

Question d'Europe  
n°427  
27 mars 2017

## Union européenne, Brexit, Etats-Unis : la dimension stratégique des nouveaux enjeux commerciaux

Karine Lisbonne de Vergeron

Le Brexit est source de nombreuses incertitudes quant à l'accord de sortie. Le gouvernement britannique a annoncé qu'il déclencherait la procédure prévue par l'article 50 TUE le 29 mars, mais la dimension commerciale des négociations reste sujette à plusieurs facteurs stratégiques. Dans le même temps, la visite de Theresa May auprès de l'administration Trump fin janvier a confirmé la volonté de Londres de se positionner dans une dynamique de rapprochement étroit avec les Etats-Unis au travers d'un accord de libre-échange qu'elle souhaiterait voir mis en œuvre dès le printemps 2019, date de sortie prévue du Royaume-Uni de l'Union européenne. En parallèle, les attaques du gouvernement Trump sur la solidité des fondamentaux économiques européens, en particulier de l'Allemagne et de la monnaie unique, soulèvent de nombreuses questions sur le développement à venir des relations commerciales Europe-Etats-Unis. Quels sont donc les enjeux et les défis de cette nouvelle donne et recomposition stratégique ?<sup>1</sup> Quelles réponses l'Europe peut-elle y apporter ?

### LES ENJEUX COMMERCIAUX DU BREXIT

S'il est encore difficile de prévoir avec exactitude les éléments de négociation qui seront avancés, la position adoptée par le gouvernement britannique devrait être celle d'une sortie complète du marché unique. Londres ne cherchera pas non plus l'obtention d'un mandat similaire à celui de la Norvège ou de la Suisse avec l'Union européenne dans la mesure où Theresa May continue de remettre en cause le principe de libre circulation des personnes. La stratégie engagée par la Première ministre britannique consistera donc à privilégier une double négociation : celle des éléments « logistiques » de sortie propres à l'activation de l'article 50 et, de façon simultanée, une négociation portant sur la redéfinition de nouvelles bases commerciales Union européenne / Royaume-Uni. Les dispositions actuelles du traité de Lisbonne ne prévoient pourtant que le premier volet de discussions. Michel Barnier, négociateur en chef sur le Brexit pour la Commission européenne, rappelait ainsi début décembre qu'il serait légalement impossible de négocier « un nouveau partenariat » avec le Royaume-Uni sur le plan commercial avant que les mesures de divorce

ne soient complètement finalisées. Les enjeux sont complexes et incluent notamment une indemnité de 40 à 60 milliards € pour le paiement des engagements britanniques financiers dans le budget de l'Union jusqu'à fin 2020.

La période de négociation sur l'article 50 sera techniquement plus courte que les deux ans avancés puisque l'accord trouvé (probablement vers septembre-octobre 2018) devra ensuite être soumis à ratification sur une période de six mois, ce qui laisserait peu de possibilités à la négociation consécutive et définitive d'un nouvel accord commercial d'ici 2019 avant les prochaines élections européennes. Reste également une différence de fond : les négociations sur l'article 50 doivent être approuvées à la majorité qualifiée. En revanche, un nouvel accord commercial n'a pas de limite de temps et doit être approuvé à l'unanimité par les Etats membres de l'Union européenne<sup>2</sup>. Le parlement britannique a donc reconnu, dans un rapport récent, que les négociations sur un nouveau partenariat commercial avec l'Union européenne devraient durer beaucoup plus longtemps que ne le précise Theresa May, au minimum entre cinq et dix ans<sup>3</sup>.

1. L'auteure tient à remercier Patrick Messerlin, Stephen Haseler, John Stevens et Stephen Jen pour leurs nombreux échanges et contributions sur ce sujet.

2. Le dernier accord de libre-échange UE-Canada (CETA) avait nécessité la ratification successive de 38 parlements nationaux et régionaux avant d'être effectif.

3. Selon l'UKTPO (UK Trade Policy Observatory), audition du comité sur le commerce international de la Chambre des Communes, 2017.

## Union européenne, Brexit, Etats-Unis : la dimension stratégique des nouveaux enjeux commerciaux

Cette double période d'incertitude, en termes de calendrier et de contenu, a conduit le gouvernement britannique à envisager le principe d'« une absence d'accord plutôt que la conclusion d'un mauvais accord » fin 2018. Ce scénario impliquerait que les transactions commerciales Union européenne-Royaume-Uni deviennent régies par défaut en 2019 par le principe de non-discrimination et par les réglementations de l'Organisation Mondiale du Commerce : les exportations britanniques seraient alors soumises aux tarifs douaniers de l'Union européenne (en moyenne 2,7% en 2014 à l'exception de quelques secteurs faisant l'objet de tarifs plus élevés notamment dans l'automobile, l'agriculture et les textiles)<sup>4</sup>. Pour l'industrie automobile seule, cela pourrait signifier un tarif de 10% sur les véhicules et de 4,5% en moyenne sur les composants – au total jusqu'à 4,5 milliards £ de coût tarifaire pour le secteur automobile britannique – avec des répercussions importantes sur les coûts de production et la compétitivité des produits vendus<sup>5</sup>. Dans le secteur des laitages et des produits d'origine animale, ces tarifs peuvent atteindre entre 15% et 30%. On estime par ailleurs que dans ce cas le revenu des agriculteurs britanniques devrait chuter de 17,000 € par an en moyenne.

Au moins deux options stratégiques pourront sur le fond être envisagées : la négociation d'un accord de libre-échange ou une union douanière entre le Royaume-Uni et l'Union européenne (soit un tarif extérieur commun). Les divergences stratégiques sont claires : un accord de libre-échange laisserait le Royaume-Uni libre de négocier d'autres accords similaires à titre bilatéral avec d'autres partenaires (en premier lieu les Etats-Unis), une disposition qui ne pourrait pas être valable dans le cadre d'une union douanière<sup>6</sup>. Pour l'Union européenne, l'union douanière permettrait en revanche de conserver un accès privilégié au marché britannique en maintenant les tarifs envers d'autres pays tiers à leurs niveaux actuels. Cette option, qui semble inenvisageable pour le Royaume-Uni, serait pourtant la plus profitable d'un point de vue européen. Reste également l'épineuse question du commerce de services, en particulier financiers, qui pourrait être traitée séparément<sup>7</sup> et ne pas faire partie de négociations autour d'un accord de libre-échange si cette option est retenue.

Sur le plan stratégique, l'équilibre commercial est en effet bien plus défavorable au Royaume-Uni qu'au marché unique avec une forte asymétrie. En 2015, les exportations britanniques vers l'Union européenne totalisaient près de 45% du total de ses exportations, ou 13% de l'économie britannique, alors que la part du Royaume-Uni ne représente que 7% en moyenne du total des exportations de l'Union européenne, ou environ 3% à 4% des économies européennes prises dans leur ensemble<sup>8</sup>. Pour le seul secteur financier, les revenus des ventes financières de la City de Londres vers l'Union européenne s'élèvent à près de 45 milliards € alors que la City génère dans l'ensemble 200 milliards £ d'activités et près de 60 milliards de recettes fiscales. Nombre d'entreprises financières basées à Londres anticipent que la sortie de l'Union européenne nécessitera une meilleure mise en conformité de leurs activités avec le continent ainsi que des restrictions sur les transactions enregistrées dans la monnaie unique européenne.

A ce jour, la position de la place financière de Londres est intrinsèquement liée à son importance dans la vente, l'achat et la gestion des actifs nominés en euro (à plus de 50% et jusqu'à 90% en fonction des activités). Certaines banques, dont HSBC et Goldman Sachs, ont ainsi déjà prévu de déplacer une partie de leurs effectifs, évoquant la délocalisation d'au moins 1 000 employés de la banque d'investissement HSBC vers Paris et, dans une même proportion pour Goldman Sachs vers Francfort, alors que dans l'ensemble près de 230 000 emplois de la City pourraient être perdus<sup>9</sup>. Les établissements internationaux dont le siège européen est à Londres cherchent ainsi à anticiper le fait qu'ils ne pourront vraisemblablement plus accéder au « passeport européen » leur permettant d'utiliser la licence britannique pour commercer au sein de l'Union européenne. Il s'agira en effet pour l'Union européenne de limiter son ouverture aux services financiers des Etats non membres (dont le Royaume-Uni post-Brexit), un enjeu clé des négociations à venir. Il incombera en particulier de mettre en œuvre les évolutions réglementaires nécessaires pour que les activités portant sur des transactions en euro soient localisées uniquement dans la zone euro, excluant ainsi également les chambres de compensation outre-Manche.

4. Droits de douanes au titre du principe de la nation la plus favorisée (NPF).

5. Rapport du Comité sur le commerce international de la Chambre des Communes, UK trade option beyond 2019, « No deal » - Trading under WTO rules alone, 7 mars 2017.

6. Morgens Peter Carl, How to (BR)EXIT : a Guide for decision-makers, Friends of Europe, mars 2017. D'autres voix britanniques semblent privilégier une troisième option: celle d'un accord de libre-échange restreint à certains secteurs industriels mais il serait extrêmement difficile de trouver un accord de secteurs qui puisse satisfaire les intérêts relatifs des 27 pays membres de l'Union européenne et ceux du Royaume-Uni.

7. Ibid, p. 13.

8. Statistiques commerciales Union européenne-Royaume-Uni, Chambre des députés, N°7851, 6 janvier 2017.

9. Selon Xavier Rolet, Directeur du London Stock Exchange, Financial Times, 10 janvier 2017.

Tous ces éléments pèseront largement dans la balance des négociations commerciales avec au cœur la question cruciale de la libre circulation des personnes et du sort garanti aux citoyens européens résidant actuellement au Royaume-Uni. Mais l'avenir des relations commerciales bilatérales est également indissociable de deux paramètres importants : d'un côté, les difficultés politiques que le Royaume-Uni pourrait rencontrer dans le processus de sortie alors que la perspective d'un nouveau référendum d'indépendance de l'Ecosse fin 2018 ou début 2019 semble de plus en plus probable, et donc, la question même de l'éclatement possible du Royaume-Uni comme ensemble politique. De l'autre, l'évolution des relations euro-américaines et la capacité européenne à y répondre de manière unie.

#### LA NOUVELLE DONNE AMÉRICAINE ET LES DÉFIS D'UN RETOUR AU PROTECTIONNISME

Alors que le vote sur le Brexit a été largement influencé par le retour du populisme politique, l'élection de Donald Trump aux Etats-Unis et sa nouvelle administration y ajoute la menace du protectionnisme avec une vision mercantiliste du commerce international, doublée d'une imprévision sur la pérennité des accords conclus. Le retrait américain du traité de Partenariat Trans-Pacifique, signé en 2016, ainsi que la suspension des négociations du traité transatlantique de commerce et d'investissement avec l'Union européenne, alimentent en effet les incertitudes sur le mode opératoire à venir du président Trump en matière commerciale, ce dernier ayant également évoqué une sortie possible des Etats-Unis de l'OMC. Ce recentrage sur « America First » (l'Amérique d'abord) n'est pourtant pas nouveau aux Etats-Unis. En 1992, par exemple, le milliardaire et chef d'entreprise Ross Perot, opposé à la mise en œuvre du traité de libre-échange nord-américain, concourut comme candidat indépendant pour l'élection présidentielle et obtint alors 19% des votes. 25 ans plus tard, le président Trump ne dit pas autre chose en remettant en cause l'ALENA<sup>10</sup> qu'il entend renégocier ou quitter faute d'accord.

L'approche de Donald Trump qui semble prévaloir sera donc, dans l'ensemble, celle d'une politique étrangère basée sur la conclusion d'accords stratégiques bilatéraux entre nations ou blocs et non sur le maintien d'un « empire » américain aux visées universalistes. Ce qui implique que les Etats-Unis deviennent une puissance comme les autres et que ses alliés soient perçus comme des acteurs indépendants avec lesquels les Américains concluront des accords – ententes qui pourraient n'être que temporaires en fonction des intérêts nationaux<sup>11</sup>. Cette stratégie vaut également sur le plan commercial avec la remise en cause d'accords existants et la volonté d'asseoir la primauté du traité bilatéral sur des relations multilatérales ou régionales.

Cette vision économique n'est pas sans de nombreux risques pour l'économie américaine. Le régime commercial envisagé par le président Trump inclut en effet la mise en place d'une taxe aux frontières sur les importations ainsi qu'une exemption d'impôts sur les profits pour les exportateurs, ce qui pénaliserait largement les entreprises importatrices et les grands groupes industriels. De plus, le rapatriement de fonds des grandes multinationales américaines, contraintes par la réforme fiscale annoncée, pourrait entraîner une appréciation significative du dollar à court terme avec des répercussions induites sur la compétitivité des produits américains. Favoriser certains secteurs importateurs aura inévitablement aussi un impact négatif sur d'autres secteurs de l'économie en défavorisant nombre d'entreprises. Il sera par exemple difficile de reconstruire rapidement une industrie automobile américaine en interne tout en élevant des droits de douane en externe : selon le centre de recherche automobile américain, la mise en place d'une taxe de 35% sur les importations mexicaines devrait se traduire par la destruction de 30 000 emplois aux Etats-Unis (40% des composants des voitures importées étant produit aux Etats-Unis). Dans ce contexte, l'efficacité des mesures protectionnistes annoncées par le président Trump afin de redresser l'économie pourrait bien être de plus en plus contestée en interne avec une fenêtre d'action relativement courte, compte tenu des élections de mi-mandat en 2018.

10. Voir Stephen Haseler, *Trump's new world order: Brexit and Europe in a world turned upside down*, Global Policy Institute et Blenheim Strategy, 2 mars 2017

11. *Ibid*

## Union européenne, Brexit, Etats-Unis : la dimension stratégique des nouveaux enjeux commerciaux

Quelle qu'en soit l'évolution électorale, ce changement de paradigme économique représente une menace réelle pour l'Europe et les intérêts de la zone euro. Si l'instauration de droits de douane dissuasifs par les Etats-Unis à leurs frontières ne devraient, dans un premier temps, s'appliquer qu'au Mexique, il n'est pas exclu qu'ils touchent ensuite les pays les plus exportateurs vers les Etats-Unis aux premiers rangs desquels la Chine (avec des taux annoncés de l'ordre de 45%). Pour l'Europe, et en particulier pour l'Allemagne qui serait certainement le pays le plus touché<sup>12</sup>, on estime que des mesures contraignantes sur les prix, secteurs par secteurs, pourraient être plutôt envisagées par l'administration américaine que l'utilisation directe de droits de douane, mais toutes les prévisions sur ce sujet sont encore très incertaines et peu probables car les Etats-Unis auraient beaucoup à perdre dans cette équation. Les échanges euro-américains représentent près d'un tiers des échanges mondiaux avec un équilibre relatif d'interdépendance. Le pays compte en effet pour 17,6% du commerce européen et 21% des exportations européennes, alors que l'Union européenne totalise 18,7% du commerce américain et près de 19% de ses exportations.

Les annonces politiques de proches de Donald Trump, en particulier celles récentes de Ted Malloch pressenti comme prochain ambassadeur américain auprès de l'Union européenne, signale néanmoins une rhétorique qui cherchera à diviser l'Europe tant en termes de cohérence commerciale que sur la question de la monnaie commune. Aux attaques visant à prendre des positions « courtes » sur l'euro, et aux coups de boutoir américains consistant à soutenir le Brexit politiquement et commercialement comme un modèle de développement afin de mettre à mal l'unité de l'Union européenne et de la zone euro, il sera impératif que l'Europe puisse répondre par un sang-froid pragmatique mais ferme afin de préserver son unité, protéger ses intérêts stratégiques, garder son cap au plan politique et commercial, et profiter des opportunités ouvertes par cette nouvelle donne américaine.

## CONFORTER LES ÉCHANGES AVEC LA CHINE ET L'ASIE : UNE OPPORTUNITÉ POUR L'EUROPE

Il est encore trop tôt pour définir le contour des mesures de rétorsions commerciales qui seront (ou non) adoptées par les Etats-Unis à l'endroit de la Chine. La mise en place de tarifs aussi élevés que les 45% évoqués semble néanmoins hautement risquée pour les intérêts américains, même si elle ne peut être exclue compte tenu de l'imprévisibilité politique de l'administration Trump. La Chine détient en effet toujours une part importante de dette américaine, la plaçant en théorie en position de force dans les négociations, mais elle est aussi fragilisée en interne par la fuite importante de capitaux hors du pays et sa volonté de maintenir le renminbi à un taux relativement stable<sup>13</sup>. Certains estiment que la position avancée par le président Trump pourrait ainsi permettre aux Etats-Unis de bénéficier en retour d'une plus grande ouverture sur le marché chinois compte tenu d'un niveau d'interdépendance économique jugé trop étroit pour qu'une escalade commerciale puisse l'emporter. Rien n'est pourtant moins sûr en particulier à moyen terme. Premièrement, parce que la Chine cherche à s'assurer l'ouverture de nouveaux débouchés commerciaux afin de limiter son exposition au marché américain. Le retrait des Etats-Unis du Partenariat Trans-Pacifique (TPP) devrait ainsi relancer les négociations sur le développement à plus long terme d'un Partenariat économique intégral régional (RCEP) en Asie emmené par la Chine qui entend rassembler entre autres tous les pays asiatiques signataires du TPP. Cette zone commerciale représenterait au total plus de 25% du PIB mondial avec des projections de PIB pour 2050 qui placerait la Chine à près de 50% du poids économique de ce nouvel ensemble asiatique.

Deuxièmement, parce que le cœur de la nouvelle politique chinoise pourrait bien se tourner davantage vers l'Europe afin d'aider la montée en gamme de son économie : une étape nécessaire pour consolider le développement du marché intérieur chinois qui pourrait être mis à mal par un protectionnisme américain prohibitif faisant pression sur ses exportations et sur l'investissement. Dans ce contexte, l'enjeu premier pour l'Europe devra être celui d'un meilleur accès

12. Les Etats-Unis ont été la première destination d'exportations allemandes en 2015 dépassant ainsi la France.

13. Le Japon a regagné sa place de premier créancier des Etats-Unis fin 2016 suite à la vente par la Chine de dettes américaines afin de soutenir sa monnaie.

au marché chinois et d'une plus grande réciprocité des échanges compte tenu d'un déséquilibre structurel croissant des relations bilatérales. L'Union européenne est en effet de plus en plus dépendante commercialement vis-à-vis de la Chine qui compte pour 20% du total de ses importations avec un déficit commercial européen de 180 milliards € en 2015. Une Europe « forte, claire et unifiée »<sup>14</sup> serait donc la condition nécessaire pour saisir l'opportunité d'une coopération stratégique plus rapprochée avec la Chine au plan commercial en contrepoint des menaces américaines et du Brexit. L'Europe gagnerait aussi dans ce contexte à accélérer les dernières phases de négociations en cours pour un accord de libre-échange avec le Japon ainsi que le lancement de négociations avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande afin de renforcer sa présence économique en Asie.

\*\*\*

Cette nouvelle donne constitue fondamentalement une opportunité de consolider le projet européen dont les

responsables politiques doivent urgemment se saisir. Les élections en France et en Allemagne en mai et septembre prochains revêtent en effet une importance cruciale afin de répondre aux sirènes du populisme et du protectionnisme par une vision politique porteuse de sens et d'espoir sur les atouts d'une Europe indépendante et maître de son destin continental. Dans la négociation du Brexit avec le Royaume-Uni et dans les discussions avec les Etats-Unis, il sera essentiel de pouvoir défendre l'intégrité du marché unique européen et de renforcer la zone euro en la dotant d'une véritable gouvernance économique et politique capable de protéger ses intérêts géostratégiques.

---

**Karine Lisbonne de Vergeron,**

Chercheur senior et responsable Programme Europe du Global Policy Institute. Elle est l'auteure de *China-EU relations and the future of European soft power, A Strategy for a European cultural diplomacy* (LSE Ideas, 2015).

14. *Eléments pour une nouvelle stratégie européenne vis-à-vis de la Chine, Communication du SEAE, 22 juin 2016.*

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :  
[www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

---

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.