer à ce jour ; une valeur ajoutée qui dépendra aussi de la capacité des places financières de l'Union à attirer des volumes de transactions suffisants pour être compétitives sur les prix des opérations de marché. Elle dépendra aussi de la manière dont les superviseurs européens souhaiteront gérer les banques établies en Europe et de leurs relations avec les superviseurs des autres zones financières.

Les activités de gestion d'actifs et d'investissement, ainsi que d'assurance, seront également impactées par la perte des « passeports européens » de commercialisation, de produits ou de gestion. Mais là encore, il est trop tôt pour savoir quelle part réelle de la valeur ajoutée devra être

transférée, car elle dépendra d'accords et de pratiques qui vont devoir se mettre en place.

À ce stade des analyses, il est considéré qu'environ 20 000 emplois directs seront impactés par le Brexit, sous la forme de transferts de ces emplois financiers vers des États de l'Union, sur un total, d'après TheCityUK, d'environ 360 000 emplois directs (banque, assurance, gestion d'actifs), auxquels s'ajoutent 390 000 emplois indirects (comptables, conseil et juridiques). Si Dublin, Paris, Francfort, Amsterdam et Luxembourg sont les destinations principales, dans les faits, toutes les capitales européennes sont concernées, car la stratégie de beaucoup de banques est de répartir les ressources transférées au plus près de leurs clients. HSBC est la seule banque significative non originaire de l'Union à 27 à avoir établi son siège pour cette Union à Paris.

Le choc du Brexit peut donc paraître de faible ampleur face à la profondeur des activités de la place de Londres. En effet, il ne concerne ni les activités britanniques, ni l'énorme masse des activités liées aux pays émergents, Moyen-Orient et Asie en tête, ni celles des entreprises et investisseurs américains habitués à passer par Londres pour travailler en Europe. Dans le partage de la valeur ajoutée des activités de marché (change, taux, matière première et

actions) faites avec les clients européens, l'hypothèse de travail actuellement retenue par beaucoup d'intervenants de la City est celle qu'une part importante de cette valeur restera à Londres, grâce à la forte liquidité de cette place et donc à des prix d'exécution attractifs. La masse des actifs gérés, la présence sur place d'une grande majorité des investisseurs internationaux, la part de marché sur les transactions des devises ou de l'or, la richesse de la cote boursière laissent, après le Brexit, à Londres une masse critique d'activités encore largement supérieure à celle de chacune des places européennes, prises séparément, et probablement proche de leur activité cumulée.

Mais le Brexit va aussi modifier les comportements et les regards. La taille du marché unique en tant que destination des investissements internationaux, l'attractivité de l'euro comme devise internationale, la présence sur place de davantage d'équipes financières, l'augmentation du capital disponible dans les bilans bancaires locaux pour les raisons liées au Brexit (voir *supra*), la force des livres prestations et de l'unicité des règles, les progrès de l'Union bancaire : autant d'éléments qui peuvent progressivement amener à un changement des habitudes et contribuer à générer un effet d'entraînement qui conduira à des transferts

d'activités allant croissants au cours du temps. Les exigences des clients résidant en Europe, les pratiques des investisseurs internationaux, les investissements technologiques, en particulier dans la formation des prix sur les marchés, la réactivité des autorités, superviseurs et tribunaux, les évolutions des droits du travail et la fiscalité applicable aux individus et aux entreprises en seront les déterminants. Le Brexit est une discontinuité qui ouvre une nouvelle page de l'histoire des services financiers et des places financières, que le Royaume-Uni et l'Union écriront l'un et l'autre avec leurs forces et leurs faiblesses ; une histoire dont la fin est ouverte.

Comme souvent, Auguste Detoeuf<sup>(1)</sup> nous offre un moyen élégant de résumer l'enjeu : « L'argent est comme la foule qui s'entasse dans le café où il y a foule et déserte le café d'en face, non pas parce que l'on y est mal servi, mais parce qu'il est vide ». Le Brexit remplit un peu plus le café d'en face, mais la foule décidera de la suite.

---

(1) Industriel et essayiste français (1870-1947).

# Quelques conséquences bancaires et financières du Brexit

Par Christian de BOISSIEU

Professeur émérite à l'Université de Paris I – Panthéon-Sorbonne

Après moult péripéties, le Brexit est devenu effectif le 1<sup>er</sup> janvier 2021, au terme d'une année de période transitoire. Le divorce entre le Royaume-Uni et l'UE a déjà eu et va continuer à avoir des effets tant géopolitiques qu'économiques et sociaux, tant micro- que macro-économiques. L'objet de cet article est d'aborder quelques implications du Brexit en matière bancaire et financière. Certes, toutes les facettes de ce divorce historique, mettant un terme à un mariage compliqué depuis son début, sont liées entre elles. On pourrait évoquer les conséquences du Brexit pour la croissance et l'emploi des deux côtés de la Manche, pour le taux de change entre la livre sterling et l'euro, pour les flux d'investissements directs et d'investissements de portefeuille, etc. Ces sujets ont aussi une dimension financière, mais ils ne seront pas abordés ici. Cet article jette un éclairage sur quatre impacts du Brexit : la perte du passeport européen, l'essor de la délégation dans la gestion d'actifs, la concurrence entre les chambres de compensation et, plus largement, la concurrence entre les places financières européennes.

## La perte du passeport européen

### Contenu

Le passeport européen est au cœur du marché unique. En matière bancaire et financière, il signifie que tout établissement, légalement agréé dans n'importe quel pays membre de l'UE ou, plus largement, de l'Espace économique européen (EEE, ajoutant à l'UE la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein), peut commercialiser des produits ou services financiers dans n'importe quel autre pays membre de l'UE ou de l'EEE sans avoir besoin de solliciter un nouvel agrément de la part du pays d'accueil. Par exemple, une banque agréée en France par l'ACPR dispose de ce fait d'un passeport français qui vaut en même temps passeport européen. Si, par exemple, elle désire ouvrir une succursale en Italie, elle n'a pas besoin pour ce faire d'une autorisation des autorités italiennes compétentes.

En pratique, le passeport européen, qui traduit la reconnaissance mutuelle des réglementations nationales dans l'espace européen, comporte deux dimensions qui peuvent se cumuler :

- la libre prestation de services (LPS) : il s'agit de vendre des produits et services financiers dans un autre pays membre que celui du siège, sans y être établi. Cette vente à distance économise des coûts fixes ; en revanche, elle suppose, du fait de la distanciation entre producteur et client, d'engager des coûts élevés de prospection et de *marketing*,
- la liberté d'établissement, c'est-à-dire la possibilité d'ou-

vrir des succursales dans d'autres pays membres sans agrément supplémentaire.

### Attitude des régulateurs à l'égard du passeport européen

Le passeport européen est un droit consubstantiel au marché unique. Cependant, dans certains cas, il est possible d'y déroger.

En voici deux exemples. Première illustration : des exceptions sont organisées par les textes. Ainsi, dans l'UE, l'agrément et le retrait d'agrément des agences de notation sont délivrés par l'ESMA, pays par pays. Dagong, l'agence de *rating* chinoise, a obtenu de l'ESMA l'agrément pour Milan. Si elle voulait s'implanter en France, en Allemagne... il lui faudrait repasser devant l'ESMA au cas par cas. Une seconde illustration des limites du passeport est fournie par la régulation des sites d'opérations de change. Un certain nombre de plateformes ont, depuis quelques années, pénétré le marché unique en y entrant *via* Chypre, pays membre mais « maillon faible » de la supervision bancaire et financière à plus d'un titre. Le contournement de la réglementation a en particulier concerné les options binaires sur opérations forex, conduisant l'AMF à recourir en 2016 à une procédure de protection prévue dans la directive MIF elle-même : en l'espèce, interdire temporairement à des prestataires chypriotes de commercialiser des services d'investissement sur le marché français des changes (ces options forex). À travers ce deuxième exemple, on comprend que le bon fonctionnement du principe libéral inhérent au passeport européen présuppose une convergence

très forte non seulement des réglementations, mais aussi des exigences et pratiques de la supervision des entités concernées.

### **Perte du passeport, délocalisations, problématique de l'« équivalence »**

*Deal* ou *no deal*, les Britanniques perdent avec le Brexit et à l'issue de la période de transition (31 décembre 2020) le passeport européen dans quasiment tous les domaines, y compris bien sûr en matière bancaire et financière. Sorti de l'UE, le Royaume-Uni, dans aucun scénario, ne va entrer dans l'EEE. C'est par anticipation de cette implication majeure de la sortie de l'UE que de nombreux établissements financiers ont réduit la voilure dans la City pour se redéployer vers Dublin et les principales places continentales (Francfort, Paris, Luxembourg...).

Une étude d'E&Y de mars 2019 relevait l'importance des délocalisations-relocalisations suscitées par l'anticipation du Brexit, activités et emplois à la clef, avec quelques points saillants : l'attrait de Dublin (arguments de la langue et des avantages fiscaux), l'attractivité de Luxembourg pour les fonds d'investissement, la concurrence frontale entre Francfort et Paris (ou, plus largement, Euronext) qui se disputent en gros les mêmes activités, mais aussi la persistance d'avantages comparatifs pour Londres. Les délocalisations d'activités de Londres vers l'Europe continentale ne sont pas acceptées si elles ne sont pas substantielles : les régulateurs/superviseurs de l'UE à 27, donc post-Brexit, refusent à juste titre d'accueillir et d'agréer de simples « boîtes aux lettres », procédé avancé par certains établissements britanniques pour continuer à bénéficier du passeport à partir de n'importe quel pays membre, tout en conservant l'essentiel de l'activité, des emplois et des profits dans la City.

À défaut de passeport rendu caduc par le Brexit, la problématique de l'« équivalence » reprend ses droits, et elle n'aura pas la même application selon que prévaut le *deal* (et donc la coopération) ou le *no deal*, avec dans ce dernier cas un Royaume-Uni qui redeviendrait pour l'UE un pays tiers avec des relations soumises aux règles de l'OMC. Une OMC d'ailleurs à l'arrêt depuis des années, dont il n'est absolument pas certain qu'elle puisse sortir de sa léthargie du seul fait de l'élection de Joe Biden. Les Britanniques ont fait, début novembre 2020, un geste intéressant à destination de l'UE : sans attendre la conclusion des négociations sur l'après-Brexit, ils ont accordé de façon unilatérale l'équivalence à plusieurs dizaines d'opérateurs venant de l'UE 27, alors que l'UE n'a jusqu'à présent (à la date de mi-novembre 2020) consenti l'équivalence que pour certaines des chambres de compensation londoniennes. J'y reviendrai plus loin.

### **Les sociétés de gestion et la question de la délégation**

#### **Une tendance : l'externalisation de la gestion d'actifs**

Avant même qu'il soit question du Brexit, l'externalisation a crû de façon significative dans l'industrie de la gestion d'actifs. Elle prend en particulier la forme de la délégation,

mécanisme qui permet à des sociétés de gestion de confier tout ou partie des fonds collectés à des gérants tiers (« externes »), dans le même pays ou à l'étranger. La pratique de la délégation repose sur la volonté d'exploiter à la fois des compétences et des spécialisations affirmées, et de profiter des économies d'échelle nées des volumes importants à gérer. Elle est spécialement utilisée par les investisseurs institutionnels (compagnies d'assurance, caisses de retraite...). Ainsi, les compagnies d'assurance représentent près de 50 % de la gestion externalisée en France. Pré-Brexit, les deux pays européens à profiter le plus de ces formules de délégation étaient le Royaume-Uni (près de 40 % du marché européen de la délégation externe ; pas une surprise compte tenu des avantages compétitifs de la City) et l'Italie (15 % du marché européen ; un peu plus surprenant, même si la finance italienne ne doit pas être sous-estimée...). À l'époque, l'affaire Madoff aurait pu tuer au plan mondial la délégation de gestion, largement pratiquée par les gérants qui avaient investi dans les fonds éponymes. Après une période de défiance, la délégation a repris sa progression, même si la tendance croissante est compatible avec des mouvements cycliques comme le montrent les chiffres européens : croissance de seulement 2 % des fonds délégués en 2018 contre 8 % en 2017. En France, les caisses de l'ensemble AGIRC/ARRCO ont eu tendance à réinternaliser une grande part de leur gestion.

#### **L'impact du Brexit sur l'externalisation de la gestion**

Les questions intimement liées de l'externalisation et de la délégation de la gestion d'actifs ont déjà été posées dans plusieurs textes européens (directives OPCVM, AIFM...). Mais il va falloir, avec le Brexit et le renforcement de la concurrence entre la City et les places financières d'Europe continentale, passer des principes à leur application concrète.

Sur cette question importante pour la compétitivité des places financières mais fortement dépendante du scénario *deal/no deal* qui va prévaloir, la meilleure source est fournie du côté français par le rapport du Haut comité juridique de la place financière de Paris intitulé « Brexit, activités financières et services d'investissement » (octobre 2018).

La crainte des pays de l'UE est de voir se multiplier sur le continent des « boutiques » (des « boîtes aux lettres ») qui s'installeraient dans un pays du marché unique pour accéder aux avantages du passeport européen tout en déléguant en pratique les services de gestion (y compris la gestion des risques) à des entités restées au Royaume-Uni. C'est pourquoi l'ESMA a affiché dès 2017 des positions de principe afin de contenir l'externalisation de la gestion vers Londres.

Il serait évidemment préférable, par souci de transparence mais aussi de confiance dans les relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni, de définir des critères objectifs permettant d'éviter les « boîtes aux lettres » et de valider ou non la délégation de la gestion d'une entité dans l'UE vers le territoire britannique. L'ESMA progresse lentement mais sûrement dans cette direction. Ainsi, le régulateur financier européen examine de près le programme d'ac-



Photo © Paul Langrock/zenit-LAIF-REA

Reflète sur une tour du quartier financier de Londres, 25 février 2019.

« Il serait évidemment préférable, par souci de transparence mais aussi de confiance dans les relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni, de définir des critères objectifs permettant d'éviter les "boîtes aux lettres" et de valider ou non la délégation de la gestion d'une entité dans l'UE vers le territoire britannique. »

tivités de toute entité désireuse de s'implanter dans l'UE, et va même jusqu'à exiger des proportions suffisantes de chiffre d'affaires dans l'UE par rapport à l'activité totale. La distinction entre la délégation de la gestion et la délégation des fonctions support (*back* et *middle office*) peut apporter un éclairage intéressant, avec en toile de fond la question de l'évaluation et de la maîtrise des divers types de risques (de marché, de crédit, de liquidité, risques opérationnels...). L'AMF, dans son règlement général et dans ses positions de doctrine, a aussi essayé de préciser les conditions d'une délégation acceptable, en indiquant que « le poids des activités déléguées ne peut excéder significativement celui des activités non déléguées » et en privilégiant une analyse multicritères (outre les chiffres d'affaires délégués et non délégués, le nombre de gérants, la gestion des risques...). Toute cette problématique sur la délégation de la gestion d'actifs dans le monde post-Brexit n'est pas séparable du débat plus large sur la mise en œuvre concrète des principes de l'équivalence et de la reconnaissance mutuelle dans les relations entre l'UE et le Royaume-Uni.

## La bataille des CCP : vers un armistice

### Le contexte

La City a un avantage compétitif marqué pour le *trading* mais aussi les activités post-marché (compensation, règlement-livraison) des instruments dérivés, en particulier des dérivés de taux d'intérêt. Les faits sont têtus : avant même le référendum du Brexit, 90 % des dérivés de taux en euros étaient compensés par les CCP (*central counterparties*) londoniennes, et cette part de marché dominante ne pourra être modifiée que dans le long terme, vu les avantages de la place qui fait la course en tête et l'inertie des comportements.

La compensation en euros dans un pays resté à l'écart de la monnaie unique était déjà une forme de paradoxe, mais un paradoxe juridiquement validé par le Cour de justice de l'UE au terme d'une procédure initiée par la BCE. Le paradoxe est encore plus marqué et les arguments juridiques peuvent être modifiés à partir du moment où le Royaume-Uni sort du marché unique. C'est pour être proactive plutôt que réactive que l'Europe a complété, du fait du Brexit, le règlement EMIR entré en vigueur en 2012 par EMIR 2.2., qui s'applique à compter de 2021 pour la supervision des CCP non communautaires (« non EU CCP ») et qui renforce considérablement les compétences de l'ESMA à leur égard.

### La supervision des CCP non communautaires

EMIR 2.2. ne remet pas en cause les deux axes essentiels d'EMIR pour les CCP actives dans l'UE, axes qui incorporent dans la finance européenne les recommandations du G20 de 2009 :

- l'obligation de déclaration des opérations de gré à gré (OTC pour *over the counter*) sur instruments dérivés. Cette déclaration, faite par les deux contreparties à la transaction, est réalisée *via* des *trade repositories*,
- l'obligation de compensation, par des CCP, de ces opé-

rations. Étant donné le volume des transactions OTC sur dérivés, qui représente 90 % de la valeur de l'ensemble des opérations sur dérivés dans le monde, cette obligation de compensation ne peut entrer en vigueur que de façon progressive.

Le règlement EMIR 2.2. confère de nouvelles compétences à l'ESMA. C'est au régulateur financier européen que revient la charge d'autoriser des CCP établies hors UE à venir exercer tout ou partie de leurs activités dans l'UE. L'autorisation est donnée, là aussi, sur la base de l'« équivalence » des réglementations et supervisions UE et non EU. Elle suppose au préalable que l'ESMA classe la CCP candidate à l'agrément soit dans le tier 1 (CCP non systémiques), soit dans le tier 2 (CCP systémiques, soumises à des contraintes additionnelles). Afin de limiter l'arbitraire de la classification, l'ESMA doit appliquer un certain nombre de critères cités dans le nouveau règlement : taille de la CCP, complexité des opérations projetées dans l'UE, effets de contagion anticipés en cas de défaillance de la CCP... Compte tenu des implications possibles, l'ESMA va disposer de prérogatives élargies quant au bon fonctionnement et à la solidité des CCP du tier 2. Elle va pouvoir s'appuyer, en cas de besoin, sur l'intervention de la Commission européenne pour ce qui touche en particulier à l'interprétation des conditions d'équivalence.

C'est à l'aune d'EMIR 2.2. que l'ESMA a autorisé trois CCP britanniques de première importance – ICE Clear Europe Limited, LCH Limited et LME Clear Limited – à exercer leurs activités dans l'UE à compter de janvier 2021.

### Des potentiels de coopération

Après le référendum de 2016, on nous promettait une bataille sans merci à propos des CCP. Était même évoquée l'idée d'un rapatriement obligatoire vers la zone euro des CCP londoniennes pour leur activité de compensation en euros.

L'UE, avec EMIR 2.2., a réussi à prendre l'initiative. L'agrément précité des trois CCP britanniques constitue un signal positif pour des solutions coopératives.

La question, non pas seulement technique mais aussi éminemment géopolitique, des CCP requiert une coopération accrue entre l'ESMA, aux compétences renforcées, et la FCA (Financial Conduct Authority). La prévention et la gestion des risques systémiques associés aux CCP suscitent une attention croissante. Car, avec l'obligation de compensation d'EMIR, les CCP vont concentrer une proportion élevée des risques de contrepartie. Avant même le Brexit, le sujet avait été anticipé comme l'illustre l'accord de *swap* passé entre la BCE et la Banque d'Angleterre, permettant à cette dernière d'accéder à de la liquidité en euros pour faire face à l'éventuelle défaillance d'une CCP britannique impliquée dans la compensation en euros. Pour l'avenir, il va falloir actualiser et renforcer cette coopération entre les banques centrales.

## L'Union des marchés de capitaux (l'UMC) et la concurrence des places financières

### Pour la montée en puissance rapide de l'UMC

Alors que l'union bancaire rassemble les pays de la zone euro, le projet d'Union des marchés de capitaux (UMC) concerne l'ensemble de l'UE. Lancé par un plan d'action de la Commission européenne en 2015, ce projet démarre très lentement, trop lentement... Certes, des initiatives concrètes ont été prises, relatives à la relance de la titrisation en Europe sur de nouvelles bases avec l'ambition d'une titrisation STS (« simple, transparente, standardisée »), relatives aussi à l'introduction de fonds d'investissement européens à long terme (fonds ELTIF) et au renforcement du rôle de l'ESMA. Mais beaucoup, quasiment l'essentiel, reste à faire. Il faut, en particulier, relancer au niveau européen le « private equity » afin de renforcer les fonds propres des PME, rapprocher le droit des sociétés en général et le droit des faillites en particulier, alors qu'ils demeurent très hétérogènes à l'intérieur de l'UE.

L'UMC a été lancée avant le vote du Brexit. Son objectif principal – améliorer l'efficacité et la compétitivité des marchés financiers européens grâce à leur plus grande intégration et aux convergences plus marquées dans la régulation financière – était déjà ambitieux avant le Brexit. Il devient problématique après, car désormais l'UMC va devoir se faire sans Londres, et même contre Londres.

### Perspectives de la concurrence des places financières dans le monde post-Brexit

Autant les économies d'échelle disparaissent assez vite, au-delà d'une certaine taille, pour les intermédiaires finan-

ciers (banques et compagnies d'assurance), autant elles jouent largement pour les marchés financiers. Avant le Brexit, la City avait, vis-à-vis des places financières d'Europe continentale, les avantages du savoir-faire, des volumes, de la liquidité, de l'innovation financière. Ces avantages vont-ils subsister ?

Deux grands scénarios sont envisageables selon que les principales places financières d'Europe continentale arriveront ou non à s'entendre, voire *in fine* à fusionner.

Dans le scénario non coopératif, Francfort (et les places dans son sillage : Zurich, Vienne, Budapest...) et Euronext, qui vient de s'élargir en achetant la bourse de Milan, poursuivent une concurrence frontale entre eux. Quitte, à l'extrême, à déboucher sur un résultat perdant-perdant. Dans ce cas, malgré le Brexit, Londres restera la place financière dominante, et de loin malgré le Brexit.

Dans le scénario coopératif, Francfort et Euronext parviennent à s'entendre, voire à fusionner. Une fusion déjà tentée, mais qui à l'époque avait été repoussée par la Commission européenne au nom de la protection des consommateurs. Selon ce scénario, le Brexit réduirait l'avance et certains avantages comparatifs de Londres. La City resterait une place financière majeure, mais le rééquilibrage des forces en présence créerait une Europe financière organisée autour de deux pôles. Il reste aux 27 de l'UE, ici comme sur d'autres sujets, à s'entendre et à passer des meilleures intentions à des décisions concrètes afin de réaliser un tel rééquilibrage.

# Les échanges de données entre régulateurs après le Brexit

Par Nicolas VASSE

Directeur du département Ressources à l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF), à Paris

Après avoir présenté la structure de la régulation financière européenne ainsi que le paysage de l'échange des données entre régulateurs avant le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne, nous traiterons dans cet article de l'impact du Brexit sur les échanges entre régulateurs. Étant entièrement régis par la réglementation financière de l'Union, les échanges systématiques et automatisés avec le Royaume-Uni ont été arrêtés le 31 décembre 2020 et remplacés par des protocoles d'accord ne permettant d'échanger des données que ponctuellement, limitant par la même occasion les moyens des régulateurs. En effet, les marchés de l'Union européenne et du Royaume-Uni resteront certes connectés dans les années à venir, mais ce ne sera que partiellement, réduisant d'autant la visibilité des régulateurs. Dans la dernière partie de ce document, nous présenterons donc le niveau d'intercorrélation des marchés avant le départ du Royaume-Uni, et exposerons les éléments menant à leur séparation à la suite du Brexit.

## Le système européen de surveillance financière

### La création du système à la suite de la crise financière

La crise financière de 2008 a entraîné une profonde réforme du système européen de régulation financière. En 2011, l'Union européenne (UE) crée le système européen de surveillance financière (SESF/ESFS<sup>(1)</sup>) qui est organisé en réseau autour des trois Autorités européennes de surveillance (AES/ESAs<sup>(2)</sup>), du Comité européen du risque systémique (CERS/ESRB<sup>(3)</sup>) et des autorités nationales de surveillance des États membres de l'Union.

La principale mission du SESF consiste à garantir une supervision financière cohérente et adéquate à travers l'UE.

Les trois AES sont chargées de la surveillance microprudentielle<sup>(4)</sup> :

- l'Autorité bancaire européenne (ABE/EBA<sup>(5)</sup>), initialement située à Londres, a été relocalisée à Paris en 2019 à la

suite du Brexit,

- l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP/EIOPA<sup>(6)</sup>), située à Francfort,
- l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF/ESMA<sup>(7)</sup>), située à Paris.

Le CERS est chargé de la surveillance macroprudentielle<sup>(8)</sup> du système financier au sein de l'UE. Il collecte et analyse les informations permettant d'identifier les risques systémiques et émet, le cas échéant, des alertes, si ces derniers sont jugés importants.

La Banque centrale européenne (BCE/ECB<sup>(9)</sup>), en tant qu'institution chargée du contrôle bancaire européen, coopère étroitement avec les AES, en particulier l'Autorité bancaire européenne (ABE).

Enfin, les autorités nationales de surveillance correspondent à différentes structures : dans certains États membres, trois autorités distinctes couvrent respectivement les secteurs de la banque, de l'assurance et des marchés financiers, alors que dans d'autres, un régulateur unique est en charge de l'ensemble de ces trois secteurs. En France, l'Autorité des marchés financiers (AMF) supervise les marchés financiers, et l'ACPR (Autorité de contrôle prudentiel), présente au sein de la Banque de France, supervise les secteurs de la banque et de l'assurance.

(1) Étant donné que les entités européennes citées dans ce document ne travaillent qu'en langue anglaise, elles sont majoritairement connues sous leur sigle anglais. Nous fournissons donc au départ leurs acronymes français et anglais sous la forme français/anglais, puis n'utiliserons que l'acronyme français. Ici, SESF/ESFS pour : Système européen de surveillance financière/European System of Financial Supervision.

(2) European Supervisory Authorities.

(3) European Systemic Risk Board.

(4) Surveillance microprudentielle : qui concerne les risques de faillite d'une entité financière et de défaillance individuelle.

(5) European Banking Authority.

(6) European Insurance and Occupational Pension Authority.

(7) European Securities and Markets Authority.

(8) Surveillance macroprudentielle : qui concerne les risques du système financier pris dans son ensemble afin de limiter les risques de crises financières et leurs conséquences sur la croissance économique.

(9) European Central Bank.

## Le rôle des autorités européennes de surveillance

Les AES travaillent sur quatre axes :

- le développement d'une doctrine réglementaire unique au sein de l'UE,
- l'harmonisation de la supervision financière au sein de l'UE afin de garantir une application cohérente de la doctrine, en particulier *via* la stimulation de la coordination entre les autorités nationales de surveillance,
- l'évaluation des risques et des vulnérabilités dans le secteur financier, en partenariat avec le CERS,
- dans le cas de l'AEMF, la supervision directe de certains acteurs de marchés globaux, tels que les agences de notation.

Pour atteindre ces objectifs, l'échange d'informations et en particulier de données entre les régulateurs, mais aussi la publication de ces données à des fins de transparence pour les marchés, sont des outils clés.

Depuis leur création, en 2011, les AES ont harmonisé les flux de données entre acteurs de marchés et régulateurs nationaux, puis entre régulateurs, et ont mis en place des systèmes d'échanges de données au sein du SESF.

## Les données échangées entre les régulateurs

### La collecte des données au niveau européen – Un enjeu majeur pour les régulateurs

Afin de mieux comprendre l'importance des données pour les régulateurs, prenons l'exemple de la surveillance des marchés financiers.

La détection d'abus de marché par les régulateurs s'est longtemps appuyée sur la collecte d'informations provenant de lanceurs d'alerte. Ce n'est que vers la fin des années 1990 que les régulateurs ont commencé à collecter de façon systématique des données de transactions de marché et à développer des systèmes d'analyse de ces transactions afin d'y repérer d'éventuels abus de marché.

Dans les années 2000, les régulateurs ont mis en place la collecte systématique de nombreuses données relatives à leur marché national (transactions, positions, règlements-livraisons, etc.). Mais avec le développement du marché unique européen, les acteurs ont commencé à exécuter de plus en plus de transactions dans d'autres pays de l'UE ; transactions auxquelles les régulateurs nationaux ne pouvaient pas toujours accéder et donc réguler correctement.

Environ dix ans plus tard, la mise en place des AES va permettre le développement de systèmes d'échanges de données entre les régulateurs européens afin que les régulateurs nationaux récupèrent, en plus de celles relatives à leurs transactions nationales, les données concernant les transactions effectuées dans d'autres pays de l'UE par leurs acteurs de marché ou par le biais des instruments financiers nationaux. Ainsi, les régulateurs ont pu accéder à l'ensemble des transactions réalisées sur des valeurs mobilières qu'elles aient été exécutées sur le territoire relevant de leur compétence (*via* une collecte directe) ou

dans un autre pays de l'UE (*via* les autres régulateurs). Pour donner un ordre de grandeur, ce sont 20 millions de transactions de marché et 300 millions de transactions et positions sur les dérivés hors marché (*via* les référentiels centraux de transactions) qui ont été reçues et échangées quotidiennement par les 28<sup>(10)</sup> régulateurs en 2020.

Ces systèmes sont devenus aujourd'hui un outil clé des régulateurs pour détecter des suspicions de fraudes, en analysant directement les données collectées *via* des algorithmes évolués, et lancer des enquêtes sans avoir recours à des lanceurs d'alerte.

### Un rôle prépondérant pour les autorités européennes de surveillance dans l'échange de données

Deux objectifs requièrent en particulier la collecte et l'analyse d'un volume très important de données : l'analyse de risque systémique (macroprudentiel) et la surveillance des marchés (microprudentiel) – comme vu ci-dessus.

À ce jour, on compte plus de 50 flux de données automatisés entre les régulateurs, allant des données sur les actifs bancaires à celles relatives aux transactions suspectes, aux fonds spéculatifs et aux fonds de pension.

L'activité des marchés continue de croître et les volumes de données sont devenus colossaux. L'apparition de nouvelles technologies au travers des *Fintech*, des crypto-monnaies et autres systèmes, représente un enjeu majeur pour les régulateurs qui vont devoir, dans les années à venir, s'assurer d'être en capacité de suivre le rythme des évolutions technologiques, tout en investissant dans des technologies de gestion de grandes quantités de données de type *Big Data*. Dans ce cadre, le SESF doit investir non seulement dans des systèmes adaptés, mais aussi dans des compétences en ressources humaines relevant des domaines financiers (juristes, économistes) et des données (*data scientists*, programmeurs, etc.).

## L'impact du Brexit

Après plusieurs mois de négociation, l'UE et le Royaume-Uni (RU) ont décidé de mettre en place un accord bilatéral pour formaliser le retrait du RU de l'Union. Ainsi, le RU est désormais considéré comme un pays tiers (c'est-à-dire ne faisant pas partie de l'UE) au même titre que les États-Unis, le Japon ou Singapour.

La collecte et l'échange de données entre régulateurs au sein de l'Union européenne étant entièrement régis par la réglementation financière de l'Union, le RU ne peut donc plus échanger de données de manière systématique et automatisée avec les pays de l'UE, comme cela a pu être le cas au cours des dix dernières années.

En pratique, les AES, ayant organisé les échanges entre régulateurs, ont déconnecté le RU de l'ensemble des systèmes d'échanges de données de l'UE depuis le 31 décembre 2020. Les accès du RU aux bases de données européennes ont été supprimés et les flux quotidiens d'échanges de données ont été techniquement arrêtés.

(10) Les 27 pays de l'UE et le Royaume-Uni.

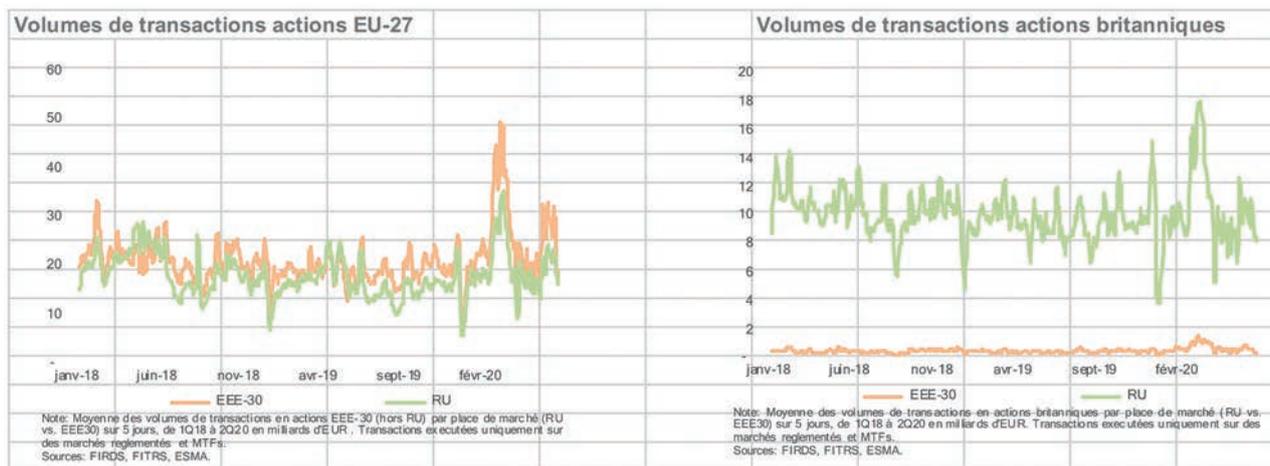


Figure 1 : Volumes de transactions actions EEE-30.

Figure 2 : Volumes de transactions actions britanniques.

Par ailleurs, les référentiels centraux de transactions, entités créées après la crise financière pour récupérer les données des transactions de dérivés hors marché et les envoyer aux régulateurs, ont été scindés en entités distinctes des deux côtés de la Manche qui ne récupéreront que les données propres à l'UE ou au RU.

Légalement, il ne reste, pour les régulateurs européens et britanniques, que la possibilité d'échanger, à la demande, des données *ad hoc*, avec inévitablement une efficacité beaucoup moindre. Pour y parvenir, les AES et les régulateurs européens ont conclu des protocoles d'accord avec l'autorité britannique de surveillance (la Financial Conduct Authority, UK-FCA) et la Banque d'Angleterre. Ces protocoles d'accord sont similaires à ceux déjà conclus sur l'échange d'informations avec de nombreux régulateurs d'autres pays tiers (comme les États-Unis ou le Canada). Ce nouveau système, où des fichiers ne sont échangés que lors de demandes ponctuelles de coopération, sera beaucoup moins efficace et n'est en aucun cas comparable aux millions de données qui étaient précédemment échangées quotidiennement.

## L'intercorrélation des marchés

Cette déconnexion de l'échange de données va donc limiter la visibilité des régulateurs européens sur l'activité des marchés et les risques systémiques outre-Manche. En ré-

alité, cela ne leur posera un problème que si une partie de l'activité financière de l'Union à 27 continue de s'effectuer au RU, c'est-à-dire tant que les marchés resteront intercorrélés.

### Le marché des actions

En 2019, les volumes de transactions faites sur les marchés du RU représentaient 60 % du volume des transactions de l'UE, alors que les actions britanniques ne représentaient que 20 % du volume des transactions européennes<sup>(11)</sup>.

En regardant un peu plus dans le détail, il apparaît que 46 % du volume des transactions sur des actions de l'espace économique européen à 30 (EEE-30)<sup>(12)</sup> sont effectués sur des marchés britanniques, là où seulement 5 % du volume des transactions sur les actions britanniques se font en dehors du RU.

Les graphiques en haut de page présentent les volumes de transactions des actions européennes (à gauche) et ceux relatifs aux actions britanniques (à droite). On notera

(11) Source : ESMA, "Annual statistical report 2020 on EU securities markets", [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-165-1355\\_mifid\\_asr.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-165-1355_mifid_asr.pdf)

(12) EEE-30 : correspond à l'UE à 27, plus la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, mais sans le RU.

	Tous	Matières premières	Crédit	Change	Action	Taux d'intérêts
<b>% du notionnel</b>	<b>100</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>82</b>
<b>% du notionnel par répartition géographique de la contrepartie</b>						
Contreparties intra EEE	40	46	30	31	47	41
Intra EEE-30 (hors RU)	8	12	7	12	24	7
RU avec EEE-30	18	11	15	12	16	18
Intra RU	15	23	8	7	8	16
Avec un Pays Tiers (hors EEE)	59	53	67	68	52	57
EEE-30 (hors RU) avec un pays tiers	9	12	14	26	18	6
RU avec un pays tiers	49	41	53	42	35	51
Non défini	1	1	2	1	0	1

les volumes traités sur les marchés EEE-30 (hors RU) (en orange) et sur les marchés du RU (en vert).

On observe que les actions européennes (EEE-30, hors RU) sont échangées de façon quasiment égale des deux côtés de la Manche, alors que les actions britanniques le sont principalement au RU.

### Les marchés dérivés

S'agissant des marchés dérivés <sup>(13)</sup>, le tableau de la page précédente présente la proportion en pourcentage du notionnel <sup>(14)</sup> des volumes échangés sur la base d'une répartition géographique de la contrepartie en 2019.

Il apparaît que les transactions sur les marchés dérivés entre deux acteurs de l'Espace économique européen (EEE-30) hors RU ne représentent que 8 % des volumes constatés sur l'ensemble des marchés dérivés, c'est-à-dire que 92 % des volumes réalisés sur les marchés dérivés se font avec des contreparties de pays tiers ou du RU réparties comme suit :

- 18 % entre l'EEE-30 et le RU ;
- 9 % entre l'EEE-30 et les pays tiers ;
- et 65 % sans acteur appartenant à l'EEE-30, RU-RU ou RU-pays tiers ou non défini (1 %).

Il y avait donc, avant le Brexit, une intercorrélation très forte entre l'UE et le RU, sur l'ensemble des marchés.

### La distinction des marchés

La période de transition a permis aux acteurs de marchés de se préparer au départ du RU et à une certaine séparation des marchés, mais l'impact de ce départ est incertain. Les acteurs de marchés (banques, prestataires de services d'investissement) ont délocalisé une partie de leurs activités et, dans le même temps, certaines infrastructures de marché ont été dédoublées. Cependant, certaines infrastructures telles que les systèmes de règlement-livraison n'ont pas été dupliquées, un système d'équivalence a alors été mis en place pour celles-ci. Un lien fort entre l'UE et le RU persistera donc sur ces infrastructures de marché après le Brexit.

Les régulateurs ont pris de nombreuses décisions afin d'accompagner cette séparation ; deux d'entre elles ont été particulièrement débattues : celles relatives, d'une part, aux obligations de négociation d'actions (STO) <sup>(15)</sup> (article 23 de MiFIR) et, d'autre part, aux dérivés (DTO) <sup>(16)</sup>. L'obligation de négociation d'actions consiste à imposer géographiquement l'exécution dans la zone UE-27 les transactions effectuées sur les actions par des sociétés d'investissement localisées dans cette même zone. En bref, elle interdit aux acteurs européens de négocier des actions européennes en euros en dehors de l'UE.

(13) Source : ESMA, "Annual statistical report 2020 on EU derivatives markets", [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-165-1362\\_asr\\_derivatives\\_2020.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-165-1362_asr_derivatives_2020.pdf)

(14) Notionnel : valeur faciale utilisée pour calculer les paiements effectués sur ce dérivé.

(15) Shares Trading Obligation.

(16) Derivatives Trading Obligation.

Par exemple, une action française ou italienne en euro ne pourra être négociée par les acteurs de marchés européens que dans l'UE. À l'inverse, une action britannique ou une action européenne en livre sterling pourra continuer d'être négociée par les acteurs de marchés européens aussi bien dans l'UE qu'à l'extérieur de l'UE (et donc y compris au RU). Cette décision va limiter le flux des transactions sur les actions de l'UE réalisées en dehors de l'UE et donc maintenir pour les régulateurs un accès aux données relatives à ce type de transactions. Mais elle n'est pas exhaustive. En effet, le RU ayant décidé en novembre 2020 de ne pas imposer la réciprocité, les acteurs de marchés du RU peuvent donc continuer à négocier des actions en dehors du RU.

Tous ces éléments vont conduire à une séparation certaine des marchés, qui sera cependant limitée et incertaine dans les premières années au vu de l'importante corrélation préexistante. L'échange de données entre régulateurs étant réduit à des échanges ponctuels, la visibilité qu'ils ont sur la partie des marchés qui restera intercorrélée sera néanmoins restreinte.

Au niveau macroprudentiel, on peut s'intéresser à l'exemple de l'ABE qui recevait jusqu'en décembre 2020 un rapport sur les actifs bancaires de l'ensemble des banques européennes, y compris celles du RU. Cela permettait à l'ABE d'analyser l'exposition au risque des banques européennes et leur corrélation. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, l'ABE n'a plus de visibilité sur le niveau d'exposition au risque des banques du RU, alors que le défaut d'une banque britannique peut avoir un impact majeur sur la stabilité d'une banque européenne au vu de leurs interactions. La réciproque s'applique ici aussi pour la Banque d'Angleterre.

## Conclusion

Le départ du RU de l'UE représente une perte de visibilité pour les régulateurs financiers des deux côtés de la Manche tant que les deux marchés resteront intercorrélés.

L'UE a passé les dix dernières années à mettre en place des systèmes de coopération et d'échanges de données automatisés entre régulateurs financiers. L'État membre ayant la plus importante activité financière de l'UE jusqu'ici, le RU, est coupé du reste du système depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021. En devenant un pays tiers, c'est une déconnexion de tous les systèmes d'échanges automatisés qui s'est opérée, ne laissant la place qu'à des échanges *ad hoc*, limités et ponctuels.

En dépit d'une période de transition durant laquelle les acteurs se sont préparés à une séparation certaine des marchés et des dispositifs législatifs tels que l'obligation de négociation d'actions, les marchés de l'UE et du RU resteront en partie connectés au cours des années à venir, alors que la visibilité des régulateurs sera limitée, aussi bien pour ce qui est de leur surveillance microprudentielle que pour leur analyse de risques systémiques.

# The United Kingdom' new business model

## Introduction

**Pierre-Charles Pradier**, department of Economics, Paris 1 University (Panthéon-Sorbonne), LabEx ReFi

## A macroscopic view

### EU Membership: A Cost-Benefit Analysis for the UK

**Nicholas Crafts**, Emeritus Professor of Economic History, University of Warwick

This paper reviews the evidence on the economic implications of the UK's accession to the European Economic Community and subsequent EU membership. The benefits were much greater than the costs, probably by a ratio of about 6 to 1. The UK benefited from lower trade costs and higher volumes of trade with other member countries and this raised productivity. Different estimation methods point to permanent gains in the level of real GDP of 8.6 per cent after 10 or 15 years. The costs to the UK were a net contribution to the EU budget which averaged about 0.5 per cent of GDP per year and the adoption of regulations for which compliance costs exceeded benefits, estimated at about 0.9 per cent of GDP per year. Voters in favour of Brexit who were protesting about government policies gave little or no weight to its productivity implications.

### Brexit: What macroeconomic impact has the literature foreseen?

**Catherine Mathieu**, economist, Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE)

The referendum of June 2016, which resulted in the exit of the United Kingdom from the European Union, has opened a period of economic and political uncertainty. Several studies have been published about the economic impact of Brexit. The studies that have focused on the short- and long-term effects under different scenarios, ranging from a "soft" to a "hard" Brexit, are reviewed. Their findings differ significantly depending on their methods and hypotheses about the future relations between the United Kingdom and the EU-27. The studies that use calculable gravity and general equilibrium models have mostly predicted very weak negative effects on the British GDP. Some have foreseen a stronger impact by adding the negative effects on labor productivity given that the country will be less open to foreign markets (even though Brexiters want to open the United Kingdom to non-European economies). Other studies think that a shock of "liberalization" could stimulate production (even though the United Kingdom is already a very "liberal" economy).

### The UK-EU relationship in retrospect – And prospect

**Julie Smith**, Cambridge University

The Brexit separation between the UK and continental Europe can, in a way, be seen as a continuation of the history of post-war relations across the Channel. While the six founding Member States of the European Communities were in favour of pooling their sovereignty to ensure mutual benefit, the UK chose a different path, reflecting a long-standing preference for free trade rather than political cooperation. Reluctance to anything beyond the free market has been an essential feature of British participation in the European Union.

### Brexit and the Changing Discourse of the Conservatives

**Nicholas Sowels**, Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3

The road to Brexit has been strewn with falsehoods, hype and fantasies. Boris Johnson, as an opportunistic campaigner for leaving the European Union and now Prime Minister, has excelled in this genre of political communication, and played a key role in securing electoral support for Brexit. He has not been alone, as this review of the Conservative discourse shows. However, a longer term examination of the European Union as viewed by British Conservatives, including by Margaret Thatcher who promoted the Single Market strongly, suggests that Britain's historically different approach to the EU – favouring trade but not economic and political integration – perhaps made something like today's Brexit inevitable.

## The limits of a global agreement

### Negotiations about Brexit between the European Union and United Kingdom: A festival of strategic errors

**Franklin Dehousse**, professor, University of Liège

Highly contradictory analyzes have been made of Brexit. Understanding this phenomenon is complicated owing to the games played by politicians on both sides of the English Channel, who have often covered up long-term strategic issues. Brexit raises complex questions for the European Union that should be seriously pondered, since they affect the projection of the single European market, which lacks the requisite institutional base, toward countries outside the EU. Underneath Brexit and underlying these projections is the essential question for the Union since 1952: how to create a highly integrated market without strong institutions? This question carries even more weight when making plans that require sustained public interventions about, for instance, immigration, defense or the fight against global warming. This essential question,

which accounts for many of the complexities in the new agreement reached on 24 December 2020, should definitely be debated in order to avoid repeating without limits British misinterpretations.

### **The United Kingdom and standardization in the context of Brexit**

**Olivier Peyrat**, CEO of AFNOR Group, and **Alain Costes**, special advisor to the CEO, AFNOR Group

For 35 years now, European Standards (ENs) have been a major factor in the construction of the single European market. They have dissolved national particularisms through an elaborate procedure for building a consensus and by proposing rules that are clear and fair for all firms and valid in all EU lands. The three major players in this process have been Germany, France and the United Kingdom via the implication of their standard-making organizations (respectively DIN, AFNOR and BSI) and stakeholders. This means that 1 January 2021 is a crucial date for standard-making organizations in Europe. One of the three major players will change its status and probably its strategy given the autonomy it is claiming. However the voluntary process of standardization has permeated all sectors in our highly interdependent economies. The European market is as crucial for the United Kingdom as the latter is for many sectors in national economies on the continent. The EU wants to retain technical standards and specifications that are as homogeneous as possible at a time when the British government is insisting on its newly found autonomy. This article dares formulate a few suggestions about how standard-making organizations in France and elsewhere are preparing to manage these contradictions. What are the expectations for the coming months and years about this passage from an often turbulent marriage, which lasted more than four decades, to relations as good neighbors?

### **“Singapore on the Thames”: The mirage vanishes**

**Michel Perez**, Labex ReFi, Senior Fellow, NYU School of Law

The original myth promoted in 2017 by Brexiters was to turn England into a new, prosperous “Singapore on the Thames”. Four years later, the mirage has proven costly in terms of jobs and investments. To the pandemic has been added the negative impact of Brexit; and the uncertainty stemming from the agreement with EU authorities has eroded confidence. The relations between the United Kingdom and European Union are now subject to a system of equivalences, in replacement of the “European passport”. In-depth analyses must be made of this new, complicated system, which might come under pressure and yield very temporary results as one party or the other exercises its right of veto. Without, at least, a framework agreement, the outcome will be a regulatory imbroglio that will be hard to clear up.

### **A few sectors in commerce and industry**

#### **UK higher education after Brexit**

**Ken Mayhew**, Oxford and Maastricht Universities

This article explores the likely impact of Brexit on UK higher education. Because negotiations between the UK and the EU remain inconclusive at the time of writing, much remains uncertain. There is likely to be a fall in the number of EU students studying in the UK. The loss will be concentrated in a limited number of universities and the financial consequences could well be mitigated by increasing numbers of foreign students from outside the EU. It is hoped that the UK will retain some access to EU research funds by obtaining associate status in the new framework programme. After the Brexit vote there was great concern that the UK would lose large numbers of academic staff from EU countries. Now that there is greater clarity about a new immigration policy, these fears have lessened somewhat. Threats on all these fronts remain but what is certain is that a sector which has thrived on its internationalism will feel diminished as it ceases to be a participant in European decision making about higher education and instead a client.

#### **The meaning of ‘Take back control’ in the energy sector**

**Dominique Auverlot**, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD)

The determination of British citizens, after the financial meltdown in 2008, to “take back control” and be freed from European regulations motivated the vote for Brexit. However it will be a real challenge to take back control in the energy sector. This means retaining the advantages acquired due to the EU and limiting the unwanted effects of Brexit while being free from European standards and the opinions rendered by the Court of European Justice and avoiding the erection of a new border between the two Irelands. Hopefully, the provisions in the Brexit agreement will make it possible to continue trading in electricity and gas, install new electricity lines across borders, and maintain commerce in the nuclear industry (in particular, the radioactive isotopes used for medical purposes). However Brexit is but one step. Only the future will tell whether the new relations between the United Kingdom and European Union will settle into a series of successive disputes (resembling current negotiations) or will, thanks to a positive “competitive” synergy understood by all parties, allow for, in the short run, relaunching the world climate program during COP26 and, in the long run, adopting reforms (in particular for the electricity market) that will be positive for the continent's economy.

#### **Brexit and negotiations about the future relations between the United Kingdom and European Union: The stakes and scenarios for the British and European automobile industries**

**Maria Ianculescu**, director of international affairs, Comité des Constructeurs Français d'Automobiles (CCFA), and **Marc Mortureux**, director-general of the Plateforme de la Filière Automobile et Mobilités (PFA)

The vote for Brexit in June 2016 was a shock, in particular to the automobile industry, which might have less expected the result than other sectors. After all, the benefits for British industry of access to the markets of its 27 partners

seemed obvious. Nevertheless, the areas with factories built by foreign (in particular Japanese) automakers voted in the majority against “remain”. Does this mean that the British automobile industry will profit from leaving the EU? Probably not. And what about the effects on the European automobile industry? Will they be any less dire? This study of a few different scenarios analyzes the possible consequences arising out of negotiations on the future free-trade agreement, in particular its provisions about preferential origins.

### **The post-Brexit future of farming and fishing in Great Britain: A homecoming?**

**François-Gilles Le Theule**, member of the Conseil Général de l’Alimentation, de l’Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER)

Owing to Brexit, Great Britain is accelerating the shift of its agricultural policy toward the environment and animal well-being. This might be a precursor in Europe. In contrast, fishing policy is based on quotas. Since British waters are among the best fishing grounds in Europe, Brexit is dealing out a new hand of cards and introducing a source of instability in the European fishing industry.

### **The financial industry**

#### **“Equivalence” after Brexit, a capital issue for financial services**

**Georges Ugeux**, Columbia Law School

Among the many topics for negotiations between the European Union and United Kingdom, the question of regulatory “equivalences” in financial services is of major interest for relations between the two parties. British negotiators had to accept that this unilateral right to be exercised by the EU not be placed on the table during negotiations. It is a procedure to which any country that wants to trade with the EU is subject. This analysis of the issues related to “equivalence” brings to light the problems that will shape future relations in the financial sector. What rules would keep any eventual changes in regulations from affecting equivalence in a way that would interfere with financial stability? Making such rules calls for joint consultations, but the United Kingdom is dragging its feet.

#### **The insurance industry faces Brexit**

**Florence Lustman**, president of the Federation Française de l’Assurance

Since the United Kingdom has been a major insurance market in the European Union, its leaving will have deep consequences on this industry. Emergency measures have already been taken; and French insurance companies are ready for Brexit on 31 December 2020. European insurance companies will, however, demand fair competition with their British counterparts in the coming months and years. This is the key to their competitiveness and, too, to the place of France as the first insurance market in a post-Brexit Europe.

### **Financial services after Brexit**

**Jean Beunardeau**, HSBC

The United Kingdom leaving the European Union will mark the end of freedom of commerce in financial services. Many of these services will have to be transferred from London to the EU. The initial impact has been moderate, compared with, on the London market, the volume of business not related to Europe. But will the trend thus set off change the relative positions of financial markets in London and the EU? Each of these poles has several advantages and strengths. The battle to attract business has just started...

#### **A few consequences of Brexit on banking and finance**

**Christian de Boissieu**, professor emeritus, University of Paris I (Panthéon-Sorbonne)

After many a twist and turn, and a year of transition, Brexit happened on 1 January 2021. The divorce between the United Kingdom and European Union has already had, and will continue having, geopolitical, social and both micro- and macroeconomic effects. What are the implications for banking and finance? There are many interrelated aspects to this historical divorce, which has ended a marriage that was complicated since the very start. Brexit will affect economic growth and jobs on both sides of the Channel, not to mention direct investments, portfolios and the currency exchange rate between the pound and euro. This article focuses on four other effects of Brexit: the loss of the “European passport”, the increase in “delegation” in asset management, the rivalry between clearing houses, and the competition between financial markets in Europe.

#### **Post-Brexit exchanges of data between regulatory authorities**

**Nicolas Vasse**, director of Resources at the European Securities and Markets Authority (ESMA) in Paris

After describing financial regulations in Europe and data exchanges between regulatory authorities prior to the exit of the United Kingdom from the European Union, focus is shifted to the impact Brexit will have on these arrangements. Solidly based on EU regulations, systematic, automatic exchanges of data with the UK were halted on 31 December 2020. Occasional exchanges may now take place but under protocols. This has limited the means at the disposal of regulatory authorities. Financial markets in the EU and UK will remain connected in the coming years, but less so; and regulators will enjoy less visibility when examining financial markets. The level of intercorrelation of the markets prior to Brexit is discussed along with the elements leading to their separation after Brexit.

*Issue editor: Pierre-Charles Pradier*

# Ont contribué à ce numéro



D.R

**Dominique AUVERLOT** est ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts. Il est membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable. Il a commencé sa carrière en 1986 au sein du ministère de l'Industrie à la direction de la Sûreté des installations nucléaires, puis en DRIRE Provence-Alpes-Côte d'Azur et à l'École des Mines

d'Alès, avant de rejoindre l'Andra, en tant que directeur auprès du directeur général. Il a ensuite travaillé de 2002 à 2006 au sein du ministère de l'Équipement, comme adjoint au sous-directeur des Transports collectifs, puis comme sous-directeur, chargé du budget et de la planification, à la direction générale des Routes. De 2006 à 2019, il a occupé différents postes au sein du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, dénommé aujourd'hui France Stratégie, d'abord comme directeur du département Développement durable, puis comme directeur de projet auprès du Commissaire général, ce qui l'a conduit à participer, à réaliser ou à encadrer différents travaux relatifs à la prospective, à l'énergie, aux négociations climatiques mondiales, au calcul socioéconomique et aux transports.



D.R

**Jean BEUNARDEAU** est ancien élève de l'École polytechnique, ingénieur en chef des télécommunications et titulaire d'un DEA d'économie. Il a commencé sa carrière au ministère chargé des Finances, à la direction de la Prévision, puis à la direction du Trésor. En 1995, il devient conseiller technique auprès du Premier ministre.

Il rejoint les activités de Corporate

Finance de HSBC France en 1997, puis est nommé Managing Director en 2000. Nommé directeur des Grands clients en février 2004, il devient Co-Head of Corporate Investment Banking and Markets en mars 2004, en charge du Corporate et de l'Investment Banking. En 2005, il est nommé directeur général adjoint. En septembre 2007, il est nommé directeur de la Banque de financement, d'investissement et de marchés de HSBC France. Le 1<sup>er</sup> février 2010, il est nommé directeur général délégué de HSBC France et conserve la responsabilité de la Banque de financement, d'investissement et de marchés. En novembre 2010, il est nommé responsable de la Banque de financement et d'investissement pour l'Europe continentale au sein du groupe HSBC. Depuis le 10 janvier 2012, il est directeur général de HSBC France et continue d'assurer la responsabilité de la Banque de financement, d'investissement et de marchés en France.

**Alain COSTES** est ingénieur général de l'Armement (Re), promotions X 1974, Sup Aéro 1979. Il a réalisé l'es-



D.R

sentiel de son parcours professionnel à la direction générale pour l'Armement du ministère de la Défense, occupant différents postes de responsabilité dans des domaines variés : propulsion des missiles, cabinet du DGA, essais aéronautiques, maintenance industrielle, coopération internationale. Il rejoint le groupe AFNOR le 1<sup>er</sup> juin 2012, comme directeur de la Normalisation. Il est, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2020, conseiller spécial du directeur général. Il est officier de la Légion d'honneur.



D.R

**Nicholas CRAFTS** is Emeritus Professor of Economic History, University of Warwick where he was Director of CAGE, the ESRC Research Centre on Competitive Advantage in the Global Economy from 2010 to 2019.

He was educated at Trinity College, Cambridge and his earlier career included faculty positions at Oxford University and the London School of Economics and visiting appointments at UC Berkeley and Stanford University. At various times, he has been a consultant for HM Treasury, International Monetary Fund and the World Bank. He is currently a part-time Professor at the University of Sussex.

He was made a CBE in the Queen's Birthday Honours List in 2014, was elected a Fellow of the British Academy in 1992 and was given an Honorary Degree by Universidad Carlos III, Madrid in 2020. He was President of the Economic History Society from 2004 to 2007 and is President-Elect of the Royal Economic Society for 2022/23. His research interests centre on the long-run economic performance of the British economy. His latest book is *Forging Ahead, Falling Behind, Fighting Back: British Economic Growth from the Industrial Revolution to the Financial Crisis* (Cambridge University Press, 2018).



D.R

**Christian de BOISSIEU** est professeur émérite à l'Université de Paris I – Panthéon-Sorbonne. Il a été président du Conseil d'analyse économique (CAE) auprès du Premier ministre de 2003 à 2012. Il a été également membre de la Commission Attali et de la Commission Juppé/Rocard.

Il a été membre du Collège de l'AMF (Autorité des marchés financiers). Il est membre de l'Académie des Technologies (France) et de l'Académie royale de Belgique. Il est

vice-président du Cercle des économistes. Il est également président du conseil scientifique du LabEx ReFi dédié à la régulation financière.

Il a publié de nombreux ouvrages et articles sur la monnaie, la finance et la banque, sur les politiques publiques, sur l'intégration européenne et l'euro.



D.R

**Franklin DEHOUSSE** est professeur de droit international économique à l'Université de Liège. Antérieurement, il a enseigné au Collège d'Europe, à l'Université de Strasbourg, au Collège européen des Universités Paris I et II, à l'Institut royal supérieur de Défense, aux facultés Notre-Dame-de-la-Paix à Namur, Chaire Franqui à l'Université catholique de

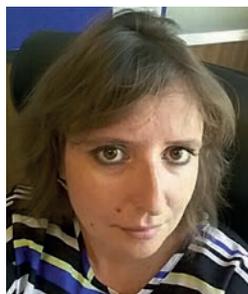
Louvain-la-Neuve et a été professeur invité à l'Académie royale de Belgique. Il est également rédacteur en chef de la revue *Studia Diplomatica*. Il est assesseur à la section de législation du Conseil d'État et est directeur à l'Institut royal des relations internationales.

Au regard de ses activités européennes, Franklin Dehousse a été conseiller au sein des commissions de l'intérieur et des affaires étrangères et du comité d'avis européen du Parlement belge, conseiller extérieur à la cellule de prospective de la Commission européenne du Président Delors, consultant dans le cadre de nombreuses négociations commerciales de la Commission européenne et du ministère belge des Affaires économiques. Il a été représentant de la Belgique dans les négociations du traité d'Amsterdam et de l'Agenda 2000. Il a été juriconsulte du gouvernement dans les négociations du traité de Nice, de la Charte des droits fondamentaux et du traité de Lisbonne. Il a été juge belge au Tribunal européen pendant 13 ans. Durant cette période, il a publié de nombreux rapports sur le management des cours européennes.

Dans le domaine des entreprises, il a conseillé diverses sociétés en télécommunications, audiovisuel et médias. Il a été pendant dix ans administrateur de Proximus SA, l'opérateur dominant des télécommunications en Belgique, et CEO de FDC, une société de consultance.

Dans le domaine des médias, il est l'auteur d'une chronique sur les questions européennes dans *Le Vif-L'express*. Antérieurement, il a été chroniqueur hebdomadaire dans *La Wallonie*. Il assure des publications occasionnelles dans *Le Soir*, *La Libre Belgique*, *L'Écho*, *De Standaard*, *De Tijd*, *De Morgen*, *Le Vif-L'express*, *Le Monde*, *Libération*, *The Financial Times* et *Prospect*. Il est aussi co-auteur de six bandes dessinées.

**Maria IANCULESCU**, après un double cursus en philosophie et en droit public à la Sorbonne, a tout d'abord enseigné la philosophie à des lycéens, puis a intégré le Comité des constructeurs français d'automobiles en 2005, après un passage au sein du Groupe Renault. Depuis 2016, elle est directeur des Affaires internationales, en charge notamment des questions douanières et de politique commerciale. Elle a suivi en particulier la négociation



D.R

du chapitre automobile de différents accords de libre-échange (qui sont à des stades très divers de finalisation) entre l'Union européenne et la Corée, le Japon, le Mercosur, les États-Unis et le Royaume-Uni.



D.R

**François-Gilles LE THEULE**

est, depuis 2014, inspecteur général de l'Agriculture et membre du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER). Il est également Senior Fellow à ESCP, directeur exécutif du laboratoire d'excellence sur la régulation financière et chargé de séminaire à l'École polytechnique. Il a travaillé dans les affaires européennes, en étant tour à tour

chef de secteur agricole au SGAE, puis expert national détaché à la direction générale Commerce de la Commission européenne, directeur général du groupe Maiz'Europ' (association générale des producteurs de maïs) et, enfin, directeur du Centre des études européennes de Strasbourg avant d'être directeur des Affaires européennes de l'ENA. Auparavant, il a travaillé dans l'informatique navale (DCN).



D.R

**Florence LUSTMAN** est présidente de la Fédération française de l'assurance (FFA) depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2019.

Elle était auparavant directrice financière et des affaires publiques et membre du Comex de La Banque Postale, poste qu'elle occupait depuis 2014.

Entre 2007 et 2012, elle a assuré le pilotage interministériel du plan

Alzheimer et œuvré à son rayonnement international pour le compte du Président de la République.

De 2000 à 2007, elle a dirigé la Commission de contrôle des assurances en tant que Secrétaire générale. Elle a été membre fondateur du CEIOPS (devenu EIOPA), membre du Comité exécutif de l'IAIS (International Association of Insurance Supervisors) et membre du SAC (Standard Advisory Council) de l'IASB (International Accounting Standards Board).

Diplômée de l'École polytechnique (X 1980), de l'IEP de Paris et de l'Institut des actuaires français, Florence Lustman est inspecteur général des Finances et ingénieur général des Mines.

**Catherine MATHIEU** est économiste à l'OFCE (Observatoire français des conjonctures économiques) à Paris. Elle préside l'AIECE (Association d'instituts européens de conjoncture économique) depuis 2015. Elle est membre du



D.R

réseau d'instituts économiques européens EUROFRAME (European Forecasting Research Association for the Macro-Economy) depuis sa création en 1998 ; elle en a assuré la présidence de 2011 à 2014. Elle est FMM Fellow (Forum for Macroeconomics and Macroeconomic Policies) at IMK – Hans Boeckler Foundation (Düsseldorf), depuis 2017.

Ses principaux domaines d'analyse et de recherche sont les prévisions macro-économiques, l'économie britannique et les politiques économiques européennes.

**Ken MAYHEW** is Emeritus Professor of Education and Economic Performance at Oxford University, Emeritus Fellow in Economics at Pembroke College Oxford and Extraordinary Professor at Maastricht University.



D.R

**Marc MORTUREUX** est diplômé de l'École polytechnique et ingénieur du corps des Mines. Il commence sa carrière comme fonctionnaire en région travaillant sur les enjeux de protection de l'environnement. Puis il s'investit dans les négociations menées à Bruxelles préalablement à l'entrée en vigueur du Marché unique européen (1<sup>er</sup> janvier 1993). Il

exerce ensuite différentes responsabilités dans le privé (Compagnie générale de géophysique, Institut Pasteur), avant de devenir le directeur de cabinet du ministre de l'Industrie en 2008-2009, où il s'investit fortement dans le plan de soutien à la filière automobile adopté suite à la crise financière. Directeur général de l'Agence de sécurité sanitaire (Anses), puis directeur général de la Prévention des risques (DGPR), il renoue avec le secteur automobile en 2018 en devenant le directeur général de la Plateforme de la filière automobile et mobilités (PFA), qui regroupe l'ensemble des acteurs de cette filière (constructeurs, équipementiers, fournisseurs).



D.R

**Michel PEREZ** est président de MAPI LLC, une firme spécialisée dans le conseil et la formation en matière de compliance. Il est aussi le représentant aux États-Unis du Labex ReFi (Laboratoire d'excellence en régulation financière), Senior Fellow à l'École de droit de l'Université de New York, expert certifié et membre de la faculté d'ACAMS (Association

des spécialistes de lutte anti-blanchiment), membre de la Commission des affaires européennes de l'Association du barreau de New York (NYCBA), directeur du programme de maîtrise en compliance de Financia Business School et coéditeur de la *Revue trimestrielle de droit financier*.

Il enseigne la compliance à New York et à Paris et prépare une thèse de doctorat à l'Université de Paris I – Sorbonne Panthéon sur « l'influence américaine dans la lutte contre la corruption transnationale ». Il a commencé à travailler dans le conseil en 2002 et est devenu consultant pour Promontory Financial Group en 2007. Il a, à ce titre, fait partie de plusieurs missions de haut niveau auprès d'institutions financières non seulement aux États-Unis, mais aussi au Brésil, en France, en Allemagne et au Vatican.

Auparavant, il a eu une carrière de banquier international de plus de deux décennies, qui a commencé à la Banque nationale de Paris. Il a ensuite rejoint First Chicago et Bank One, y assumant des postes aux responsabilités croissantes en France, aux États-Unis, en Haïti et au Brésil. Peu après la fusion avec JP Morgan Chase, il quitte Bank One, où après avoir été responsable des relations avec les institutions financières d'Europe, du Moyen Orient et d'Afrique, il a été chef de zone pour l'Amérique du Sud.

Diplômé de Sciences Po Paris et de l'INSEAD, il habite à Larchmont dans la banlieue de New York depuis 1985. Il est l'auteur de nombreux articles sur les problématiques liées à la compliance publiés en France et aux États-Unis et est chevalier de l'Ordre national du mérite et de la Légion d'honneur.



D.R

**Olivier PEYRAT** est ancien élève de l'École polytechnique et est ingénieur en chef au corps des Mines.

Il est nommé directeur général du groupe AFNOR en juin 2003, et administrateur du Comité européen de normalisation (CEN), ainsi que de l'Organisation internationale de normalisation (ISO). Il a été élu à deux reprises

vice-président Finances de l'ISO pour la période 2013/2014 et 2015/2016. Il est également administrateur, membre du bureau et trésorier du Groupe des industries métallurgiques (GIM). Il est également, depuis 2016, membre du Comité d'experts normalisation auprès du gouvernement chinois.

Olivier Peyrat a, par ailleurs, présidé diverses commissions ou groupes de normalisation aux plans national, européen et international. Il préside actuellement le CASCO (Conformity Assessment Committee), ce comité de l'ISO est chargé de la politique ISO et de l'élaboration des normes internationales dans le domaine de l'évaluation de conformité : essais, certification, inspection, accréditation, etc.



D.R

**Pierre-Charles PRADIER** est maître de conférences à l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, où il enseigne l'histoire économique, l'assurance et la finance. Il a été doyen du département d'économie et vice-président chargé des études avant de diriger l'École nationale d'assurances du Cnam (ENAss). Il est aujourd'hui co-directeur aca-

démique du LabEx Régulation financière (<http://www.labex-refs.com/>) et président du Collège de terminologie de l'économie et des finances.

Il a publié de nombreux articles sur l'économie du risque dans une perspective historique ou régulatrice, et deux livres *Le risque en théorie économique* (La Découverte) et *Financial Regulation in the EU from Resilience to Growth* (avec Raphaël Douady et Clément Goulet, forthcoming, Palgrave Macmillan, 2017). Il siège au comité de rédaction de la revue *Risques*.

**Dr. Julie SMITH** (Baroness Smith of Newnham) is Reader in European Politics in the Department of Politics and International Studies at Cambridge University, Fellow in Politics at Robinson College, Cambridge and a member of the House of Lords. Her academic research focuses on democracy in the EU, European Parliament elections, the UK's relations with the EU/Brexit. She is currently working on wider issues of the relationships between representative democracy and referendums, as well as the ever-changing topic of the House of Lords and Brexit. Recent publications include: *The Palgrave Handbook on European Referendums* (editor and contributor, January 2021) ; and *The UK's Journeys Into and Out of the EU: Destinations Unknown* (London: Routledge, 2017).

**Nicholas SOWELS** is a Senior lecturer in English for economics at the Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne. His teaching covers the US and UK economies, and a course on political economy which examines contemporary transformations of capitalism. His current areas of research areas include: Brexit and financial services, public services and public policy in the UK, as well as inequality in the UK. He is a member of the PHARE research centre at the Université Paris 1, and an associate member of the CREC(CREW) research centre at the Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3. He also works as a free-lance translator.

**Georges UGEUX** dirige Galileo Global Advisors, une société qu'il a fondée en 2003 et qui offre des conseils indépendants aux dirigeants, administrateurs et gouvernements. Au niveau académique, il anime un groupe de lecture sur le Brexit et un séminaire sur la réglementation bancaire et financière internationale à la Faculté de droit de Columbia University. Dans ce contexte, il a été professeur invité à la Sorbonne, Paris I. Georges Ugeux est titulaire d'un doctorat en droit et d'une licence en économie de l'Université catholique de Louvain. Il a enseigné au sein de cette université, ainsi qu'au Collège d'Europe à Bruges. Il a également été conseiller du programme des systèmes financiers internationaux de la faculté de droit d'Harvard.

Georges Ugeux rejoint la Bourse de New York en septembre 1996, en qualité de vice-président exécutif, International & Recherche. Pendant son mandat, il introduit 308 sociétés de 43 pays avec une valeur globale de 2,7 billions de dollars. Il était également en charge des relations du NYSE avec les bourses, régulateurs et gouvernements étrangers.

De 1995 jusqu'à son entrée au NYSE, Georges Ugeux a été président du Fonds européen d'investissement, un partena-

riat créé par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne regroupant la Banque européenne d'investissement, la Commission européenne et 75 banques.

En 1992, il devient président de Kidder, Peabody International à Londres et siège au conseil exécutif européen des sociétés de General Electric.

Sa carrière le conduit à Londres en 1985 comme managing director du département Corporate finance, puis des Fusions et acquisitions de Morgan Stanley.

Georges Ugeux a débuté sa carrière en 1970 à la Société générale de Banque (aujourd'hui BNPO Paribas Fortis), première banque commerciale belge, où il devient directeur général de la direction financière.

Il siège et a siégé dans divers conseils aux États-Unis, en Europe et en Asie.

**Nicolas VASSE** est actuellement directeur du département Ressources à l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF – ESMA, en anglais) à Paris.



D.R

Après une formation d'ingénieur à Centrale Supélec et une année en tant que programmeur chez Microsoft, il rejoint l'Autorité des marchés financiers (AMF) en 2002. Pendant cinq ans, il est en charge de différents projets informatiques, notamment

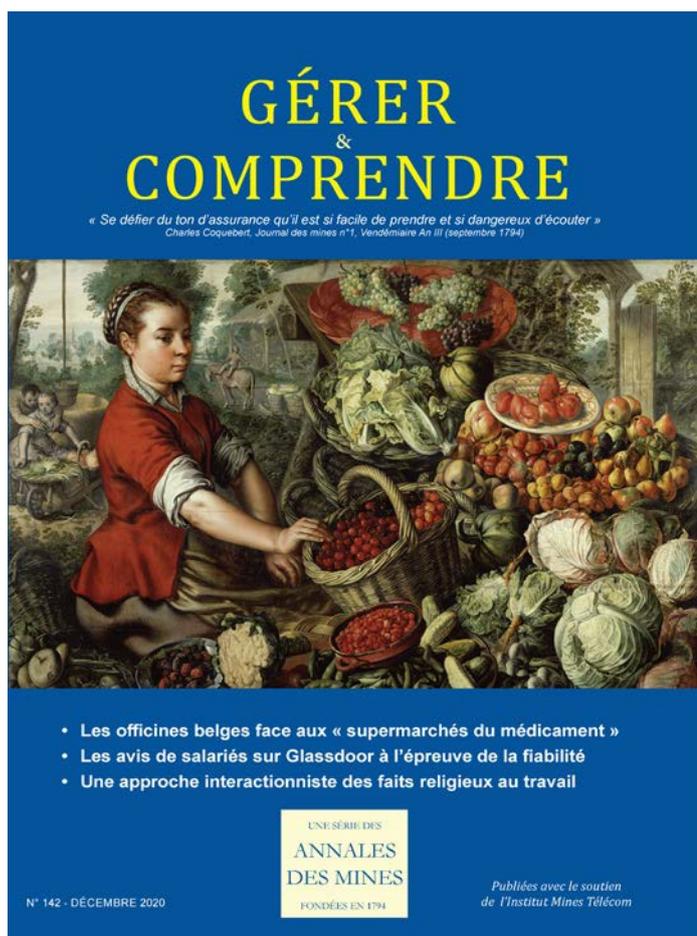
le système de surveillance des marchés de l'AMF qui analyse les données de marchés afin d'y détecter des abus de marché.

En 2006, il obtient le diplôme international d'analyste financier (Certified International Investment Analyst – CIIA, en anglais) et est détaché auprès du Comité européen des régulateurs des valeurs mobilières (Committee of European Securities Regulators – CESR, en anglais) pour créer le premier système pan-européen d'échange de transactions entre régulateurs de l'Union européenne. Lancé fin 2007, ce système permet l'échange de milliards de transactions annuelles.

Nicolas Vasse devient directeur informatique, puis directeur administratif du Comité européen des régulateurs des valeurs mobilières. Il accompagne la transformation du CESR en autorité européenne, lequel deviendra l'Autorité européenne des marchés financiers (European Securities and Markets Authority – ESMA, en anglais), le 1<sup>er</sup> janvier 2011. La même année, il est nommé directeur de la division des Opérations et encadre les équipes des Ressources humaines, des finances, des services généraux et de l'informatique pour permettre à la nouvelle organisation européenne de se développer.

Aujourd'hui, il contribue activement à la réalisation des objectifs stratégiques de l'AEMF – ESMA. Il est également le président du groupe de direction informatique (IT Management and Governance Group – ITMG, en anglais), qui réunit les directeurs informatiques des régulateurs financiers des 27 États membres. Il a notamment permis la mise en place de plus de 30 systèmes informatiques pour échanger quotidiennement des données sur les marchés financiers à travers l'Europe.

# GÉRER & COMPRENDRE



n° 142 - Décembre 2020

## Réalités méconnues

Les stratégies d'adaptation des pharmacies d'officine face à la concurrence des « supermarchés du médicament »

Le cas de la Belgique

**Didier CHABANET, Steven COISSARD**  
et **Xavier WEPPE**

## L'épreuve des faits

Les avis de salariés sur la plateforme Glassdoor, pour une lecture critique et contextualisée

**Daniel PÉLISSIER**

Les conflits d'intérêts à l'épreuve des lanceurs d'alerte : recherche-intervention dans le cadre de la réglementation Sapin II

**Patrice CAILLEBA et Nicolas DUFOUR**

La religion au travail : quelles situations d'interaction entre salariés pratiquants et managers ?

**Lionel HONORÉ**

Une quête de liberté sous contrainte

De PME familiales à la direction des ressources humaines d'un grand groupe européen

**Michel VILLETTE**

## Mosaïque

**De regroupements sectoriels en « méta-organisations »**

À propos de l'ouvrage de Hervé Dumez et Sandra Renou, *How Business Organizes Collectively:*

*An Inquiry on Trade Associations and Other Meta-Organizations,*

Edward Elgar Publishing,

Cheltenham (UK)/Northampton (MA), 2020, 145 p.

**Lola DUPRAT**

**Sommes-nous tous condamnés à devenir des poissons rouges ?**

À propos de l'ouvrage de Bruno PATINO, *La civilisation du poisson rouge.*

*Petit traité sur le marché de l'attention,*

Paris, Grasset, 2019.

**Antoine MASINGUE**

**Dossier :**

« **L'entreprise de l'économie sociale et solidaire** », *Recma*, n° 353, juillet 2019

**Philippe EYNAUD**

Ce numéro peut être consulté et téléchargé gratuitement sur notre site

<http://www.anales.org>