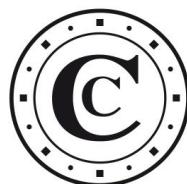


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA MISE EN ŒUVRE DU BREXIT EN FRANCE

Une organisation réactive,
des résultats à consolider

Rapport public thématique

Juin 2023

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	15
Introduction.....	17
Chapitre I Le rétablissement de la frontière : des acteurs qui se sont adaptés, des consolidations encore nécessaires	21
I - Une organisation réactive dans la phase de négociation	21
A - Une organisation interministérielle spécifique	22
B - Les grands équilibres de l'accord de retrait et de l'accord de commerce et de coopération	25
II - Le rétablissement d'une frontière extérieure de l'Union européenne : un déploiement dans les temps, des difficultés qui demeurent	28
A - Trois administrations au cœur du Brexit.....	28
B - Des gestionnaires d'infrastructures qui ont accompagné le retour de la frontière	49
C - Un rétablissement de la frontière facilité par les reports du <i>Brexit</i> et les flux réduits par la crise sanitaire	55
Chapitre II Des entreprises et des citoyens directement affectés par le <i>Brexit</i>	61
I - Des difficultés pour certaines entreprises qui pèsent sur les échanges	61
A - Des coûts et des délais générés par le rétablissement de formalités.....	62
B - Un impact négatif sur les exportations françaises au Royaume-Uni.....	66
C - Un accompagnement public inégal	70
II - Des opportunités saisies dans le secteur financier.....	79
A - Une démarche structurée de promotion de la place de Paris.....	80
B - Une mobilisation étendue aux autres secteurs économiques.....	87
III - Des facilités pour les ressortissants déjà présents, des difficultés pour les nouveaux déplacements	89

Chapitre III Des problèmes en suspens, des effets du Brexit accentués dans la durée	97
I - Une mise en œuvre du Brexit inachevée	97
A - Des dispositions appelées à évoluer à la frontière et en matière financière.....	98
B - Des régimes transitoires et des clauses de rendez-vous dans l'accord de commerce et de coopération	100
C - Des évolutions récentes sur le protocole nord-irlandais, un contexte permettant d'envisager de nouvelles coopérations	101
II - Des évolutions de la règlementation européenne qui imposent un traitement rapide.....	103
A - La mise en place d'un nouveau système de contrôle des flux de personnes.....	104
B - Un renforcement en cours des procédures douanières	107
III - L'évolution réglementaire : une vigilance nécessaire	109
A - Une liberté de diverger partiellement encadrée	109
B - Une vigilance nécessaire face à des divergences inéluctables	113
Annexes	119
Annexe n° 1. les étapes vers le Brexit (2016-2021)	120
Annexe n° 2. les conséquences économiques pour les filières pêche et transformation des produits de la mer	126
Annexe n° 3. le <i>SI Brexit</i> de la Douane	129
Annexe n° 4. les Britanniques en France en 2016	130

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres¹ thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

**

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L.143-6 du code des juridictions financières qui permet à la Cour de mener des enquêtes thématiques. Il porte sur la préparation et la mise en œuvre du *Brexit* en France.

La Cour a examiné l'organisation des administrations pour le rétablissement de la frontière, notamment de la Douane, du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire et de la police aux frontières.

Elle a étudié les effets du *Brexit* sur les acteurs privés (les infrastructures de la façade franco-britannique, notamment les ports et le tunnel sous la Manche, les entreprises, les personnes) et examiné la manière dont l'État les a accompagnés, notamment *via* la réserve d'ajustement au *Brexit* (RAB) prévue dans le budget européen.

Elle a analysé les conditions de l'application des accords à l'avenir et les risques de divergence réglementaire.

Compte tenu de leur nombre et leur diversité, le présent rapport ne traite pas de l'ensemble des champs affectés par le *Brexit* (transports, énergie, recherche et échanges universitaires, politiques européennes en matière de justice et de police). Ont également été exclus du champ de l'enquête les sujets bilatéraux (coopération policière et judiciaire, défense, relations diplomatiques). Enfin, si les conséquences de la sortie du Royaume-Uni sur les industries de la pêche sont abordées, la Cour n'a pas examiné les conditions d'obtention des licences de pêches par les armements français.

Le rapport ne porte pas non plus sur le processus de négociation mené au niveau communautaire avec le Royaume-Uni. Lorsqu'il fait référence aux décisions prises par les autorités britanniques, il se limite à en voir les conséquences sur la préparation et la mise en œuvre du *Brexit* en France.

Les rapporteurs, outre les entretiens conduits avec l'ensemble des administrations françaises concernées, se sont déplacés dans les Hauts-de-France et en Dordogne, au Royaume-Uni et à Bruxelles.

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 16 mars 2023, par la formation interchambres relative à la préparation et la mise en œuvre du *Brexit* en France, présidée par M. Jean-Pierre Labourex, conseiller maître et composée de représentants des 1^{ère}, 2^{ème} et 4^{ème} chambres de la Cour : M. Emmanuel Glimet, conseiller maître, Mme Anne-Laure de Coinçy, conseillère maître, MM. Jean-Yves Marquet, Julien Turenne, conseillers maîtres, M. François Richier, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteur général, M. Denis Tersen conseiller maître, en tant que rapporteurs, MM. Jacques Basset, conseiller maître, Nicolas Thervet et Luca Vergallo, auditeurs, et, en tant que contre-rapporteur, Mme Françoise Bouygard, conseillère maître.

Il a été examiné le 11 avril 2023 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M Rolland, rapporteur général du comité, Mme Podeur, M. Charpy, Mmes Camby et Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah, présidents et présidentes de chambre de la Cour, M. Advielle, M. Lejeune et Mme Renet, présidents et présidentes de chambre régionale des comptes, et M Gautier, procureur général, entendu en ses avis.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

Le 23 juin 2016, à la question posée par référendum : « le Royaume-Uni devrait-il rester un membre de l'Union européenne ou quitter l'Union européenne ? », le peuple britannique se prononçait, à une majorité de 51,89 % des suffrages exprimés, en faveur du départ de l'Union.

Sur le plan économique, à la veille du Brexit en 2019, le Royaume-Uni était le sixième client de la France, absorbant 6,8 % des exportations françaises de marchandises (34,4 Md€) et son huitième fournisseur, avec 3,7 % des importations françaises (21,8 Md€)². Il était également son deuxième marché en matière de services juste derrière les États-Unis, avec 10,9 % des exportations françaises (28,6 Md€)³, en raison principalement de flux liés au tourisme et aux transports. Il était aussi son deuxième fournisseur (10,6 % des importations de services, soit 25 Md€).

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et le rétablissement d'une frontière a imposé un travail de préparation important à de nombreuses administrations et aux opérateurs d'infrastructures de transport. Elle a également modifié les comportements des entreprises ayant des relations économiques avec un partenaire qui représente le premier excédent commercial français et a eu des répercussions sur les déplacements et les séjours des personnes. Dans un contexte où les effets du Brexit ne se sont pas tous encore fait sentir, la Cour a décidé de réaliser une enquête sur la préparation et la mise en œuvre du *Brexit* en France.

Après une longue phase de négociation, le Royaume-Uni a quitté l'Union européenne le 31 janvier 2020, sur la base d'un accord de retrait. Un accord de commerce et de coopération a ensuite fixé le cadre des nouvelles relations à partir du 1^{er} janvier 2021.

² Source : DGDDI.

³ Source : Banque de France.

Des transformations à poursuivre avec le rétablissement de la frontière

Avec la fin de la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux qui fondent le marché unique, les administrations de la frontière et les opérateurs d'infrastructures ont dû faire face à un véritable défi organisationnel pour établir une frontière extérieure de l'Union européenne avec le Royaume-Uni.

Les circonstances ont permis que le rétablissement d'une frontière à partir du 1^{er} janvier 2021 s'effectue sans difficultés majeures. Les reports successifs de l'accord ont donné quatre ans et demi aux administrations pour se préparer. Au moment de la première date évoquée pour le *Brexit*, le 29 mars 2019, deux ans après l'activation formelle de l'article 50 du Traité, seulement 357 douaniers et 82 vétérinaires et techniciens supplémentaires avaient été recrutés, les principales infrastructures ferroviaires et portuaires n'avaient pas été adaptées pour contrôler la totalité de ces nouveaux flux et la police aux frontières n'avait fait l'objet d'aucun renfort. L'épidémie de covid 19 et les comportements de « surstockage » intervenus en 2020 ont par ailleurs réduit les échanges, facilitant le rétablissement de la frontière début 2021. Les flux de marchandises ont désormais repris à un niveau proche de ceux précédant le *Brexit* tandis que les flux passagers demeurent encore aujourd'hui inférieurs à ceux de 2019.

Le travail interministériel, aux différentes étapes de la négociation des accords menée par la Commission européenne et dans la préparation des contrôles de terrain, a également permis aux différents acteurs, administrations comme opérateurs d'infrastructure de transport, d'anticiper sur les changements à conduire pour rétablir des contrôles.

Certaines administrations ont innové, comme la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Avec la mise en place d'une « frontière intelligente », la Douane s'est dotée d'un dispositif permettant de fluidifier les contrôles à la frontière. Reposant sur un nouveau système d'information et un mécanisme d'anticipation, d'identification et d'automatisation des contrôles, cette organisation permet aujourd'hui de diriger vers les infrastructures de contrôle environ 9,1 % des camions, dont 6,5 % pour une formalité ou un contrôle douanier et 2,6 % pour un contrôle du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières.

Pour faciliter ces contrôles, les administrations ont sensibilisé les gestionnaires d'infrastructures et opérateurs économiques afin qu'ils investissent pour améliorer la fluidité des échanges. Estimés à plus de 80 M€, ces investissements ont consisté notamment en la création de

parkings et de zone de contrôle des flux. Ces opérateurs, notamment le tunnel sous la Manche ainsi que le port de Calais, ont été en 2022 confrontés à une hausse massive des flux notamment de passagers, ainsi qu'à l'ouverture de cinq nouvelles lignes fret et passagers entre la France et l'Irlande depuis Le Havre, Roscoff et Dunkerque vers Cork et Rosslare.

Des progrès sont encore nécessaires. La réussite du système d'information « *Brexit* » de la Douane devrait s'accompagner de nouvelles fonctionnalités, comme l'obligation de regrouper les déclarations au sein d'un code barre-unique, afin de faciliter les contrôles des multi-chargements, et l'ouverture d'un accès à ses données aux agents du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaires. La politique de contrôle devrait être améliorée, en suivant mieux les contrôles effectués et leurs résultats. Une réflexion sur le partage des données avec l'ensemble des acteurs publics et privés au bénéfice de la compétitivité des infrastructures portuaires et ferroviaires françaises pourrait utilement être engagée.

La structuration du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières demeure insuffisante : parmi les 10 sites où des contrôles sanitaires et phytosanitaires sont réalisés, 7 sont des créations liées au *Brexit* et ont obtenu des renforts en personnels, difficiles à recruter, afin d'assurer des horaires d'ouverture étendus. Or, la réalité des flux à contrôler ne semble pas suffisante pour plusieurs d'entre eux, ce qui justifierait un réexamen de leur organisation avec la réduction de leur plage horaire d'ouverture, voire le retrait de l'agrément pour certains postes de contrôles frontaliers les moins sollicités. L'organisation du poste de contrôle de Boulogne-sur-Mer, premier port de pêche français, nécessite un audit au regard de difficultés récurrentes.

Enfin, pour faire face au retour de la plénitude des contrôles des citoyens britanniques, devenus ressortissants de pays tiers, les services de la police aux frontières ont fait des choix d'organisation qui se sont traduits en 2022 par des difficultés de gestion des pointes de trafic. Une meilleure anticipation des flux de passagers et une adaptation plus rapide des moyens aux points de passage les plus exposés de la frontière franco-britannique apparaît nécessaire. De même, les procédures et l'insuffisant déploiement de terminaux de paiement ne permettent pas l'encaissement dans des conditions satisfaisantes des droits de chancellerie associés aux règles de durée de séjour pour les ressortissants britanniques.

Des entreprises et des citoyens directement affectés par le *Brexit*

Au moment où les effets économiques de l'épidémie de covid 19 se faisaient ressentir, ceux liés au *Brexit* ont été préjudiciables aux entreprises exposées au marché britannique. L'accord négocié ne prévoit ni droits de douane ni quotas. Toutefois, les entreprises ont été confrontées à des formalités administratives nouvelles pour celles qui réalisaient avec le Royaume-Uni un commerce précédemment soumis aux règles intra-communautaires et aux coûts liés à ces formalités.

Les coûts ont été limités pour les entreprises déjà présentes sur les marchés extra-européens, mais ont été importants dans certains secteurs et pour les plus petites d'entre elles, en particulier pour les entreprises importatrices de produits soumis à contrôles sanitaires, notamment alimentaires. Pour les navires de pêche exerçant précédemment dans les eaux britanniques, le surcoût peut aller jusqu'à 30 % du chiffre d'affaires.

Depuis le *Brexit*, la relation commerciale franco-britannique est en retrait, même s'il est difficile d'isoler un effet *Brexit* sur les échanges bilatéraux en raison de la concomitance de ce dernier avec la crise sanitaire. Les exportations françaises de marchandises vers le Royaume-Uni étaient au même niveau en 2022 qu'en 2019, et en recul de 2,4 % hors énergie alors qu'elles ont progressé de 32,4 % sur la même période vers l'Union Européenne. La France fait partie des pays de l'UE les plus affectés dans sa relation commerciale avec le Royaume-Uni. Sur la dernière période permettant une comparaison entre pays européens (décembre 2021 à novembre 2022), les exportations françaises hors énergie avaient régressé de 4 % par rapport à 2019, alors que les exportations de l'UE vers le Royaume-Uni progressaient légèrement à 0,7 %. Dans le domaine des services, les flux d'échanges ont repris plus largement en 2022, notamment grâce aux touristes britanniques revenus en France même si ce retour est plus limité que celui en provenance d'autres pays voisins.

En sens inverse, le *Brexit* a fourni l'opportunité d'accueillir de nouveaux investissements, notamment dans le secteur financier dont la France a su tirer parti. La fin du passeport européen dont bénéficiait les acteurs financiers situés dans la *City* de Londres a conduit ces derniers à envisager une localisation dans l'UE et notamment à Paris. Le soutien mis en place par la France pour renforcer l'attractivité de la place de Paris (équipes spécialisées, mesures fiscales) a produit des effets réels mais limités. Les estimations ne sont pas toutes concordantes, le nombre d'emplois créés est estimé à au moins 2 800. La promotion de l'attractivité française doit demeurer un axe majeur pour conserver les emplois désormais relocalisés en France et attirer de nouveaux acteurs.

Le *Brexit* a également concerné les citoyens, confrontés aux nouvelles barrières réglementaires pour les mobilités outre-manche. Les résidents, citoyens britanniques en France et français au Royaume-Uni ont été relativement préservés grâce aux garanties de l'accord de retrait et à l'octroi relativement facile de nouveaux titres de séjour. En revanche, « les nouveaux venus », les scolaires, les étudiants, les stagiaires, les volontaires internationaux en entreprises et dans une certaine mesure les touristes ont subi des difficultés liées à la fin de la libre circulation des personnes.

Pour atténuer les effets du *Brexit*, la France pouvait bénéficier de 736 M€ sur les 5,4 Md€ dont est dotée depuis 2021 la réserve d'ajustement au *Brexit* (RAB) sur le budget européen. Ces crédits sont destinés à compenser les effets déjà survenus du *Brexit* (rétablissement des contrôles à la frontière, difficultés économiques) et à accompagner les acteurs économiques. Faute d'une mobilisation suffisante et d'une organisation administrative adéquate pour assurer sa bonne gestion dans le cadre des règles européennes, la France n'envisage d'utiliser que 31,5% (232 M€) de l'enveloppe négociée à Bruxelles. Le soutien aux entreprises, qui devait s'élever à près de 400 M€, ne devrait finalement concerner qu'une seule grande entreprise, pour 22 M€. Dans ces circonstances, les États qui comme la France ne consommeraient pas la totalité de leur enveloppe, ont obtenu en décembre 2022 la possibilité de réallouer ces fonds vers des dépenses relevant d'un nouveau programme européen en faveur de la rénovation énergétique (*RepowerEU*). Près de 70 % (574 M€) de l'enveloppe obtenue par la France sur la réserve d'ajustement au *Brexit* n'auront pas ainsi atteint leur objectif initial et seront réorientés vers d'autres projets.

Une mise en œuvre inachevée du *Brexit*, une vigilance nécessaire sur les dynamiques de divergence réglementaire

Le Royaume-Uni n'a pas mis en place l'ensemble des contrôles consécutifs au rétablissement de la frontière au 1^{er} janvier 2021, certains n'étant annoncés qu'en 2024 lorsque la version britannique de la « frontière intelligente », le *Target Operating Model*, sera pleinement développé et mis en œuvre. D'autres volets demeurent en suspens, qu'il s'agisse de régimes transitoires fondés sur des décisions d'équivalence unilatérales (chambres de compensation pour les transactions financières) ou de clauses de révision inscrites dans l'accord de commerce et de coopération, en matière de pêche et d'énergie notamment, qui devront être rediscutées d'ici 2026. Le protocole sur l'Irlande du Nord, qui évite en particulier la mise en place d'une frontière physique entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord, s'est traduit dès 2021 par de grandes difficultés d'application, différant l'engagement de nouvelles coopérations. Elles deviennent envisageables depuis l'accord de Windsor de février 2023 qui assouplit

certaines dispositions du protocole. L'engagement de nouvelles coopérations serait utile sur une pluralité de sujets, allant de la fluidité des marchandises à celles des passagers.

Par ailleurs, le renforcement des contrôles des passagers entrant dans l'espace Schengen et des procédures douanières pour les marchandises s'applique désormais au Royaume-Uni, devenu pays tiers. Le nouveau système d'information européen qui doit être déployé d'ici 2024, *Entry-Exit System Schengen* (EES), pourrait doubler le temps de contrôle à la frontière selon les premiers tests. Faute de coopération aboutie avec certaines infrastructures françaises et britanniques, le risque de congestion nécessite une accélération de la préparation du déploiement et une mobilisation forte de tous les acteurs, administrations comme opérateurs.

Trois ans après la sortie du Royaume-Uni de l'UE et plus de deux ans après celle du marché intérieur, les conséquences du *Brexit* n'ont pas été totalement tirées. Le mouvement de divergence réglementaire qui n'est que dans sa phase initiale sera renforcé avec le projet britannique d'introduire des clauses d'extinction automatique des lois européennes encore incorporées dans le corpus législatif national. Les points d'attention s'accumulent : création de ports francs, nouveau régime de contrôle des subventions, évolution des règles relatives aux marchés publics, nouvelles dispositions relatives à la protection des données personnelles, réglementation relative au secteur financier, soutien de secteurs prioritaires dans les technologies émergentes récemment annoncé pour n'évoquer que des questions à dimension économique et financière.

Une veille active est donc nécessaire sur l'évolution réglementaire qui ne doit pas se réduire au tour d'horizon mensuel à Bruxelles ou au suivi au fil de l'eau des questions sectorielles effectué par les ministères. À la lumière des premières années d'expérience, une approche d'ensemble des dynamiques à l'œuvre en matière de divergence réglementaire permettrait de mieux identifier les effets de moyen terme du *Brexit* sur les principales politiques publiques et les priorités d'action de la France dans les instances européennes et dans un cadre bilatéral. La méthode interministérielle qui a fait ses preuves au moment de la préparation du *Brexit* pourrait être activée, sous l'impulsion du secrétariat général des affaires européennes (SGAE) qui pourrait coordonner un travail spécifique de réflexion et de mise en cohérence au-delà de la simple addition de dossiers techniques en cours.

Récapitulatif des recommandations

1. Pour la Douane, se doter d'indicateurs de suivi des contrôles menés à la frontière franco-britannique et de leurs résultats (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
2. Rendre obligatoire, d'ici 2024, le regroupement des déclarations douanières au sein d'une « enveloppe logistique » dans le système d'information Brexit de la Douane (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
3. Ouvrir l'accès aux données du système d'information Brexit de la Douane aux agents du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire*).
4. Adapter à la réalité du trafic les plages horaires des postes de contrôle frontalier du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières et retirer l'agrément pour les postes les moins sollicités (*ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire*).
5. Procéder à un audit du poste de contrôle frontalier de Boulogne-sur-Mer (*ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire*).
6. Mettre en place un dispositif permettant d'anticiper les pics de flux de passagers et d'adapter rapidement les moyens de la police aux frontières aux points de passage les plus exposés de la frontière franco-britannique (*ministère de l'intérieur et de l'outre-mer*).
7. Assurer la collecte des droits de chancellerie en déployant des terminaux de paiements aux points de passage de la frontière franco-britannique (*ministère de l'intérieur et de l'outre-mer*).
8. Conclure d'ici fin 2023 des accords avec les gestionnaires d'infrastructures sur la frontière franco-britannique en vue du déploiement du système informatique commun européen *Entry-Exit System Schengen* (*ministère de l'intérieur et de l'outre-mer*).
9. Procéder à une revue interministérielle des dynamiques de divergence règlementaire et des effets de moyen terme du Brexit sur les principales politiques publiques et en tirer des priorités d'action dans les instances européennes et dans un cadre bilatéral (*Première ministre, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, ministre de l'Europe et des affaires étrangères*).

Introduction

Avant le *référendum* du 23 juin 2016 par lequel le peuple britannique s'est prononcé en faveur du départ de l'Union européenne, les échanges bilatéraux étaient marqués par une triple caractéristique :

- le Royaume-Uni était la source du premier excédent bilatéral français (12,6 Md€), grâce à quelques grands secteurs, l'aéronautique, l'automobile, les biens de consommation de « luxe » et l'agro-alimentaire ;
- le commerce bilatéral de services était plus nourri que le commerce de biens, la France dégageant un excédent de recettes de 3,6 Md€ ;
- de nombreuses entreprises participaient à ces échanges. En 2018, environ 31 000 entreprises françaises exportaient vers le Royaume-Uni et il y avait 100 000 importateurs⁴. 78 % des entreprises exportatrices avaient moins de 50 salariés et 71 % des entreprises importatrices achetaient pour moins de 10 000 € par an de produits britanniques.

⁴ Source : DGDDI.

Les investissements croisés attestaient également de la forte intégration des deux économies, les entreprises françaises étant présentes sur le marché britannique dans des domaines variés : énergie, services de transports, services environnementaux, finance, bâtiments et travaux publics, distribution, industrie automobile. En 2019, le Royaume-Uni était le quatrième pays d'accueil des investissements directs français à l'étranger avec un stock estimé à 118 Md€, tandis que la France accueillait 100 Md€ d'investissements directs britanniques.

Cette relation, marquée par la proximité géographique et l'insularité britannique⁵, s'appuyait sur deux piliers solides : des transports fluides grâce à des réseaux et des infrastructures modernisés, des mouvements de personnes nourris.

Pour le fret maritime, huit ports en France assuraient des liaisons transmanche : Dunkerque, Calais, Dieppe, le Havre, Caen-Ouistreham, Cherbourg, Saint Malo et Roscoff⁶. Pour les seuls ports de Calais et Dunkerque, 60 liaisons quotidiennes d'une durée d'1h30 étaient effectuées.

Depuis 1994, les liaisons étaient démultipliées par le tunnel sous la Manche qui relie Folkestone (près de Douvres) à Coquelles (près de Calais) sur plus de 50 kilomètres. Le concessionnaire Eurotunnel, renommé « Getlink » en 2017, organisait la navette de 340 trains en moyenne par jour, 364 jours par an. Chaque année, 1,6 million de camions et 2,6 millions de voitures étaient transportés. Au-delà de la France, les infrastructures des Hauts-de-France étaient le point d'entrée ou de sortie de 80 % des échanges de marchandises entre l'UE et le Royaume-Uni.

La relation économique supposait des déplacements professionnels nombreux, courts ou plus pérennes, et tirait profit d'une connaissance humaine réciproque née des échanges de personnes (touristes, étudiants, communautés d'expatriés importantes). Avant le *Brexit* – et l'épidémie de covid 19 – les Britanniques étaient la première clientèle touristique internationale de la France avec 12 millions de séjours de plus d'une nuitée, auxquels il convenait d'ajouter 3,5 millions de visites sur la journée⁷.

⁵ « *L'Angleterre est une île, et je devrais m'arrêter là* » selon la formule d'André Siegfried.

⁶ Ces ports proposent un service « roulier » de fret embarqué, les chauffeurs traversant la Manche avec leur camion, service dit « RoRo » de l'anglais *Roll-on/Roll-off* signifiant « entrer en roulant/sortir en roulant ».

⁷ Les touristes britanniques représentaient plus de 60 % des passagers embarqués à l'aéroport de La Rochelle, 80 % à celui de Bergerac et 90 % à Limoges.

Les ressortissants britanniques bénéficiaient d'un droit d'entrée sans formalités de visas et d'un droit de séjour sans conditions pendant trois mois, seul un titre d'identité étant requis. Après trois mois, comme tout citoyen européen, ils devaient exercer une activité professionnelle en France ou disposer pour eux et les membres de leur famille de ressources suffisantes. En cas de séjour ininterrompu de plus de cinq ans, chaque ressortissant britannique et les membres de sa famille bénéficiaient d'un droit au séjour permanent.

En 2018, environ 150 000 à 250 000 Britanniques réalisaient un « long séjour » de plus de 3 mois en France. Parmi eux, 157 000 étaient considérés comme résidents selon l'*Office of National Statistics* (ONS) – un nombre qui avait doublé depuis 1990 – et 83 000 avaient une résidence secondaire, majoritairement en Nouvelle-Aquitaine (39 200) et en Occitanie (24 900).

L'ONS estimait que 173 000 Français résidaient au Royaume-Uni en 2020 dont 82 000 à Londres, chiffre fortement sous-évalué⁸. Ils jouissaient des droits de tout citoyen européen au Royaume-Uni : droits de circulation et de libre séjour, droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen et aux élections municipales dans les mêmes conditions que les ressortissants britanniques. Entre 2014 et 2019, le Royaume-Uni était la première destination des étudiants français dans le cadre du programme Erasmus+. En 2018, 12 000 avaient choisi de faire leur mobilité étudiante outre-Manche, alors que seulement 4 038 jeunes Britanniques faisaient le chemin inverse avec ce programme.

Cette relation dense et nourrie a été bousculée par le *Brexit* qui a conduit au rétablissement de la frontière.

Le présent rapport examine comment les administrations françaises et les opérateurs se sont préparés au retour d'une frontière avec le Royaume-Uni (chapitre I). Il constate que le nouveau cadre juridique a directement affecté les entreprises et les citoyens (chapitre II). Il appelle l'attention sur le fait que la mise en œuvre du *Brexit* n'est pas totalement achevée et qu'une partie de ses effets est encore à venir en raison des évolutions des règlementations européennes et britanniques (chapitre III).

⁸ Lors de la mise en place du régime post-*Brexit*, 230 000 Français ont demandé à bénéficier de l'*EU Settlement Scheme* (*v. infra*).

Chapitre I

Le rétablissement de la frontière : des acteurs qui se sont adaptés, des consolidations encore nécessaires

Dès les résultats du référendum du 23 juin 2016, les administrations françaises se sont organisées pour préparer la phase de négociation du retrait britannique qui s'est amorcée le 29 mars 2017, avec l'activation de l'article 50 du traité sur l'Union européenne. Après trois reports successifs, l'accord de retrait a formalisé la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne le 31 janvier 2020. Un accord de commerce et de coopération entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021 a défini le cadre des nouvelles relations et mis fin à une période transitoire. Le retour d'une frontière a mis en première ligne les administrations douanières et vétérinaires pour les contrôles des flux de marchandises et la police aux frontières pour ceux des mouvements de personnes. Les gestionnaires d'infrastructures ferroviaires, portuaires et aéroportuaires ont dû aussi s'adapter dans un contexte d'incertitude sur le calendrier et les modalités du retrait britannique.

I - Une organisation réactive dans la phase de négociation

La France s'est rapidement dotée d'une organisation interministérielle sous l'égide du secrétariat général des affaires européennes pour prendre part aux différentes phases de négociation menée par la Commission européenne. Cette organisation visait aussi à coordonner les ministères et les opérateurs d'infrastructures dans la mise en place d'une frontière avec le Royaume-Uni.

A - Une organisation interministérielle spécifique

1 - Une contribution à la négociation impliquant tous les ministères intéressés

La décision du Royaume-Uni de sortir de l'Union européenne s'est traduite par la mise en place d'une organisation particulière en France. Les administrations françaises ont participé à la négociation menée par la Commission européenne, notamment en contribuant à définir le mandat qui lui a été confié par le Conseil de l'Union européenne, avant de se préparer aux conséquences juridiques, administratives et financières du Brexit.

Quatre administrations étaient particulièrement mobilisées : le SGAE, la représentation permanente de la France auprès de l'UE (RPUE), la direction de l'Union européenne (DUE) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) et la direction générale du Trésor (DG Trésor) du ministère de l'Économie et des Finances.

En tant que chef de file, le SGAE s'est doté d'un pôle Brexit, qui animait un réseau de points de contact ministériels. Bénéficiant de la double fonction de la secrétaire générale, également conseillère Europe du Premier ministre, le SGAE a conforté son rôle d'arbitrage technique et politique, d'interface unique vis-à-vis des acteurs extérieurs et a garanti, grâce à une structure souple, la réactivité de la France aux propositions de la Commission. Il a réuni à partir du 8 juillet 2016 un groupe interministériel à haut niveau sur le Brexit autour de 10 « blocs » de politiques publiques. Des réunions interministérielles se tenaient régulièrement sous la présidence de la secrétaire générale et, pour les questions les plus importantes, sous celle du Premier ministre.

À Bruxelles, au sein de la RPUE, les positions françaises étaient relayées par le conseiller chargé du groupe du Conseil de l'UE de suivi de la négociation (dit « Article 50 »).

Les directions et le réseau du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et la DG Trésor à Bercy se sont renforcés : 9,5 ETP ont été affectés à la préparation du Brexit au MEAE, 2,5 ETP à la RPUE et 6 ETP à l'ambassade et au consulat général de Londres. À la DG Trésor, une équipe de 9 agents était en charge du suivi des négociations de l'accord de commerce et de coopération.

Confrontées au retour d'une frontière extérieure de l'Union, les administrations dites « de la frontière » – la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), le service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (Sivep) de la direction générale de l'alimentation (DGAL) et la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) – ont été particulièrement mobilisées.

Enfin, six mois avant la première échéance d'un Brexit sans accord, un coordonnateur national pour la préparation de la sortie du Royaume-Uni de l'UE a été nommé⁹. Le 9 septembre 2019, le préfet de la région Hauts-de-France a été nommé coordonnateur national à la préparation locale de la sortie du Royaume-Uni. Dès 2016, plusieurs groupes de travail fonctionnaient associant préfet, président du conseil régional, rectorat, métropole européenne de Lille, opérateurs de transport et acteurs économiques régionaux.

Cette organisation a facilité la coopération entre services dans un contexte de reports successifs de la décision britannique, qui aurait pu démobiliser certaines administrations.

Elle a pour partie perduré après le 1^{er} janvier 2021 et la sortie du Royaume-Uni de l'UE. La mission d'information et de coordination (MIC) mise en place le 14 décembre 2020 avec une dizaine de personnes au sein du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) pour assurer l'information et activer, en lien avec les préfectures de régions concernées, les plans de crise et armer rapidement la cellule interministérielle de crise (CIC), avait été prévue pour quatre mois initialement. Son fonctionnement (cellule de coordination quotidienne, désignation d'un membre de cabinet référent par ministère, suivi d'indicateurs chiffrés et réalisation de bilans d'étape) s'est révélé très efficace pour identifier les arbitrages nécessaires.

2 - Une préparation de la frontière anticipée dès 2016

Réalisée dès 2016 et régulièrement actualisée, une cartographie des risques a été coordonnée par le SGAE et a permis d'identifier jusqu'à 190 mesures à prendre pour parer aux conséquences du retrait du Royaume-Uni, selon les scénarios de sortie avec ou sans accord.

⁹ Placé auprès du SGAE, il coordonnait les travaux des plans de préparation ministériels, la préparation des transports et des aménagements portuaires, ferroviaires et aéroportuaires nécessaires aux contrôles des marchandises et des passagers.

La DG Trésor est apparue très tôt en chef de file sur les domaines relevant du commerce, de la concurrence et des services financiers, réalisant dès le 19 octobre 2016 un panorama des risques et des enjeux à venir tant pour l'accord de retrait que la définition de la relation future. En 2016 et 2018, la direction générale des entreprises (DGE) et la DG Trésor ont recueilli l'avis de fédérations professionnelles et d'entreprises.

Pour la préparation du retour de la frontière et des entreprises, la DGDDI a fait partie des administrations les plus mises à contribution. En complément des supports de communication produits à destination des entreprises (*cf. infra*), la DGDDI a mis en place une équipe-projet Brexit avec pour mission la conception et le développement du projet de frontière dite intelligente (*cf. infra*), la coordination des actions de communication, la définition de nouveaux processus dans la gestion des frontières et des marchandises. Elle a fait appel au marché-cadre de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) afin d'obtenir un « accompagnement pour la mise en œuvre du Brexit » par Capgemini. Initialement prévu de septembre à décembre 2018, l'accompagnement de Capgemini a été prolongé jusqu'au 31 janvier 2020 – soit 13 mois de mission supplémentaires. Le coût total de ces prestations s'est élevé à 4,93 M€ (très au-delà du montant initialement envisagé de 0,7 M€).

À partir de février 2020, l'animation des chantiers du projet Brexit a été transférée de Capgemini à une équipe projet spécialement constituée au sein de la DGDDI, installée au sein de la délégation aux relations internationales. Cette équipe a piloté le déploiement du nouveau dispositif à la frontière, dit « frontière intelligente » (*cf. infra*), à partir du 1^{er} janvier 2021 à minuit, en étroite collaboration avec les services déconcentrés concernés. Au moment du déploiement, une organisation spécifique a été mise en place, en particulier les sept premiers jours sur les sites des Hauts-de-France, afin de s'assurer de l'appropriation des nouvelles procédures par les agents affectés et de pouvoir gérer les éventuels engorgements des infrastructures.

Les estimations de besoins des trois administrations de la frontière étaient censées être coordonnées au niveau interministériel. Nommé le 2 octobre 2018, le coordonnateur national pour la gestion des flux de personnes et de marchandises avait réalisé sa propre estimation : partant des flux existants à chaque point de passage, il estimait un besoin de 235 ETP pour la DGDDI, 353 ETP pour la police aux frontières et 187 ETP pour les services vétérinaires et phytosanitaires en cas de sortie sans accord¹⁰. Le nombre de recrutements s'est avéré différent de ces estimations qui n'avaient pas été validées par les administrations (*cf. infra*).

¹⁰ Source : note au Premier ministre du 9 janvier 2019, besoins actualisés au 29 mars.

Au total, cette organisation interministérielle a permis un bon niveau d'anticipation des enjeux liés au retour de la frontière et une mobilisation satisfaisante des administrations concernées.

B - Les grands équilibres de l'accord de retrait et de l'accord de commerce et de coopération

Le vote des Britanniques en juin 2016 a été le début d'un processus qui ne s'est achevé qu'avec la conclusion de l'accord de commerce et de coopération. L'annexe n°1 en rappelle les principales étapes.

1 - Une intégrité du marché intérieur préservée grâce à l'unité des États membres

Les accords de retrait et de commerce et de coopération ont permis à l'Union européenne d'assurer la protection de ses intérêts financiers, juridiques et ceux de ses citoyens. Les droits des citoyens européens déjà résidents au Royaume-Uni et des Britanniques déjà résidents dans l'UE sont préservés en matière de résidence, d'accès à la sécurité sociale et de droit au travail. Un statut de résident permanent « *pre-settled* » ou « *settled status* » a été mis en place pour les ressortissants européens vivant au Royaume-Uni et les citoyens français ont pu y avoir largement accès grâce à l'action de l'ambassade et du consulat¹¹.

L'accord de retrait préserve les intérêts financiers de l'Union grâce au règlement financier du Brexit qui fixe la méthode de calcul relative aux engagements concernant la contribution du Royaume-Uni au budget européen, à son départ des institutions européennes et aux participations aux programmes et fonds de l'UE.

Une hausse de la contribution française au budget de l'UE

Conformément à l'accord de retrait, le Royaume-Uni doit contribuer à hauteur de 15,5 % des engagements passés avec l'UE, soit sa part dans les ressources propres sans en déduire le rabais britannique. La contribution financière du Royaume-Uni dépendra *in fine* du retraitement des budgets

¹¹ La newsletter du consulat (155 000 usagers), des vidéos en ligne (45 000 personnes atteintes) et des articles dans différentes revues ont contribué à l'information de la communauté française.

européens après 2021¹². Selon l'*Office for Budget Responsibility*¹³, ce montant s'élèverait à 34 Md€ d'ici 2064 : 10,1 Md€ pour la participation au budget 2020 avec maintien du rabais, 18,9 Md€ de restes-à-liquider échelonnés entre 2021 et 2028 et 5,1 Md€ de passifs nets s'étalant jusqu'en 2064 – notamment les pensions des fonctionnaires britanniques de l'UE. 70 % des paiements auront été effectués d'ici à 2023.

Le Royaume-Uni était jusqu'en 2020 le troisième contributeur en valeur au budget de l'Union, après l'Allemagne et la France, et le deuxième contributeur net derrière l'Allemagne. Son retrait conduit à une hausse de la contribution française au budget européen. En effet, la part du revenu national brut (RNB) de la France, qui sert d'assiette à la principale ressource versée au budget européen, passe d'environ 15% du RNB d'une UE à 28 États à un peu moins de 18 % du RNB d'une UE à 27 membres. En 2023, la clef de contribution effective de la France au budget européen représente 18,52 % contre 16,75% en 2019, sous l'effet du Brexit et d'autres facteurs (cadre financier pluriannuel européen, rabais en faveur de certains États notamment). Le prélèvement sur les recettes du budget de l'État pour financer le budget européen s'élève à 25,0 Md€ en LFI pour 2023.

Le protocole sur l'Irlande du Nord, un des trois protocoles de l'accord de retrait¹⁴, permet l'absence de frontière physique entre l'UE et la République d'Irlande et préserve le marché intérieur européen (*cf. infra*).

La déclaration politique sur la future relation entre l'UE et le Royaume-Uni annexée à l'accord de retrait fixait comme objectif un accord de libre-échange sans droits de douane ni quotas avec des « *arrangements robustes* » en matière de conditions de concurrence équitable » (« *level playing field* »)¹⁵. L'accord de commerce et de coopération a préservé l'intégrité du marché intérieur et permis l'intégration, pour la première fois dans un accord de commerce européen, d'un contrôle des conditions de

¹² L'accord prévoit que le Royaume-Uni ne devra pas payer ses engagements « plus tôt » que s'il était resté parmi les États membres de l'UE, ce qui l'amènera à contribuer jusqu'en 2062.

¹³ Source : OBR, *Economic and fiscal outlook*, mars 2021.

¹⁴ Le premier porte sur l'Irlande et l'Irlande du Nord, le deuxième sur les bases de Chypre, le troisième sur Gibraltar.

¹⁵ Le premier projet de déclaration politique prévoyait que « *le Royaume-Uni envisagera de s'aligner sur les règles de l'Union dans les domaines concernés* ». Le texte final est en retrait, prévoyant un maintien des « *normes élevées communes applicables dans l'Union et au Royaume-Uni au terme de la période de transition dans les domaines des aides d'Etat, de la concurrence, des normes sociales et en matière d'emploi, de l'environnement et du changement climatique, ainsi qu'en ce qui concerne les questions fiscales pertinentes* », avec des mécanismes de règlement des différends.

concurrence équitable. Alors que certaines filières avaient pu craindre, en l'absence d'accord, un retour des droits de douane (10 % pour l'automobile et 4,6 % pour la chimie en cas de retour au droit commun de l'OMC), le contenu de l'ACC a rassuré les entreprises.

Afin d'atténuer les conséquences du retrait du Royaume-Uni pour les États, les régions et les secteurs les plus affectés, un dispositif d'aide a été mis en place sur le budget européen, la réserve d'ajustement au Brexit (RAB)¹⁶, dotée de 5,4 Md€ (*cf. infra*). La France s'est mobilisée pour obtenir une part importante de la réserve : son enveloppe est passée de 396 M€ dans le projet initial de la Commission à 736 M€¹⁷, dont au moins 7 % à dépenser en faveur des communautés côtières locales et régionales.

2 - Pour le Royaume-Uni, un pouvoir de réglementer sans alignement dynamique sur le droit européen

Avec l'accord de commerce et de coopération, le Royaume-Uni a obtenu un accord de libre-échange dit de « nouvelle génération », du type de ceux signés par l'UE en 2016 avec le Canada (« accord économique et commercial global ») et en 2018 avec le Japon (« accord de partenariat économique »).

Bien que les parties se soient engagées à maintenir les niveaux de protection en vigueur à la fin de la période de transition *via* des clauses de non-régression en matière de normes sociales et de travail, d'environnement et de climat, elles demeurent libres de définir leurs politiques et priorités dans les domaines couverts par l'accord. La volonté européenne de fixer dans certains champs un alignement dynamique, qui aurait obligé la règlementation britannique à s'adapter aux évolutions de la réglementation européenne, n'a pas été retenue dans l'accord.

Un mécanisme de règlement des différends spécifique à l'ACC a été prévu, avec des consultations approfondies, la constitution d'un groupe d'experts en vue d'une solution adaptée. En cas de persistance d'un différend, la possibilité reste ouverte de revenir au régime général avec constitution d'un tribunal arbitral et la mise en place des mesures correctives.

¹⁶ Règlement européen n° 2021/1755 du 6 octobre 2021.

¹⁷ Soit le troisième montant le plus élevé, derrière l'Irlande (1 165 M€), les Pays-Bas (886 M€) et devant l'Allemagne (647 M€).

Enfin, le vote en faveur du Brexit ayant été motivé par une volonté de reprendre le contrôle des frontières, l'accord de commerce et de coopération prévoit la fin de la libre circulation des personnes tout comme celle des trois autres libertés du marché intérieur portant sur les biens, les services et les capitaux.

II - Le rétablissement d'une frontière extérieure de l'Union européenne : un déploiement dans les temps, des difficultés qui demeurent

La mobilisation des administrations et des gestionnaires d'infrastructures a été rapide. Les reports de la date de la sortie du Royaume-Uni et la réduction des échanges induits par la crise sanitaire amorcée au premier trimestre 2020 ont facilité la mise en œuvre des dispositions relatives au retour de la frontière.

A - Trois administrations au cœur du Brexit

Jusqu'à la décision de sortie du Royaume-Uni, les administrations de contrôles et de sécurisation des flux étaient dans une trajectoire de réduction d'effectifs. Elles ont dû faire face, en première ligne et dans un calendrier incertain, à l'instauration d'une frontière extérieure entre le Royaume-Uni et la France.

1 - La Douane : une organisation repensée autour de la fluidité

a) Un bilan positif de la « frontière intelligente » qui doit s'accompagner d'un renforcement de la politique de contrôle

Le retour de la frontière nécessitait d'organiser à l'importation le respect des formalités de sûreté et de sécurité et l'assignation d'un régime douanier (déclaration en douane ou déclaration de transit). Or, l'une des spécificités des ports transmanches est l'absence de « temps logistique », qui permet au trafic conteneur de réaliser les formalités douanières pendant que la marchandise est redirigée vers son propriétaire (manutention, etc.). Saisissant l'opportunité du *Brexit*, la DGDDI a mis en place un nouveau dispositif, la « frontière intelligente », permettant d'automatiser les contrôles nécessaires tout en conservant la fluidité du passage de la frontière.

La « frontière intelligente » mise en place par la Douane

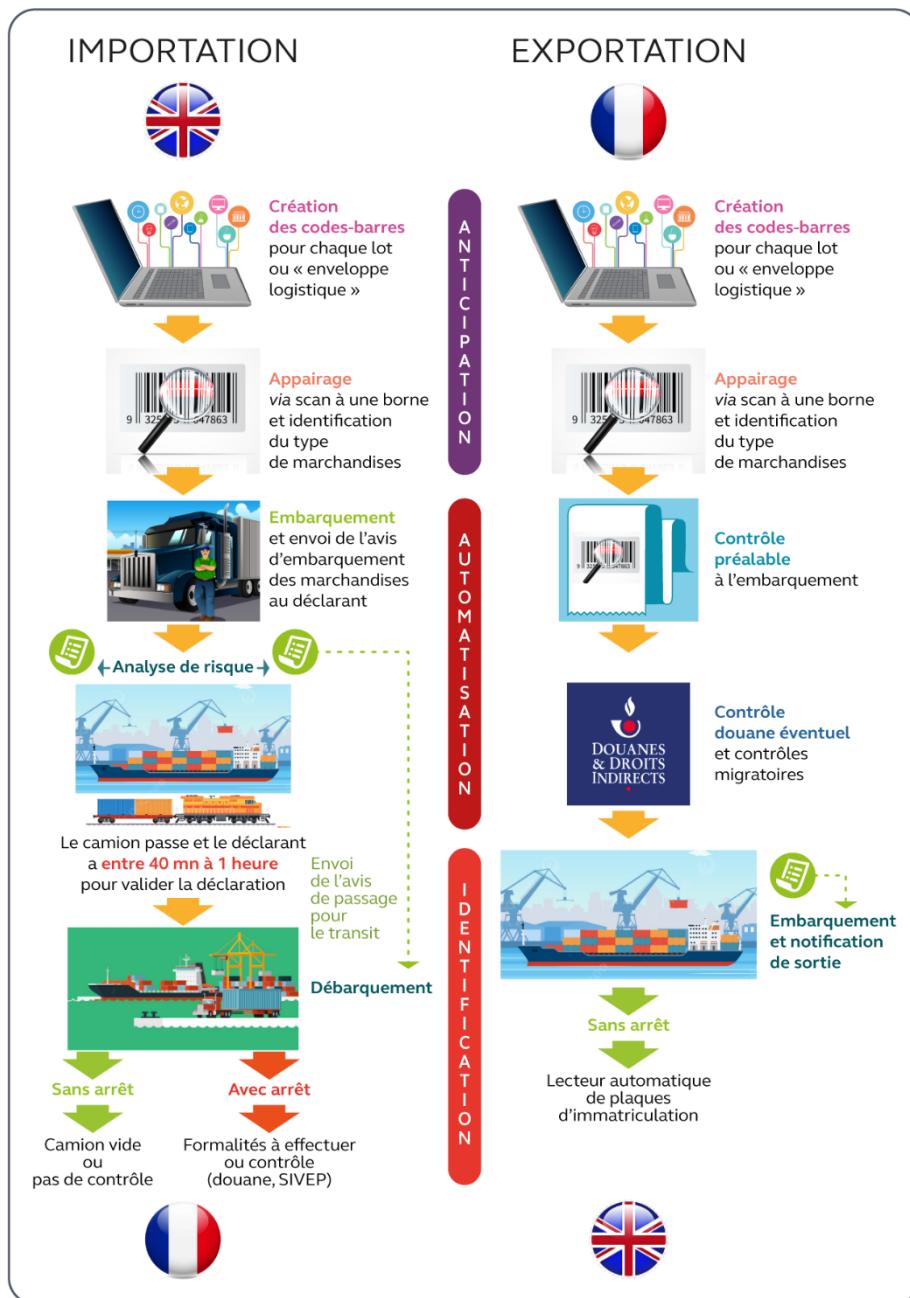
Ce dispositif a pour objectif la fluidité des flux de marchandises, en arrêtant les seuls poids lourds transportant des marchandises soumis à formalités ou contrôles douaniers ou sanitaires. Déployé à partir du 1^{er} janvier 2021 sur les points d'entrée et de sortie des Hauts-de-France, de Normandie et de Bretagne¹⁸, il s'appuie sur le « *SI Brexit* », une interface d'échange d'informations entre transporteurs et applications douanières qui repose sur trois principes :

- l'anticipation qui permet à l'opérateur économique responsable de la marchandise de réaliser en ligne les formalités douanières en amont de l'arrivée au point frontière. Un code-barre est généré pour chaque déclaration et transmis au transporteur. En cas de multi-chargements, un code-barre unique, « l'enveloppe logistique », peut être généré ;
- l'identification qui assure une traçabilité des flux, par l'appairage entre la plaque d'immatriculation du moyen de transport et des marchandises associées, rattachée aux formalités réalisées en amont ainsi qu'aux questions posées sur le type de marchandises transmises à l'arrivée aux ferrys ou au tunnel (déclaration du type de chargement) ;
- l'automatisation avec le traitement automatique des formalités douanières lors de la traversée et à l'arrivée¹⁹. Après la notification d'embarquement, le *SI Brexit* réalise l'aiguillage des marchandises : une fois la déclaration validée par le déclarant, les applications douanières transmettent au *SI Brexit* l'aiguillage du moyen de transport en fonction du statut des formalités de sûreté et de sécurité, puis en fonction du statut des déclarations de dédouanement ou de transit. L'information est transmise aux compagnies de ferry et de tunnel, qui en informent les chauffeurs (SMS, écrans). À l'entrée du territoire français, le conducteur est dirigé selon sa plaque d'immatriculation vers les « files vertes », qui permettent de quitter l'infrastructure sans arrêt, ou vers les « files orange » des zones de contrôle. Selon les cas, sont réalisés en vue du dédouanement, le contrôle des formalités douanières, le contrôle du régime de transport international routier (TIR) ou du carnet « *Admission Temporaire/Temporary Admission* » (ATA), les contrôles sanitaires et phytosanitaires.

¹⁸ Soit le tunnel sous la Manche à Calais, les ports de Dunkerque, de Calais, de Caen-Ouistreham, de Dieppe, du Havre, de Cherbourg, de Saint-Malo et de Roscoff.

¹⁹ Juridiquement, les formalités d'importation ne peuvent être réalisées qu'une fois que le camion est arrivé sur le marché européen. La Commission européenne considère qu'une fois embarqué, le moyen de transport est sur le territoire douanier européen.

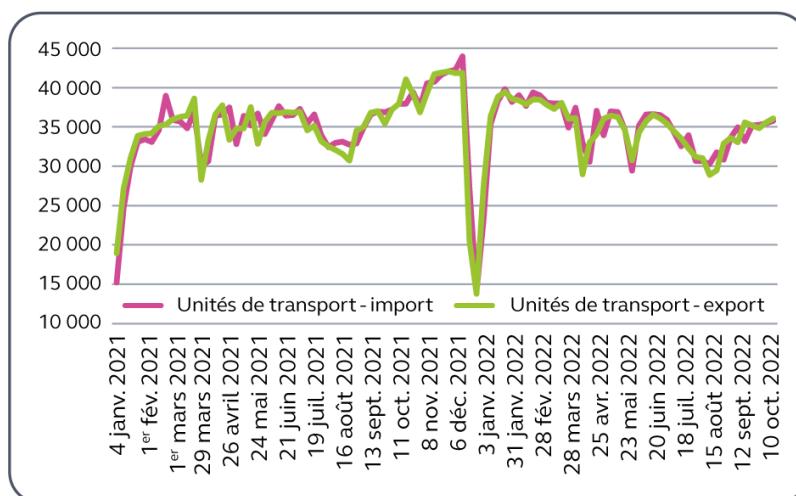
Schéma n° 1 : les étapes du passage des marchandises à la frontière



Source : DGDDI

Après des comportements de surstockage observés au dernier trimestre 2020, les flux de fret ont vite retrouvé leur niveau précédent le *Brexit* et l'épidémie de covid 19. En 2022, le flux quotidien se situe entre 3 800 et 5 200 camions à l'exportation, 3 900 et 5 400 à l'importation, soit 70 000 camions par semaine dans les deux sens. La quasi-totalité (97 %) transittent par les infrastructures des Hauts-de-France, le reste passant en Normandie ou en Bretagne.

**Graphique n° 1 : nombre de poids lourds à l'importation
et à l'exportation aux postes de contrôles frontaliers**



Source : DGDDI, à partir des données du système d'information de la Douane (SI Brexit)

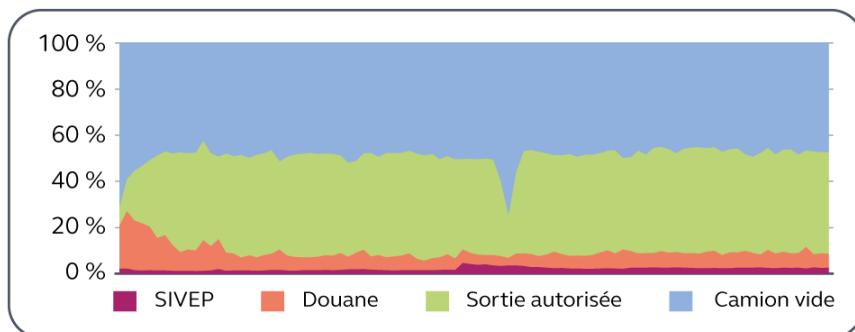
La France a conservé son statut de point d'entrée et de sortie du continent européen. En 2021, sur les points de contrôles frontaliers reliés avec le Royaume-Uni, les 918 000 camions pleins à l'importation ont représenté 1,2 million de déclarations, dont 251 000 d'importation en France (21 %), et 927 000 de transit (79 %)²⁰. Le dédouanement peut aussi être effectué dans un bureau du dédouanement centralisé national comme Arras ou Reims dont l'activité à l'importation a augmenté. Le nombre de déclarations d'exportation déposées dans l'UE pour lesquelles la sortie des marchandises s'effectue en France a été multiplié par plus de 6 entre 2020 et 2021.

²⁰ Au 23 octobre 2022, 775 000 camions pleins ont représenté 265 000 déclarations import et 779 000 déclarations de transit.

L’obligation de déclaration a révélé de nouveaux flux. Depuis le 1^{er} janvier 2021, près d’un camion sur 2 à l’importation se déclare « vide » à l’entrée, contre 30 % estimé auparavant. Le transit à vide est un phénomène encore peu éclairci par les Douanes, qui pourrait s’expliquer par l’excédent commercial de l’UE²¹ ou par un risque de fraude associé important. Par ailleurs, la Douane contrôle désormais les marchandises transportées dans les véhicules légers, pour lutter contre la fraude aux colis cachés, ainsi que les formalités relatives aux animaux de compagnie²².

La politique de contrôle pourrait encore être améliorée. La DGDDI dispose du nombre des contrôles des camions par les brigades de surveillance, sur la voie publique. Elle comptabilise également les camions selon leur aiguillage lors d’une opération de dédouanement. 12,3 % des camions pleins sont des flux « Orange – Douane » et 5 % en « Orange-Sivep » pour des contrôles vétérinaires ou phytosanitaires en 2022. Ces flux peuvent correspondre soit à une formalité douanière qui ne peut être réalisée en ligne, soit à une décision de contrôle. En comptabilisant les camions vides, moins de 9 % de camions sont arrêtés à la frontière et une part encore moindre fait l’objet d’un contrôle. Aucun chiffre n’est disponible pour quantifier le nombre de contrôles « physiques » réalisés et leurs résultats.

Graphique n° 2 : aiguillage des flux à l’importation réalisé par le système d’information de la Douane (SI Brexit)



Source : DGDDI. Note : dans le cas spécifique de Boulogne-sur-Mer, les produits de la pêche sont classés en « vert sortie autorisée », les camions ne se dirigeant pas vers la zone Sivep de Calais

²¹ Dès lors que l’Union européenne vend davantage au Royaume-Uni qu’inversement, certains camions peuvent revenir à vide.

²² Les passeports européens pour les animaux de compagnie délivrés au Royaume-Uni avant le 1^{er} janvier 2021 ne sont plus reconnus au sein de l’UE.

La Douane a annoncé à partir du deuxième semestre 2021 une reprise de sa politique de contrôle, qui devait se renforcer en 2022. La DGDDI n'est cependant pas en capacité de fournir des taux de contrôles précis réalisés par les brigades de surveillance ou celles des opérations commerciales, ni leurs résultats, témoignant d'un suivi de l'activité insuffisant déjà relevé par la Cour en 2020²³. Il convient de retrouver dès 2023 des contrôles sensiblement plus importants et de se doter d'un suivi de l'activité et des résultats des contrôles.

b) Des recrutements soumis à un risque de roulement des effectifs

Première administration à solliciter des renforts pour faire face au *Brexit*, la DGDDI a bénéficié de 700 emplois en loi de finances pour 2018, sur 3 ans (2018-2020). Les recrutements ont eu lieu jusqu'en 2021.

L'effort, spécifiquement marqué dans les Hauts-de-France avec 277 ETP, a concerné la totalité de la façade transmanche (incluant la Normandie et la Bretagne). De nouveaux emplois pour le *Brexit* ont été accordés par des redéploiements internes en 2022 et 2023 (102 ETP). La Douane estimait au 31 décembre 2020 le coût du *Brexit* à 65 M€ en crédits de rémunération et formation.

Tableau n° 1 : affectation des recrutements douaniers pour le *Brexit*

Directions interrégionales ou SCN	2018	2019	2020	2021	Total 2018-2021	Total 2022	2023
Hauts-de-France	20	170	87	0	277	75	20
Paris aéroports	5	52	25	0	82	0	0
Normandie	22	16	30	0	68	4	0
Bretagne-Pays-de-la-Loire	4	19	24	3	50	3	0
Autres	26	62	71	64	223	0	0
Total	77	319	237	67	700	82	20

Source : DGDDI

²³ Cour des comptes, *La direction générale des douanes et droits indirects*, septembre 2020.

De 2018 à 2021, 2 473 primo-recrutements ont été réalisés par la Douane, dont 28,2 % au titre du *Brexit*. Les reports successifs du *Brexit* ont conduit la Douane à redéployer les nouveaux moyens dans les zones à fort enjeu hors frontière avec le Royaume-Uni, puisant finalement les recrutements *Brexit* dans les sorties d'école des concours 2020, 2021 et 2022. Les leviers de mobilités ont également été utilisés, comme les tours de mutations supplémentaires, recours aux agents « Paris Spécial »²⁴ – dont 41 sont encore affectés en 2022.

Les sorties d'école pouvant demander leur mutation après deux ans, l'attractivité de ces postes est un enjeu pour la direction interrégionale des Hauts-de-France dès 2023. La Douane a expérimenté des concours nationaux à affectation régionale, où les admis ont l'assurance d'être affectés dans les Hauts-de-France. Le nombre encourageant de candidats pourrait cependant ne pas suffire à pourvoir l'ensemble des postes offerts en 2023.

c) Des infrastructures non pérennes qui s'installent dans la durée

Les investissements réalisés par la Douane au titre des crédits d'intervention couvrent des marchés de systèmes d'information et d'acquisition de matériels (vedette de Dunkerque pour 6,3 M€, scanners à conteneurs en 2023 pour 8,6 M€).

La DGDDI a validé le recours à des infrastructures non pérennes. Géré par des équipes « *Eurotunnel Border Service* » (EBS) chargées du premier accueil, le poste de contrôle commun à la Douane et au Sivep à la sortie du tunnel à Coquelles consiste en des préfabriqués où se dirigent les camions aiguillés en flux orange. Le système retenu permet de décharger le premier accueil aux services douaniers, vétérinaires et phytosanitaires et réduit l'attente. Ces préfabriqués construits dans l'urgence conservent quelques inconvénients : quais trop étroits pour décharger la totalité d'une remorque, absence de barrière en sortie permettant aux camions de quitter le poste de contrôle avant d'avoir obtenu leur dédouanement.

D'un coût de 12,5 M€ financé au titre de *France Relance*, le point de contact unique à la frontière de Dunkerque doit regrouper les agents des douanes et de l'antenne Sivep du grand port maritime, dont les infrastructures sont vieillissantes. Après des retards, le chantier est piloté par le secrétariat général pour les affaires régionales et doit s'achever en août 2023.

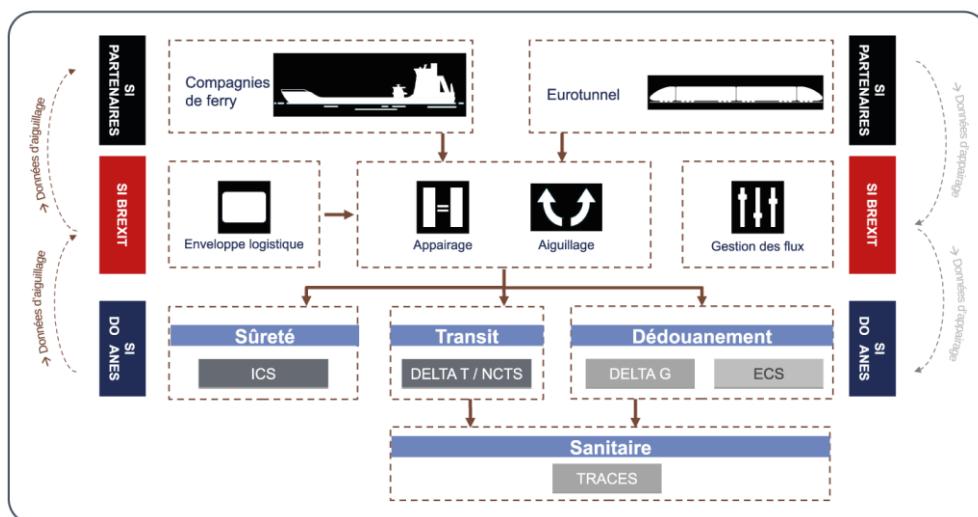
²⁴ Service de 300 agents mobilisés pour des missions n'excédant pas un an.

d) Un système informatique confronté à des enjeux de compétitivité

Initié en septembre 2018 par la DGDDI, le *SI Brexit* a pour objectif de préserver la fluidité du trafic et de contribuer à un niveau élevé d'activité économique entre la France et le Royaume-Uni (cf. annexe 3).

Afin d'orienter les flux contrôlés selon leur risque et la finalisation des formalités, la DGDDI a coopéré avec les compagnies maritimes et ferroviaires en créant un système d'interface entre leurs systèmes d'informations et ses propres systèmes.

Schéma n° 2 : l'architecture du *SI Brexit* de la Douane



Source : DGDDI

Opérationnel dès 2021 et n'ayant jamais été indisponible, le système a connu des améliorations. L'utilisation faite par la DGDDI d'une interface²⁵ permet de raccorder facilement et rapidement de nouveaux opérateurs. Aujourd'hui, la vulnérabilité principale repose sur ces derniers. Depuis 2021, certains opérateurs ont été confrontés à plusieurs ruptures, se répercutant sur l'activité des Hauts-de-France.

²⁵ API : « Application programming interface ».

Permettant à tout acteur de la chaîne commerciale de regrouper plusieurs déclarations sous un même code-barre, l'enveloppe logistique gagnerait à être rendue obligatoire pour réduire les flux « Orange-Douanes » liés aux oublis des transporteurs²⁶. Lors du dernier comité d'investissement de la Douane, le choix de rendre obligatoire l'enveloppe logistique n'a pas été validé. Il demeure identifié dans le plan d'activités informatiques pour 2023 de la DGDDI, qui souhaite mener ce chantier en parallèle d'efforts de pédagogie auprès des opérateurs. Alors que cette enveloppe est obligatoire dans le système britannique et que certains opérateurs privés facturent cette prestation, la rendre également obligatoire en France d'ici 2024 offrirait davantage de fluidité et de traçabilité.

Une amélioration d'ampleur pourrait être envisagé à terme. Elle passerait par une transformation du *SI Brexit* en une interface d'échanges des données douanières avec tous les acteurs de la chaîne logistique. Alors que l'un des handicaps français demeure la coopération insuffisante des acteurs de la logistique et du transport, notamment portuaire, dans le déploiement des services numériques intégrés²⁷, le *SI Brexit* est reconnu par les opérateurs du commerce international. Il pourrait servir de base à un accès aux données également aux commissionnaires de transport et des chargeurs, le rapprochant ainsi d'une plate-forme de type CCS²⁸. De nouvelles fonctionnalités pourraient ainsi répondre à la concurrence intra-européenne²⁹ et poursuivre la valorisation des données douanières, un chantier encore en attente.

2 - Un réseau du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières à revoir

Les agents du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (Sivep) réalisent les contrôles vétérinaires et phytosanitaires à l'entrée des animaux et des biens dans l'Union européenne, au sein de

²⁶ Les chauffeurs présentent une seule déclaration, un chauffeur pouvant avoir quelques dizaines de déclarations différentes pour les lots transportés.

²⁷ IGF-CGEDD, *La transformation du modèle économique des grands ports maritimes*, novembre 2018.

²⁸ Le *Cargo Community System* (CCS) est une plateforme informatique d'échanges d'informations liées aux flux physiques (import/export/transit) de marchandises, circulant sur un site portuaire, aéroportuaire ou multimodal et ouvert à l'ensemble des parties concernées par le transport et la logistique des marchandises.

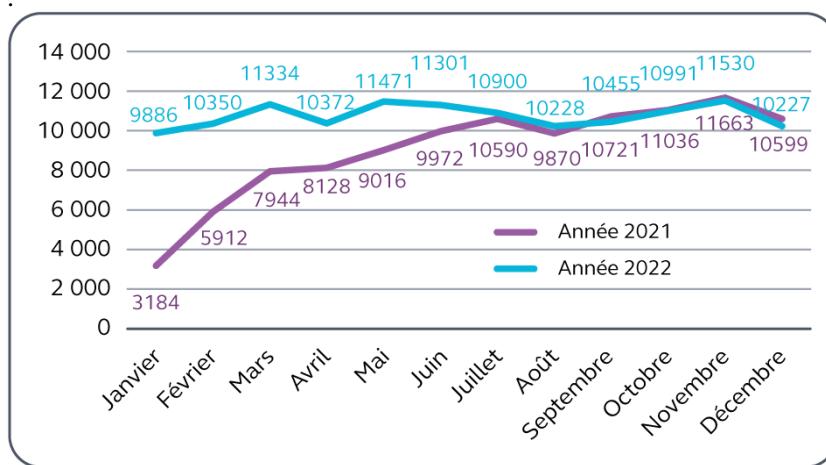
²⁹ Le port de Rotterdam a développé une plateforme interconnectant tous les acteurs de la chaîne logistique au travers d'un *Port community system* nommé *Portbase*, qui permet de fluidifier les échanges d'informations. Le port d'Anvers propose l'accès à son CCS gratuitement, y compris aux importateurs français.

structures particulières, les postes de contrôle frontaliers (PCF). Placé sous l'autorité directe de la direction générale de l'alimentation (DGAL) relevant du ministère en charge de l'agriculture, le Sivep est également doté d'une cellule centrale qui assure la coordination, la supervision et l'assistance technique des PCF.

a) Des contrôles encore en déploiement

En 2021, 91 % des contrôles à l'importation des produits animaux et végétaux liés au Brexit (110 000) étaient réalisés dans les Hauts-de-France. Ils concernent les produits d'origine animale (83 %), les animaux vivants (13 %), les produits végétaux (3 %) et l'alimentation animale d'origine non animale. Les difficultés en matière de taux de non-conformité (absence de déclaration conforme) sont désormais résolues et il s'établit aujourd'hui autour de 10 % (similaire à d'autres pays tiers). Le taux de refus, avec destruction ou réexpédition des lots, se situe autour de 1,4 %. Les contrôles ont débuté lentement avant de se stabiliser autour de 10 000 contrôles mensuels.

Graphique n° 3 : nombre de contrôles vétérinaires et phytosanitaires des postes de contrôle frontaliers Sivep Brexit (2021 et 2022)



Source : DGAL

Le temps de contrôle moyen des marchandises soumises à contrôle sanitaires et phytosanitaires (SPS) demeure long : initialement estimé à 1h15-1h30, il était au premier trimestre 2021 d'environ 2h45³⁰. Chaque envoi fait l'objet d'un contrôle documentaire et en moyenne, environ 30 % des envois font l'objet de contrôles physiques. Autoriser les agents du Sivep à accéder au *SI Brexit* de la Douane permettrait, en anticipant les flux pour chaque traversée grâce à la connaissance du nombre de lots devant faire l'objet d'un contrôle, de lisser la charge des contrôles et d'adapter les besoins en personnels.

Les prises d'échantillon pour réaliser les contrôles ont fait l'objet d'une dérogation au regard des exigences européennes en matière de prélèvements³¹. Certains sont réalisés depuis le 1^{er} septembre 2022, mais ce n'est qu'à partir du 15 juin 2023 que les flux « *Brexit* » à l'importation se verront appliquer l'intégralité des plans de surveillance et plans de contrôle déployés aux autres frontières³².

b) Des difficultés de recrutement importantes

La taille du Sivep a quadruplé avec le *Brexit*. Doté de moins de 90 ETP avant 2019³³, le recrutement et la formation de 376 ETP (vétérinaires et techniciens) étaient le principal défi à mener aux côtés du recrutement de 90 ETP pour les certifications à l'exportation dans les directions départementales de protection des populations. Ces recrutements ont dû prendre en compte le passage à un rythme de travail 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

Les recrutements, organisés plus tardivement que ceux de la DGDDI, n'étaient pas prêts à la date initiale du *Brexit*, le 30 mars 2019 : seuls 82 recrutements avaient été opérés. Renforcés par 320 ETP en loi de finances pour 2020 puis 105 ETP en 2021, les crédits inscrits reposent sur un effectif de 466 ETP valorisés à hauteur de 17,3 M€. Au 31 juillet 2022, seuls 393 personnels avaient été recrutés (321 techniciens et 72 vétérinaires)³⁴.

³⁰ D'après Eurotunnel, en octobre 2021, 34 % des contrôles se faisaient en moins de 2h, 42 % en 3 à 6h et 24 % en plus de 6h pour les flux SPS.

³¹ Le règlement (UE) 2017/625 prévoit que chaque État présente annuellement un plan d'échantillonnage pour une sélection aléatoire des produits d'origine animale importés dans l'Union, soumis à contrôle physique et à prélèvements en PCF.

³² Source : DGAL.

³³ Les effectifs du Sivep pour les contrôles vétérinaires (PIF) et phytosanitaires (PEC) varient entre 84 et 89 ETP en 2019, avant *Brexit*, en comptant les services supports.

³⁴ Les recrutements export *Brexit* sont gelés en raison du report à fin 2023 de l'entrée en vigueur d'une partie des exigences de certification côté britannique.

**Tableau n° 2 : recrutements de la DGAL au titre du Brexit
au 31 juillet 2022**

	Techniciens	Vétérinaires	Total recrutés
<i>Calais-Port</i>	73	15	88
<i>Calais-Tunnel</i>	43	15	58
<i>Boulogne</i>	45	0	45
<i>Dunkerque</i>	37	15	52
<i>Siège</i>	28	1	29
Total Hauts-de-France	226	46	272
<i>Caen-Ouistreham</i>	14	10	24
<i>Cherbourg</i>	5	0	5
<i>Dieppe</i>	9	0	9
<i>Le Havre</i>	2	2	4
<i>Siège</i>	15	3	18
Total Normandie	45	15	60
<i>Roscoff</i>	2	3	4
<i>Saint-Malo</i>	2	5	7
<i>Siège</i>	14	0	14
Total Bretagne	18	8	26
<i>Autres régions</i>	32	3	35
Total	321	72	393

Source : DGAL

La DGAL rencontre de nombreuses difficultés de recrutement : seulement 72 vétérinaires sur les 114 prévus ont été recrutés malgré une dérogation en matière de nationalité³⁵. Seuls à pouvoir valider les contrôles sur les animaux vivants et une grande partie des produits d'origine animale, leur faible nombre les constraint à valider les contrôles réalisés par les inspecteurs contractuels avec un fort risque de ne pas les fidéliser sur ces tâches. Le risque de débauchage des personnels d'inspection recrutés par voie contractuelle par les opérateurs privés semble élevé.

Le manque d'encadrement est une autre source de difficultés. Il n'y a que 18 encadrants dans les quatre sites des Hauts-de-France, dont la présence 24 heures sur 24 n'est pas requise. À Boulogne, 3 techniciens encadrent 42 agents. Pouvant être source de tensions dans un milieu où les contrôles doivent être réalisées rapidement, souvent en langue étrangère³⁶,

³⁵ Le décret n° 2021-1371 du 19 octobre 2021 autorise à titre temporaire le recrutement par contrat de vétérinaires n'ayant pas la nationalité française.

³⁶ À Boulogne-sur-Mer, des applications pour smartphone sont utilisées pour traduire les échanges avec des chauffeurs qui souvent ne parlent ni français, ni anglais.

l'encadrement restreint ne permet pas d'assurer les contrôles dans les meilleures conditions, ni la montée en compétences des inspecteurs.

c) Un dimensionnement des postes de contrôles frontaliers à revoir

Le *Brexit* a conduit à la mise en place de cinq nouveaux PCF et renforcé trois PCF existant : deux (Calais et Dunkerque) répartis en quatre sites pour les Hauts-de-France (Calais-Port, Calais-Tunnel, Boulogne-sur-Mer, Dunkerque), quatre en Normandie (Dieppe, Caen-Ouistreham, Cherbourg, Le Havre) et deux en Bretagne (Roscoff, Saint-Malo).

La procédure de désignation des PCF relève en partie de la réglementation européenne : les contrôles doivent être effectués dans des lieux spécifiques disposant d'équipements, de personnels qualifiés et en nombre suffisant pour la réalisation des contrôles à l'importation. Ils doivent être désignés par le Sivep, après notification à la Commission européenne. Le dossier du porteur de projet doit comporter en particulier les détails des flux prévisionnels, le projet de PCF et de convention liant les services de l'État et le gestionnaire des installations.

La procédure de désignation demeure peu documentée et occasionne des coûts pour l'État et pour le porteur de projet. Les PCF sont parfois mal dimensionnés : parkings réduits, contrôles des scellés réalisés à l'extérieur du bâtiment. La procédure de désignation des PCF mériterait d'être plus normée (justification des flux entrants, modèle économique reposant sur les flux contrôlés et non sur le seul loyer versé par l'État), comme l'illustre le cas de Boulogne-sur-Mer (*cf. infra*).

À chaque demande de désignation d'un poste de contrôle frontalier (PCF), la DGAL a autorisé la présence d'une unité permettant de réaliser le contrôle des flux. Les contrôles sont possibles 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 dans les PCF des Hauts-de-France et selon des horaires élargis dans les nouveaux PCF normands et bretons. Ce choix ne découlait pas des flux antérieurs au *Brexit* tels qu'estimés par les DRAAF.

Deux ans après, les plages d'ouverture des PCF ne sont toujours pas adaptées à la réalité des flux. À Dieppe, où le PCF, désormais fermé pour des raisons de sécurité, était ouvert toute la semaine avec une pause entre 11h30 et 13h, seuls 27 camions avec des produits SPS ont été contrôlés sur toute l'année 2021. Les ports de Roscoff, de Cherbourg et, dans une moindre mesure, Saint-Malo semblent disposer de PCF surdimensionnés.

**Tableau n° 3 : emplois (ETP), contrôles et coûts en 2021
des postes de contrôle frontaliers Brexit**

PCF	Horaires	ETP en 2021	Contrôles en 2021	Nombre de refus	Coût de fonction- nement	Nombre de contrôles par ETP	Coût par contrôle
Calais-port	24h, 7j/7	74	37 891	415	5 959 278*	512	46,24
Calais-tunnel	24h, 7j/7	60	33 574	339	5 959 278*	560	52,19
Dunkerque (dt conteneur)	24h, 7j/7	54	7 982	168	2 815 580	148	330,16
Boulogne	24h, 7j/7	42	19 475	158	5 959 278*	464	89,97
Caen	6h30-1h, 7j/7	22	8 592	112	1 178 687	391	121,41
Le Havre	8h-16h, 7j/7	16	18 414	136	1 794 976	1 151	68,86
Dieppe	0h-11h30, 13h-0h, 7j/7	9	114	3	861 567	13	6 373,66
Saint-Malo	8h30-12h, 13h30-17h 5j/7,	7	747	5	292 628	107	372,22
Cherbourg	6h30-20h, 7j/7	6	24	0	247 675	4	9 181,10
Roscoff	8-12h, 14h-16h, 5j/7	5	154	2	206 267	31	1 307,75

Source : DGAL

Note : pour le Havre et Dunkerque, le coût prend également en compte le trafic conteneur et certains flux hors transmanche. Le coût de fonctionnement du PCF de Calais-Boulogne est commun aux trois sites.

La DGAL indique qu'après la crise sanitaire les flux ne sont pas encore stabilisés. Au regard du nombre de contrôles et des dernières données disponibles, une nouvelle structuration du Sivep fondée sur la réalité des flux contrôlés est nécessaire. Cette structuration devrait mettre fin à l'ouverture 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 de certains postes de contrôle frontaliers, voire conduire au retrait de l'agrément des moins sollicités.

d) Un réexamen nécessaire de l'organisation du poste de contrôle vétérinaire et phytosanitaire de Boulogne-sur-Mer

Plus grand espace européen de transformation des produits de la pêche (300 000 tonnes par an), la zone de Capécure dépendait notamment des 200 000 tonnes de poissons frais par an importés du Royaume-Uni. Au moment de la demande de désignation en 2018, les horaires de livraison à Boulogne étaient compris entre 18h et midi le lendemain, avec un pic d'activité entre 4h et 8h du matin. Le besoin exprimé était de 29,3 ETP, très en-deçà des 45 ETP actuellement recrutés à Boulogne-sur-Mer.

Depuis l'ouverture du PCF, le contrat passé entre l'État et le gestionnaire a déjà été renégocié. Alors que le gestionnaire versait au propriétaire du terrain une redevance de 11 405 € par an, il percevait un loyer de l'État de 144 000 € pour la mise à disposition de local, sans taxe de mise à quai. Dans le même temps, l'État a réglé lui-même des dépenses qui n'étaient pas à sa charge (à hauteur de 180 000 € en 2021) faute de remise à niveau des infrastructures par le gestionnaire. Le nouveau contrat prévoit désormais une baisse du loyer versé par l'État (environ 43 750 €) et la mise en place d'un droit de passage de 34 € par camion versé au gestionnaire.

Le PCF de Boulogne est confronté à de nombreuses difficultés : les contrôles obligatoires des scellés sont réalisés en extérieur sans aucune protection. Une inondation a conduit le PCF à fermer pour plus de deux semaines en septembre 2022. Les locaux sont exigus, les recrutements d'inspecteurs ayant excédé la capacité de l'unique plateau ouvert. Enfin, seuls deux des huit terminaux de contrôle étaient utilisés en octobre 2022. Ces difficultés ont été en partie étudiées par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) lors de sa mission relative à l'adéquation des missions, moyens et compétences dans les postes de contrôle frontaliers *Brexit*, menés en 2022.

Ces difficultés d'encadrement et de coûts pèsent sur l'avenir du PCF de Boulogne-sur-Mer : fruit d'une dérogation au droit de l'UE³⁷, cette expérimentation, confirmée en juillet 2022, pourrait être remise en cause par la Commission. Il convient de poursuivre les analyses engagées sur les leviers de mise en conformité avec le droit européen et de réduction des coûts, en menant un audit complet du poste de contrôle frontalier de Boulogne-sur-Mer afin d'en tirer les conséquences sur son organisation.

³⁷ La Commission a autorisé ce PCF à réaliser des contrôles sans être située à un point de passage frontaliers de l'UE.

3 - Des moyens de la police aux frontières à mieux adapter aux flux de passagers

a) Des contrôles allongés malgré des flux de passagers inférieurs à leur niveau de 2019

Devenus des ressortissants de pays tiers, les Britanniques utilisant les infrastructures transmanches font désormais l'objet d'une vérification des conditions d'entrée et de séjour plus importante que le seul contrôle d'identité réalisé auparavant³⁸.

Ce contrôle à l'entrée est réalisé par un garde-frontière, soit un policier aux frontières dans les principaux points de passage (PPF), soit un douanier dans les PPF gérés par la Douane³⁹. Si la consultation des fichiers dure environ 10 secondes pour un ressortissant européen, le temps est désormais allongé pour les ressortissants britanniques non titulaires d'une carte de séjour. Pour un court séjour, ceux-ci sont exemptés de visa mais doivent s'arrêter au kiosque (une « aubette ») afin de procéder au compostage des passeports en entrée et en sortie du territoire, aux contrôles des conditions de séjour en entrée (vérification des viatiques, de l'objet du séjour, des attestations d'hébergement, des billets retour, des assurances rapatriement et de la durée du séjour). À leur sortie du territoire français, il doit être procédé au calcul de leur durée de séjour.

En 2019, les flux s'élevaient à 60 000 passagers quotidiens pour les seules infrastructures des Hauts-de-France. À la fin du premier trimestre 2021, seuls 10 000 passagers étaient contrôlés, pour l'essentiel des chauffeurs poids lourds⁴⁰. Le temps de contrôle avait doublé et avoisinait une minute, contre 20 secondes auparavant⁴¹. Pour le tunnel sous la Manche, les ports de Calais et Dunkerque, seules 7,4 millions de personnes ont été contrôlées en 2021 contre 21,6 millions en 2019⁴². En 2022, les flux n'ont pas encore retrouvé leur niveau antérieur. Malgré des flux réduits, la durée moyenne des contrôles demeure élevée et crée encore des congestions.

³⁸ Le Royaume-Uni ne faisant pas partie de l'espace Schengen, les contrôles étaient limités au seul contrôle d'identité au titre de l'article 8.2 du code frontière Schengen.

³⁹ C'est le cas notamment de certains aéroports (Limoges, Bergerac) et ports (Roscoff).

⁴⁰ À l'été 2021, ces flux sont de 6 400 personnes par jour en entrées France et 8 500 sorties France.

⁴¹ Hors contrôles sanitaires, le temps de contrôle est estimé à 40 secondes.

⁴² Au sein des PPF gérés par la Douane, les flux ont été également faibles (- 72 % sur le port de Roscoff, - 48% à l'aéroport de Bergerac par rapport à 2019). Certains PPF saisonniers (Moutiers, Bourg Saint Maurice) n'ont même pas été ouverts.

Tableau n° 4 : contrôles passagers aux points de passage frontaliers des Hauts-de-France exclusivement en lien avec le Royaume-Uni

	2019	2020	2021	2022
<i>Terminal Coquelles/Cheriton</i>	10 747 336	6 005 093	4 414 094	7 984 011
<i>Port Calais/Douvres.</i>	8 476 360	3 255 824	2 259 393	4 025 076
<i>Port Dunkerque</i>	2 330 338	1 075 136	696 718	657 235
Total	21 554 034	10 336 053	7 370 205	12 666 322

Source : DCPAF

b) Des pics de fréquentation à mieux anticiper

Les besoins en effectifs pour la frontière Nord ont été estimés initialement par la direction zonale de la police aux frontières (PAF) à 270 ETP (50 ETP de remise à niveau des effectifs, 220 ETP de renforts strictement liés au *Brexit*). Pour la PAF, le directeur central a finalement sollicité et obtenu 260 ETP en 2020 fondés sur des « objectifs de présence cibles », peu documentés, dont 182 ETP pour la zone Nord. Au 1^{er} août 2022, 141 ETP ont été recrutés.

Tableau n° 5 : effectifs de la PAF aux points de passage frontaliers

	Janvier 2020	Janvier 2021	Janvier 2022	Août 2022	Évolution 2018-2022	Arbitré en 2020
<i>DZ Nord</i>	260	292	377	372	+ 112	+ 182
<i>Service national de la police ferroviaire</i>	142	147	132	131	- 11	+ 42
<i>DZ Ouest</i>	101	137	156	141	+ 40	+ 36
Total PPF Brexit	503	576	665	644	+ 141	+ 260
Total PPF-PAF	3 275	3 358	3 311	3 171	- 104	

Source : chiffres DCPAF, traitement Cour des comptes

Pour la direction zonale Nord, 66 policiers adjoints (PA) ont été recrutés et aucun effectif du corps d'encadrement et d'application (CEA) n'a été durablement affecté, le ministère de l'intérieur ayant eu d'autres priorités. Pour la direction zonale Ouest, 32 recrutements ont eu lieu. Le Service national de la police ferroviaire (SNPF) a embauché 7 contractuels dont quatre ont déjà rompu leur contrat.

Les assistants contrôles frontières, un recours nouveau aux contractuels

La direction zonale Nord a été la première à expérimenter le recours direct aux contractuels par la police aux frontières en recrutant, en décembre 2020, 61 contractuels en qualité d'assistant contrôle frontière (ACF). Après un entretien oral visant à tester les 900 candidats lors de mise en situation, évaluer leur niveau d'anglais et leur motivation, les admis ont suivi un stage d'accueil de deux semaines, avec une formation à la réglementation transfrontière et à la fraude documentaire. Chaque contractuel démissionnaire est remplacé pour maintenir un effectif constant.

Les contractuels recrutés en qualité d'ACF sont autorisés à effectuer des contrôles de première ligne, sous la supervision d'un policier titulaire, en « HIT/NO HIT » : ils sont informés si l'identité de la personne est concordante avec l'inscription à l'un des fichiers mais ne peuvent les consulter. À l'inverse, les policiers du corps d'encadrement et d'application, policiers adjoints et réservistes peuvent réaliser le contrôle de 1^{ère} et 2^{ème} lignes voire une interpellation : seuls les titulaires peuvent prononcer des mesures de non-admission. Le recours aux contractuels a permis de renforcer les lignes de contrôles malgré le besoin permanent de titulaires à proximité en cas de contrôle approfondi. Depuis les difficultés de juillet 2022, les contractuels peuvent être affectés au port de Douvres et réaliser des horaires de nuit ou de weekend.

Avec une rémunération légèrement supérieure au Smic et des missions en augmentation, 70 % des contractuels engagés ont déjà démissionné (16 départs en 2021, 28 en 2022).

Les flux n'ont pas encore à ce jour retrouvé leur niveau antérieur à 2020 mais des pics sont toutefois constatés. Cette situation pouvant se reproduire, la PAF devrait se doter d'un dispositif permettant de mieux anticiper les pics de flux de passagers et d'adapter rapidement ses moyens aux points de passage les plus exposés.

Des pointes de trafic insuffisamment anticipées

Le début des vacances scolaires britanniques, le vendredi 22 juillet 2022, a généré un trafic important du Royaume-Uni vers la France : des retenues massives des touristes britanniques avant leur embarquement avec des opérations de délestage à Douvres ont été activées. Au plus fort des difficultés, le temps d'attente a été de 6 heures au port de Douvres et de 4 heures pour les navettes Getlink à Cheriton, les embouteillages sur l'autoroute engorgeant l'accès aux deux infrastructures. Le retour à la normale a été progressif jusqu'au lundi 25 juillet, soit 3 jours après le début des congestions. Les flux ont crû de 66 % en deux semaines : 166 861 passagers du 11 au 17 juillet, 278 048 du 25 au 31 juillet. La semaine du 8 août 2022 atteint un niveau record, avec 467 871 passagers en entrée et sortie, soit 66 830 passagers par jour pour les Hauts-de-France.

Des difficultés similaires ont eu lieu en France les 23 et 24 août 2022 : à la suite d'un problème technique au tunnel le 23 août en fin d'après-midi, les agents de contrôle britanniques (*Border Force*) n'ont pas pu être relevés. En l'absence d'effectifs suffisants, le temps d'attente a été de 5 heures au port de Calais pour les véhicules légers. Le retour à la normale s'est opéré le 25 août à 1h du matin. Entre les 23 et 25 août, 39 000 véhicules légers sont retournés au Royaume-Uni.

La PAF doit désormais mieux anticiper ces flux annuels au retour des vacances.

*c) Des infrastructures encore peu adaptées,
notamment à la collecte des droits de chancellerie*

La grande majorité des infrastructures de la frontière franco-britannique a été construite dans un cadre de libre circulation des personnes. Inauguré en 1994, le tunnel sous la Manche ne prévoyait pas les espaces suffisants pour réaliser les contrôles aujourd'hui requis.

**Les bureaux à contrôles nationaux juxtaposés (BCNJ)
franco-britanniques**

Les BCNJ ont vocation à faciliter le franchissement des frontières. Ils fonctionnent sur le principe de la juxtaposition des contrôles que deux États partageant la même frontière mettent successivement en œuvre, en permettant aux contrôleurs de chacun des deux pays d'exercer leurs opérations à un point unique, sur le territoire d'un seul des deux États.

En application du protocole de Sangatte et du traité du Touquet, des BCNJ ont été créés en France, dans les gares de Paris-Gare du Nord, Calais-Fréthun, Lille-Europe, dans les ports de Calais, Boulogne et Dunkerque ; en territoire britannique, dans les gares de Londres-Waterloo, Londres-Saint-Pancras, Ebbsfleet, Ashford, et dans le port de Douvres. Certains existaient également à Marne-la-Vallée, Avignon et Bourg-Saint-Maurice, de manière pérenne ou temporaire.

Afin de faire face à la croissance du nombre de contrôles, des espaces fonciers contraints ont été mobilisés ou les flux embarqués ont dû être réduits afin d'éviter la congestion. Getlink, le gestionnaire du tunnel, a restreint la cadence et le nombre maximal de véhicules embarqués au sein des navettes. Au port de Douvres, les infrastructures actuelles n'ont pas permis d'absorber certaines fortes hausses des flux lors des vacances d'été.

Des aménagements ont été réalisés en France pour y accueillir les services de la *Border Force*, mais presqu'aucun n'a encore été réalisé à Douvres. Les contrôles de la PAF sont réalisés en amont des aubettes commerciales des compagnies de transport maritime, ce qui est source de délais⁴³. Un projet d'aménagement de Douvres prévoyait le doublement des lignes de contrôles dont les travaux n'ont pas débuté.

Enfin, ces infrastructures demeurent inadaptées pour faire respecter la règle de la durée de séjour. Exempté de visa pour un séjour inférieur ou égal à 90 jours sur 180 jours, un citoyen britannique doit s'acquitter de droits de chancellerie en cas de maintien sur le territoire français au-delà de cette durée. Ces droits, qui représentent le double du montant du visa requis, soit 198 €, sont collectés en sortie par les régies de recettes.

Du 1^{er} janvier 2021 jusqu'au 30 novembre 2022, 398 personnes ont dû régler ces droits de chancellerie. 222 les ont réglés sur place pour un montant total de 28 188 €. Les 176 autres ne les ont jamais payés, un nombre en augmentation en 2022 par rapport à 2021.

**Tableau n° 6 : droits de chancellerie collectées par la régie de recettes
PAF du Nord**

	Soumises à droit de chancellerie	Payées	Montant collecté	Non payées
2021	154	110 (71 %)	14 910 €	44 (29 %)
2022*	244	112 (46 %)	13 278 €	132 (54 %)
Total	398	222	28 188 €	176

Source : DCPAF. Note : seuls les mois de janvier à novembre sont disponibles en 2022

Les infrastructures ne sont pas toutes dotées de terminaux bancaires permettant de régler par carte de paiement (seules les espèces en euros sont acceptées), et il n'existe pas de procédure de relance. Seuls 17 ressortissants ont réglé leur droit à hauteur de 198 €, la quittance moyenne étant à 127 €⁴⁴. La procédure communiquée par la régie semble lacunaire, voire irrégulière. Sans titre de créance émis par la DCPAF, la direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger du ministère des affaires étrangères ne bénéficie pas de ces recettes.

⁴³ Si un ressortissant n'a pas de billet lors de son contrôle à l'aubette commerciale, un agent de la PAF doit désarmer sa ligne de contrôle pour le diriger à la sortie du port.

⁴⁴ Depuis 2021, pour les 142 personnes dont la nationalité britannique est indiquée, le montant moyen est de 114 €. 6 ont payé un droit de chancellerie à hauteur de 10 €.

La DCPAF a annoncé se doter de terminaux de paiements d'ici au printemps 2023 et a mis en place l'émission des titres pour les montants non récupérés en 2022. La détection des personnes dépassant la durée du séjour étant en voie d'automatisation, le nombre de personnes soumises à droit de chancellerie devrait augmenter très fortement. Ces difficultés doivent être désormais réglées rapidement, la DCPAF devant assurer le déploiement de ces terminaux de paiement dans les meilleurs délais.

d) Une répartition des missions à clarifier entre la police aux frontières et la Douane aux points de passage frontaliers

Le contrôle des points de passage frontaliers (PPF) est confié aux deux corps de garde-frontières désignés par la France : les agents de la PAF et ceux de la DGDDI. Pour 77 PPF et 10 points de passage contrôlés outremer, la Douane assure le contrôle des entrées et sorties des personnes aux frontières extérieures en plus de l'application des réglementations dont elle a la charge. Aucun agent ne se consacre exclusivement à ces contrôles : les services douaniers procèdent à des arbitrages entre leur mission douanière et leur mission garde-frontières. Ainsi, à Bergerac, en 2021, seules 61 missions de la brigade de surveillance intérieure de Périgueux ont été consacrées au contrôle douanier (dédouanement, détaxe, lutte contre la fraude), représentant 795 heures⁴⁵, ce qui peut affecter la mission de contrôle des flux de marchandises illégaux.

Cette double mission des agents de la Douane dans certains ports (Roscoff, Dieppe, Ouistreham) et aéroports (Bergerac, Limoges, Carcassonne) dépendant des flux transmanches se traduit pour ces PPF de taille moyenne par un afflux nouveau de ressortissants de pays tiers. Depuis 2014, la perspective d'un retrait total ou partiel de la Douane du contrôle frontalier a été envisagée lors des revues de la carte des PPF⁴⁶. Aucune réforme n'a été engagée. Deux aéroports relevant de la Douane ont des flux de passagers hors Schengen⁴⁷ qui dépassent le seuil de 194 000 défini en 2013 par la DCPAF pour étudier la reprise de PPF.

Comme l'a déjà recommandé la Cour en 2020⁴⁸, le partage des responsabilités sur les points de passage aux frontières doit être réexaminé entre la DGDDI et la DCPAF. La création envisagée d'une *Border force* française, soit la mutualisation des moyens de surveillance des frontières,

⁴⁵ Source : DGDDI, outil Mathieu.

⁴⁶ IGA, CGEDD, CGEFI, *L'organisation du contrôle aux frontières et la révision de la carte des points de passage frontaliers aériens*, 2014.

⁴⁷ En 2019, Limoges : 261 552 passagers britanniques (87 % du total passagers) ; Bergerac : 212 582 passagers britanniques (75 % du total passagers). Source : DGAC.

⁴⁸ Cour des comptes, *La direction générale des douanes et droits indirects, exercices 2013-2019, un recentrage nécessaire*, rapport public thématique, septembre 2020.

fait l'objet d'une mission de plusieurs corps d'inspection qui devra examiner les situations spécifiques des points de passage aux frontières affectés par le *Brexit*.

B - Des gestionnaires d'infrastructures qui ont accompagné le retour de la frontière

Le *Brexit* a été un défi pour les infrastructures et opérateurs de la façade transmanche. Avant 1993 et l'apparition du marché intérieur, le trafic était cinq fois inférieur au sein des ports des Hauts-de-France tandis que le tunnel sous la Manche n'était pas entré en service. Les installations n'ont jamais été conçues pour faire face à des flux tiers au marché intérieur : les équipements étaient soit inexistant, soit sous-dimensionnés.

1 - Le tunnel sous la Manche

a) Une adaptation complexe du cadre juridique en l'absence d'alignement dynamique des réglementations

Particulièrement important dans la relation commerciale et les flux de passagers transmanche, le tunnel sous la Manche relève d'un régime juridique particulier fixé par le traité de Cantorbéry signé en février 1986. Celui-ci organise la concession du tunnel sous la Manche et donne délégation à une commission intergouvernementale (CIG) pour suivre, au nom des deux États, les questions relatives au tunnel. L'entreprise Getlink est chargée de la concession⁴⁹. Jusqu'au *Brexit*, la CIG procédait à la transposition des règlements ferroviaire et adoptait les règles sur l'infrastructure en tant qu'autorité binationale de sécurité.

Avec le départ du Royaume-Uni, au 1^{er} janvier 2021, la CIG a perdu sa qualité d'autorité binationale de sécurité, le régime juridique de sécurité devenait caduc, et la validité des titres juridiques permettant d'exploiter le tunnel, de l'emprunter et d'y conduire était mise en danger. Des mesures de contingence ont évité l'arrêt brutal de la circulation dans le tunnel⁵⁰.

⁴⁹ Le contrat de concession quadripartite a été signé par la France et le Royaume-Uni avec les concessionnaires France Manche SA et Channel Tunnel Group Ltd en mars 1986 qui se sont associés en holding en 2016 (Eurotunnel Holding SAS), renommé Getlink en 2017. Les concessionnaires assurent la conception, le financement, la construction et l'exploitation du tunnel, pendant la durée de la concession (99 ans).

⁵⁰ Règlement européen du 23 décembre 2020, prorogeant temporairement la validité sur le territoire de l'UE des certificats, agréments et licences délivrés au concessionnaire et aux opérateurs ferroviaires.

La France a été habilitée par le Conseil de l'UE et le Parlement européen le 21 octobre 2020 pour négocier au nom de l'UE un avenant au traité de Cantorbéry afin de conserver un alignement du droit ferroviaire pour les sections françaises et britanniques du tunnel. La France n'a pas pu à ce jour finaliser la négociation de ce protocole additionnel et le Royaume-Uni n'a accepté ni alignement règlementaire dynamique, ni compétence de la CJUE, ni compétence d'une agence européenne sur le territoire britannique.

En raison de l'impossibilité de conclure un protocole additionnel, il a été décidé de négocier plusieurs accords bilatéraux : trois accords concernent les licences d'entreprises ferroviaires, les certifications des conducteurs de train et de sécurité des entreprises ferroviaires afin que les titres britanniques soient reconnus sur la section française du tunnel et inversement. Ils dispensent les compagnies installées au Royaume-Uni de se relocaliser dans l'UE pour exploiter les 30 km de réseau les intéressant, tout comme les conducteurs d'obtenir une licence britannique ou européenne jusqu'à la première gare après la sortie du tunnel⁵¹.

Après deux ans de négociation, un projet de règlement binational a été agréé entre la France et le Royaume-Uni, en deçà de l'objectif initial d'un protocole additionnel au traité. Une fois adopté, il fournira un cadre de coopération entre la France et le Royaume-Uni, et leurs deux autorités nationales de sûreté, et précisera le droit s'appliquant dans les deux sections du tunnel. Sans alignement dynamique, toute modification du droit ferroviaire européen nécessitera toutefois une modification de ce règlement afin de conserver l'homogénéité juridique entre les deux parties.

b) Des investissements atténuant partiellement l'impact sur la fluidité du trafic

Les contrôles risquant de réduire sa compétitivité, Getlink s'est rapproché de l'État pour expertiser les travaux à mener. Au 22 février 2019, 10,5 M€ de travaux avaient été réalisés sur les 48 M€ prévus pour la création d'un parking poids-lourds de 276 places pour les démarches à l'export (24 M€), d'une zone de contrôle douane et Sivep pour l'import (9,4 M€) et d'une zone à Cheriton d'appairage des poids-lourds pour l'import dans l'UE (4,7 M€). Le centre de contrôle comporte neuf quais de déchargement, une zone de consigne frigorifique et un parking poids lourds

⁵¹ Avant le Brexit, sur les 540 conducteurs opérant dans le Tunnel, 320 n'avaient pas obtenu de licence auprès de l'*Office of Rail and Road*. Pour le trafic navette, en 2021, 23 des 193 conducteurs avaient déposé une demande de licence britannique. Désormais, les conducteurs d'Eurotunnel peuvent conduire entre Calais et Dollands Moor (fret) ou Ashford (passager). Ceux d'Eurostar doivent être dotés d'une licence britannique pour l'activité au-delà de Douvres et européenne pour rejoindre Paris ou Bruxelles.

de 100 places, ainsi que 1 000 m² de bureaux dans des installations non pérennes. Une partie de ces aménagements a fait l'objet d'un protocole transactionnel entre Getlink et l'État, qui a versé 22 M€.

Des dérogations aux autorisations environnementales et d'urbanisme ont été mises en œuvre. Le centre de contrôle, au plus près de la sortie du tunnel, a été construit dans une zone soumise à la loi « littoral », méconnaissant le principe d'urbanisation en continuité des constructions existantes. L'ordonnance du 23 janvier 2019 a permis de déroger temporairement à ces règles avant d'être confirmé par la loi du 8 octobre 2021. Un permis de construire a été délivré *a posteriori*.

Les ports de Calais et Dunkerque avaient une boutique hors taxe en tant qu'infrastructure portuaire. Getlink a obtenu le droit d'en ouvrir une à son terminal de Coquelles par décision de la Commission européenne en 2021.

Les flux ont dû être revus à la baisse. Alors que les navettes pouvaient accueillir jusqu'à 11 000 véhicules légers, Getlink a décidé de les restreindre significativement⁵². Quant à Eurostar, les contrôles ont réduit la capacité des gares de 30 %, limitant le nombre de liaisons quotidiennes : en 2019, le nombre maximal de passagers passant les contrôles en moins d'une heure était de 2 168 à la gare de Saint-Pancras à Londres et de 1 484 à la Gare du Nord, contre 1 635 (- 25 %) et 1 144 (- 23 %) en 2022⁵³. Pour réduire les coûts, les liaisons avec Calais-Fréthun et Marne-la-Vallée (Disneyland), ainsi qu'Ebbsfleet et Ashford au Royaume-Uni, n'ont pas été ouvertes depuis 2020 et ne le seront pas en 2023.

Tableau n° 7 : trafic au sein du tunnel sous la Manche

	2019	2020	2021	2022
<i>Navettes poids lourds</i>	1 595 241	1 451 556	1 361 529	1 446 765
<i>Navettes passagers</i>	2 652 059	1 413 433	960 205	2 127 438
<i>Passagers circulant sur l'Eurostar transmanche</i>	11 047 000	2 503 419	1 637 687	8 295 005
<i>Trains de marchandises</i>	2 144	1 736	1 654	1 488

Source : Getlink

⁵² À 7 000 véhicules selon les services de police aux frontières.

⁵³ Source : Eurostar.

2 - Les ports et les compagnies maritimes transmanche

a) Des infrastructures qui se sont adaptées au Brexit

Les Hauts-de-France dépendent fortement de l'économie portuaire. Selon l'Insee, en 2021, le réseau portuaire employait 14 460 personnes à Dunkerque, 5 740 à Calais (port et Tunnel) et 5 300 à Boulogne-sur-Mer⁵⁴.

Pour les ports, le coût des infrastructures est élevé. Alors que la Société d'exploitation des ports du détroit (SEPD)⁵⁵ avait conçu un programme d'investissement de 863 M€ en 2015, elle estime à 13,5 M€ les investissements supplémentaires liés au *Brexit* sur les ports de Boulogne et Calais. Pour Dunkerque, les investissements sont plus limités, à hauteur de 3,7 M€ entre 2019 et 2023, dans l'attente du point unique de contrôle (PUCF) estimé à 12,5 M€. Les coûts ont été de 4,6 M€, à Cherbourg, 1,75 M€ au Havre, 1,1 M€ à Saint-Malo et 0,5 M€ à Caen-Ouistreham.

Les ports peuvent voir une partie de leurs coûts remboursée par la réserve d'ajustement au *Brexit* (RAB) prévue dans le budget européen. Cette possibilité n'a pas empêché certains acteurs d'engager des recours indemnitaire : le 12 octobre 2021, le tribunal administratif de Lille a rejeté la requête de la SEPD rappelant que ces travaux incombent au propriétaire, c'est-à-dire la région, et non à l'État. Certains investissements à la charge de l'État ont engendré des délais⁵⁶. Malgré ces investissements, dans le contexte du *Brexit* et de l'épidémie de covid 19, le trafic dans les ports s'est réduit. Le nombre de poids lourds a diminué d'environ 10 % entre 2019 et 2022 (jusqu'à - 17,9 % à Dunkerque).

Sur la même période entre 2019 et 2022, les flux passagers ont chuté de 39,3 % à Calais, 41,6 % à Dunkerque et 23,8 % à Caen-Ouistreham.

⁵⁴ En 2021, Dunkerque (48,4 Mt en 2021) était le premier port d'État des Hauts-de-France et le troisième port français derrière Marseille (75,1 Mt) et le Havre (62,4 Mt). Calais est le premier port décentralisé et le quatrième port français (38,1 Mt). Calais et Dunkerque représentent à eux deux 90 % du trafic roulier français, avec respectivement 43,5 Mt et 15,0 Mt en 2019.

⁵⁵ La SEPD est une société anonyme détenue à 73 % par les CCI Région Nord de France et Côte d'Opale, qui opère les ports de Calais et Boulogne-sur-Mer.

⁵⁶ Au nouveau port de Calais ouvert depuis octobre 2021, les nouvelles passerelles d'embarquement et les aubettes commerciales demeurent insuffisamment sécurisées selon certaines compagnies transmanches et les personnels du port, qui ont fait valoir leur droit de retrait. La SEPD considère que les investissements nécessaires à la sécurisation des structures relèvent de l'État et non du concessionnaire.

b) Une baisse du trafic entre la France et l'Angleterre, de nouvelles lignes maritimes à destination de l'Irlande

Malgré les difficultés sur les liaisons franco-britanniques en 2020 et 2021, de nouvelles lignes maritimes vers l'Irlande ont ouvert.

En 2019, les sociétés P&O et DFDS réalisaient les liaisons Calais-Douvres rejoindes depuis 2021 par *Irish Ferries* qui y a basé 1 puis 3 *ferries*. En 2022, 10 *ferries* réalisent ces liaisons, soit environ une centaine de traversées quotidiennes avec un départ toutes les 30 minutes. DFDS et P&O Ferries, malgré de fortes difficultés en 2022, ont également investi dans des navires de plus forte capacité⁵⁷, et DFDS a construit un espace hors taxe (1000 m²) sur le nouveau port de Calais.

Les difficultés de P&O Ferries en 2022 : une source d'attente à la frontière

L'entreprise P&O Ferries avait positionné 5 navires sur la liaison Douvres-Calais, représentant avant mars 2022 environ 50 % du trafic poids lourds et 70 % du trafic véhicules légers de ce port. Après des difficultés, l'entreprise a décidé un plan social le 17 mars 2022 qui s'est traduit par 800 licenciements en une journée, par visioconférence. Le même jour, P&O Ferries cessait l'intégralité des rotations.

Les traversées effectuées par P&O Ferries ont repris le 27 avril 2022 à raison de trois rotations par jour pour un seul navire. Les autres navires ont repris leur activité le 17 mai (un navire supplémentaire), le 30 mai (idem), le 5 août. À date, P&O Ferries n'a remis en service que 4 des 5 navires réalisant auparavant la liaison Calais-Douvres et 28 liaisons (14 allers-retours). Aucun salarié de la branche P&O France n'aurait été concerné par ce plan social, même si une trentaine de salariés français sous contrat britannique auraient été licenciés.

Dans les autres ports, peu de nouvelles liaisons avec le Royaume-Uni ont ouvert. À Dunkerque, DFDS a créé une nouvelle liaison avec Sheerness pour les remorques non accompagnées, ainsi qu'une zone de *duty free* (750 m²) : une opportunité est née du *Brexit* selon la direction du port. Dans le même temps, sa ligne passagers entre Dunkerque-Sheerness fermait.

⁵⁷ En 2023, le port de Calais accueillera les deux *super-ferries* de la compagnie P&O, les plus grands jamais construits sur cette liaison. D'une longueur de 230 mètres et d'une capacité de 3 658 mètres linéaires, ils pourront accueillir jusqu'à 1800 passagers.

Les principales difficultés se sont surtout répercutées sur la principale compagnie de flux passagers : Brittany Ferries. Tant l'épidémie de covid 19 que les difficultés liées au *Brexit* (obligation de passeport, incertitudes) ont réduit considérablement les flux sur ses différentes lignes, notamment durant les étés 2020 et 2021, où le taux de réservation était inférieur de 80 % à celles de l'été 2019. Une aide d'État de 61,2 M€, validée par la Commission européenne, lui a été versée⁵⁸.

Tableau n° 8 : flux des passagers Brittany Ferries depuis 2019

Passagers Nov. 2021-Oct. 2022	2019	2020	2021	2022	2019 v 2022
Roscoff-Plymouth	314 099	73 917	26 874	207 015	- 34 %
St Malo - Portsmouth	310 216	84 495	47 302	244 188	- 21 %
Cherbourg - Poole	187 705	28 219	0	134 005	- 29 %
Cherbourg - Portsmouth	136 938	10 205	5 168	57 294	- 58 %
Caen - Portsmouth	801 805	266 001	163 748	583 760	- 27 %
Le Havre - Portsmouth	134 803	24 278	0	0	- 100 %
Total Manche	1 885 566	487 115	243 092	1 226 262	- 35 %
France - Irlande	89 804	8 288	28 605	131 058	46 %
Royaume-Uni - Espagne - Irlande	294 329	111 251	151 009	320 364	9 %
Total passagers (toutes lignes)	2 269 699	606 654	422 706	1 677 684	- 26 %

Source : Brittany Ferries

Brittany Ferries a rouvert ses liaisons Roscoff-Plymouth, Saint-Malo-Portsmouth, Cherbourg-Poole (immobilisées plus de deux ans) en mars 2022, tandis que Le Havre-Portsmouth devrait rouvrir en mars 2023. En 2022, le trafic entre la France et le Royaume-Uni restait réduit : comparé à 2019, l'entreprise a perdu 27 % d'activité fret et 35 % d'activité passagers.

Avant le *Brexit* la majorité des flux entre l'Irlande et l'UE passait par la route, avec 11h de trajet via le Pays-de-Galles et l'Angleterre. Ce pont terrestre entre l'Irlande et l'Europe continentale, le *landbridge*, demeure. Mais, les liaisons maritimes entre l'Irlande et la France (entre 17h et 24h de traversée) permettent d'éviter des déclarations administratives de transit.

Certains ports en ont bénéficié : les compagnies Irish Ferries, Stena Line et Brittany Ferries ont augmenté ou créé de nouvelles lignes passagers Cherbourg-Rosslare et le trafic de remorques avec l'Irlande entre 2020 et

⁵⁸ Commission européenne, affaire SA.62193, 23 septembre 2021.

2021 (8 500 poids lourds mensuels) a triplé. Se diversifiant avec le fret, Brittany Ferries a lancé la ligne hebdomadaire Le Havre-Rosslare complétant la liaison Roscoff-Cork, multipliant les volumes par sept avec 9 587 unités transportées en 2022. Elle a décidé d'ouvrir une ligne Le Havre-Rosslare aux passagers en mars 2023. À Dunkerque, DFDS a ouvert en 2022 une liaison fret vers Rosslare et expérimente depuis l'été 2022 la liaison pour les passagers Dunkerque-Rosslare.

C - Un rétablissement de la frontière facilité par les reports du *Brexit* et les flux réduits par la crise sanitaire

Au printemps 2018, au vu des négociations bloquées sur le protocole nord-irlandais, les administrations ont dû se préparer à l'éventualité d'une sortie sans accord.

Peu d'administrations étaient prêtes à la première date envisagée du *Brexit*, au 30 mars 2019 : le ministère de l'intérieur n'avait réalisé aucun recrutement ni préparé une organisation spécifique pour le retour des contrôles, tandis que le renforcement des moyens de la DGAL était limité.

Tableau n° 9 : recrutements réalisés au 13 mars 2019

Régions	Douane	DGAL	DCPAF
Hauts-de-France	267	52	0
Normandie	50	19	0
Bretagne	42	6	0
Total	357	82	0

Source : SGAE. Note : en complément des 82 recrutements réalisés par la DGAL, 35 douaniers avaient été identifiés pour effectuer les contrôles documentaires

Quatre des six ports normands et bretons n'avaient pas les infrastructures nécessaires, tandis que celles des Hauts-de-France auraient fonctionné en mode dégradé⁵⁹. Au terminal de Coquelles, la zone de contrôle n'était pas livrée et le risque de congestion aurait conduit à ne pas contrôler la totalité des flux pendant plusieurs semaines.

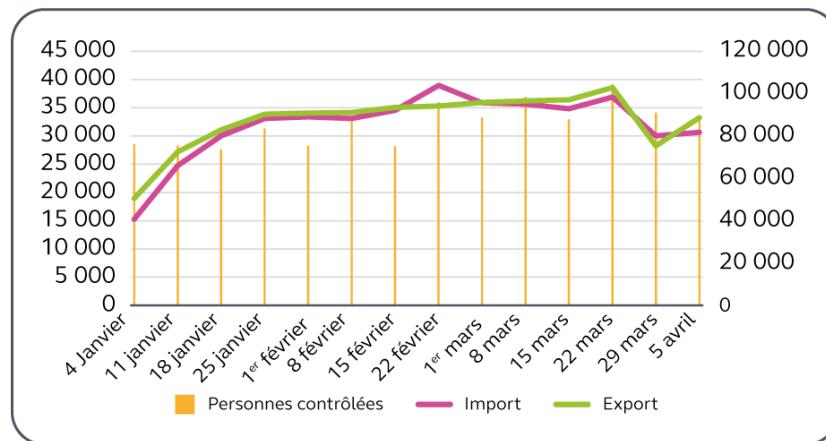
Un premier report de deux semaines (échéance fixée au 12 avril 2019) a permis de réaliser de nouvelles « marches à blanc » entre le 4 et 10 avril. Leur bilan était peu convaincant. Aucun poids lourd soumis

⁵⁹ Source : DGDDI, compte rendu du comité de pilotage *Brexit* n° 13, 29 mars 2019.

à contrôle ne s'est rendu sur les zones du port de Calais tandis que le parcours de ceux débarquant à Dunkerque était inadapté et la signalétique insuffisante⁶⁰. Le port de Saint-Malo n'avait prévu ni parking ni connexion au SI Brexit de l'unique compagnie de ferries. Les nouveaux reports successifs de dix mois (31 octobre 2019) et enfin de trois mois (31 janvier 2020) ont facilité l'amélioration des dispositifs prévus. Dès l'automne 2019, les marches à blanc pour les Hauts-de-France semblaient concluantes, à l'exception de quelques éléments de signalétique. En Bretagne, seul le port de Saint-Malo n'était pas encore prêt.

Le 1^{er} janvier 2021, le rétablissement de la frontière s'est déroulé avec des flux réduits, permettant de résorber facilement les dernières difficultés constatées. Alors que les mois de novembre et décembre 2020 étaient marqués par un comportement de surstockage, l'année 2021 débutait avec des contraintes sanitaires résultant de la crise de covid 19. Durant la première semaine complète de rétablissement de la frontière, entre le 4 et le 10 janvier 2021, le trafic fret (34 200 poids lourds) ne représentait que 50 % du trafic moyen⁶¹ et le nombre de passagers contrôlés (76 300, soit 11 500 par jour) était inférieur à 66 % des flux rencontrés hors contraintes sanitaires⁶².

Graphique n° 4 : flux fret et passagers au rétablissement de la frontière (janvier-avril 2021)



Source : DGDDI, DGPN, traitement SGDSN. L'échelle de gauche concerne les flux de marchandises, l'échelle de droite le nombre de personnes contrôlées par semaine

⁶⁰ Compte-rendu du comité de pilotage Brexit n° 15 de la DGDDI, 16 avril 2019.

⁶¹ En moyenne, environ 70 000 poids lourds franchissent la frontière franco-britannique par semaine.

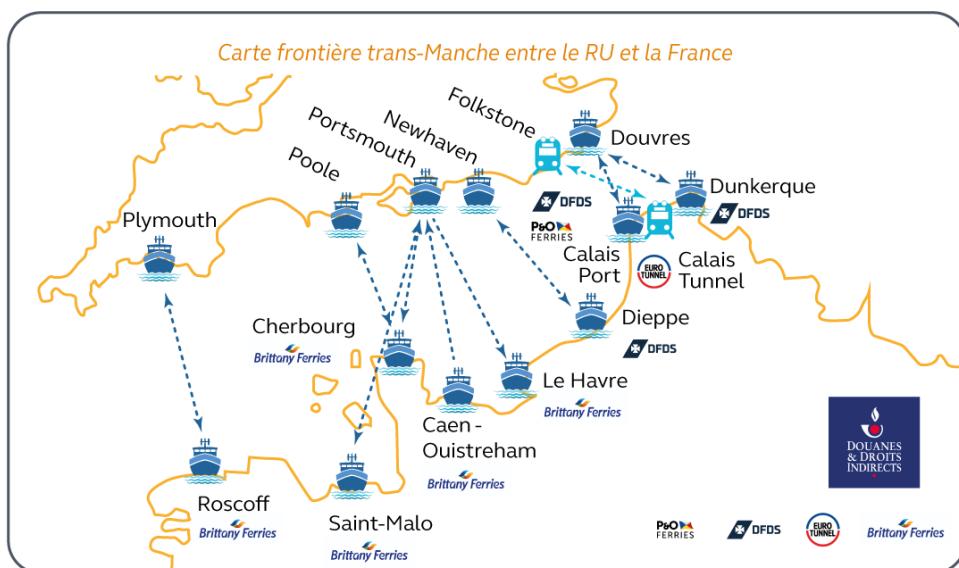
⁶² En septembre-octobre 2021, environ 250 000 contrôles passagers étaient réalisés par semaine.

Après des difficultés les premières semaines, relevant davantage de la mobilisation des acteurs privés (préparation insuffisante à l'exportation, mobilisation faible des représentants en douane enregistrés) et qui se sont traduites par un flux excessif de poids lourds dirigés vers les zones de contrôles, la frontière a été opérationnelle à la fin du mois de février 2021.

Le report à trois reprises de la sortie négociée (v. annexe 1) et le contexte sanitaire avec les fortes réductions des flux ont facilité la mise en place de la frontière.

Ce rétablissement de la frontière s'est accompagné dans les premiers mois par une forte attention portée à la fluidité des échanges, principal objectif des administrations. Consciente des enjeux de compétitivité et de concurrence intra-européenne quant au lieu du dédouanement, la Douane a défendu un cadre adapté pour assurer la fluidité au sein des infrastructures – comme au port de Calais, où 97 % des flux de marchandises sont liés au trafic transmanche.

Carte n° 1 : carte des flux transmanches en 2021



Source : DGDDI

Le rétablissement de la totalité des contrôles douaniers, vétérinaires et phytosanitaires et de passagers impliquait des contrôles nouveaux qui n'existaient plus ou peu depuis 1993. Les administrations ont fortement mobilisé les outils numériques et fait preuve de souplesse dans leurs contrôles. Les politiques de contrôles, annoncées pour reprendre en totalité en 2022 et 2023 par la DGDDI et la DGAL, s'inscrivent désormais dans un objectif nécessaire de normalisation des échanges à la frontière franco-britannique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Grâce à une organisation fortement interministérielle dans le suivi de la négociation des accords et la préparation de leur mise en œuvre, les administrations se sont adaptées au Brexit. La Douane, la direction générale de l'alimentation et son service d'inspection vétérinaires et phytosanitaires aux frontières, et la direction centrale de la police aux frontières ont dans un premier temps privilégié la fluidité sur le contrôle, notamment grâce au cadre réglementaire encore homogène entre la France et le Royaume-Uni. Elles ont été aidées dans leur préparation par les reports successifs du rétablissement de la frontière, alors qu'à la première date envisagée, le 29 mars 2019, peu de recrutements et d'investissements avaient été réalisés par les administrations et les opérateurs d'infrastructures. Le Brexit étant intervenu pendant l'épidémie de covid 19, les flux limités ont aussi réduit la pression sur le travail des administrations de la frontière. Les flux de marchandises ont repris à un niveau comparable à ceux précédant le Brexit tandis que les flux passagers demeurent encore aujourd'hui inférieurs à ceux constatés en 2019. La « frontière intelligente » permise par un nouveau système d'informations facilite le franchissement de la frontière par les camions (seuls 9,1 % d'entre eux sont désormais obligés de s'arrêter). Cela n'exonère pas la DGDDI de la nécessité de se doter d'indicateurs de suivi des contrôles menés et de leurs résultats.

Des consolidations demeurent nécessaires. Le SI « Brexit » de la Douane pourrait être davantage un outil au bénéfice de la compétitivité économique de la façade Manche-Mer du Nord, partagé avec l'ensemble des acteurs du commerce international. Pour les services vétérinaires, la structuration du Sivep demeure insuffisante. Au bout de deux ans, la réalité des flux à contrôler ne semble pas avérée pour plusieurs postes de contrôle frontaliers, notamment bretons et normands, justifiant une rationalisation. Quant à la PAF, les moyens en personnel restent à mieux adapter aux fluctuations des flux de passagers. Pour ces trois administrations, le besoin structurel d'agents de contrôles des marchandises et de passagers dans les Hauts de France nécessite d'aller plus loin que les expérimentations en cours pour fidéliser les effectifs.

En comptabilisant les 48 M€ investis par Getlink, les 13,5 M€ du port de Calais et les investissements des autres ports – dont le point de contact unique aux frontières estimé à 12,5 M€ – plus de 80 M€ d'investissements publics et privés auront permis d'assurer la fluidité au sein des infrastructures de contrôles. Pourtant, les échanges demeurent encore inférieurs à ceux constatés en 2019 malgré quelques nouveaux flux dont ils bénéficient, essentiellement en provenance d'Irlande. Les difficultés juridiques autour du tunnel sous la Manche ont trouvé une réponse, mais éloignée de l'objectif initial de la partie française d'un cadre juridique spécifique pour une installation unique née dans le cadre européen.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

1. *pour la Douane, se doter d'indicateurs de suivi des contrôles menés à la frontière franco-britannique et de leurs résultats (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
2. *rendre obligatoire, d'ici 2024, le regroupement des déclarations douanières au sein d'une « enveloppe logistique » dans le système d'information Brexit de la Douane (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
3. *ouvrir l'accès aux données du système d'information Brexit de la Douane aux agents du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire) ;*
4. *adapter à la réalité du trafic les plages horaires des postes de contrôle frontalier du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières et retirer l'agrément pour les postes les moins sollicités (ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire) ;*
5. *procéder à un audit du poste de contrôle frontalier de Boulogne-sur-Mer (ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire) ;*
6. *mettre en place un dispositif permettant d'anticiper les pics de flux de passagers et d'adapter rapidement les moyens de la police aux frontières aux points de passage les plus exposés de la frontière franco-britannique (ministère de l'intérieur et de l'outre-mer) ;*
7. *assurer la collecte des droits de chancellerie en déployant des terminaux de paiements aux points de passage de la frontière franco-britannique (ministère de l'intérieur et de l'outre-mer).*

Chapitre II

Des entreprises et des citoyens directement affectés par le *Brexit*

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne a eu des effets immédiats sur les entreprises dès le rétablissement de la frontière et a rapidement pesé sur les échanges de biens et de service entre nos deux pays. Des opportunités ont été saisies par certaines d'entre elles, en particulier dans le secteur financier et pour des investissements en France. Pour les résidents britanniques en France et français au Royaume-Uni, des facilités ont été accordées mais les contraintes nouvelles sur les déplacements et les séjours des personnes ont eu des effets rapides, en particulier pour les jeunes professionnels et les échanges scolaires.

I - Des difficultés pour certaines entreprises qui pèsent sur les échanges

Le rétablissement de la frontière a pénalisé les échanges, au détriment des entreprises françaises. Les nombreux dispositifs publics envisagés pour en limiter l'impact ont enregistré des résultats inégaux, voire très insuffisants s'agissant de l'utilisation des crédits européens de la réserve d'ajustement au *Brexit*.

A - Des coûts et des délais générés par le rétablissement de formalités

1 - Des formalités nouvelles tant à l'exportation qu'à l'importation

Dans la situation pré-Brexit, la plupart des échanges commerciaux avec le Royaume-Uni étaient effectués librement, sans formalité ni contrôle aux frontières⁶³. Avec la sortie du marché intérieur, le Royaume-Uni devient un pays tiers et les entreprises doivent respecter certaines formalités.

L'entreprise européenne exportatrice doit s'enregistrer comme exportateur auprès des douanes et obtenir un numéro EORI (*Economic Operator Registration and Identification*), prouver l'origine européenne du produit et établir une attestation d'origine⁶⁴. À défaut, elle se voit appliquer le tarif douanier britannique⁶⁵, situation qui reste relativement fréquente. Par ignorance, négligence ou du fait de l'application des dispositions de l'ACC relatives aux règles d'origine, 16 % des exportateurs français n'avaient pas demandé à bénéficier du régime préférentiel en 2021⁶⁶. Une déclaration en douane est ensuite déposée auprès du bureau de douane du lieu de chargement de la marchandise ou d'établissement de l'exportateur, avant l'édition d'un document d'accompagnement export confié au chargeur ou au transporteur. Une justification de sortie du territoire via ECS permet de bénéficier de l'exonération de TVA. La marchandise passe alors par le processus de la frontière intelligente.

L'exportateur doit ensuite répondre aux formalités britanniques : enregistrement sur l'équivalent britannique du dispositif de « frontière intelligente », le *goods vehicle movement service* (GVMS) qui génère un identifiant, le *goods movement reference* (GMR), permettant d'identifier et de déclarer la nature et l'origine des produits exportés, si les règles d'usage choisies (« *incoterm* ») entre l'entreprise française et son client prévoient que la déclaration douanière britannique est du ressort de l'exportateur ; établissement d'une entité au Royaume-Uni ou choix d'un expert douanier

⁶³ L'entreprise devait transmettre mensuellement à la douane une déclaration d'échanges de biens (DEB) reprenant l'ensemble des échanges de marchandises avec les États de l'UE et une déclaration européenne de services (DES) pour les prestations de services réalisées au profit de clients établis au sein de l'UE.

⁶⁴ L'entreprise peut demander le statut d'exportateur enregistré (EE) et obtenir un numéro REX qui lui permettra par la suite d'auto-certifier l'origine de ses produits.

⁶⁵ 87 % des lignes tarifaires britannique sont à droit zéro.

⁶⁶ Chiffres Commission européenne, obtenues par la DG Trésor. Pour les échanges avec le Japon et la Corée, la proportion est respectivement de 38 % et 30 %.

britannique agréé ; enregistrement comme personne « assujettie » non établie au Royaume-Uni pour le paiement de la TVA, respect par le transporteur des dispositions du « manuel du transporteur » (enregistrement du véhicule, règles de sécurité, etc.).

À l'importation, les procédures sont également nombreuses. Dans son rapport sur la « frontière » britannique après la sortie de l'UE, le *National Audit Office* estimait que l'exportation de produits alimentaires du Royaume-Uni vers l'UE pouvait nécessiter plus de 20 étapes différentes, là où il n'y en avait que 2 précédemment⁶⁷. Elles supposent là aussi un numéro EORI, les documents attestant de l'origine du produit, la vérification que celui-ci ne relève pas d'une réglementation particulière, une anticipation des déclarations de passage de la frontière, le choix de prestataires fiables, et une bonne formation et information du chauffeur pour les opérations d'appairage.

Si « *dédouaner, c'est pas sorcier* » pour reprendre le titre de conférences données par la Douane en amont du *Brexit*, le passage à la frontière suppose une réelle implication de l'entreprise et de la rigueur tout au long du processus. L'entreprise peut s'appuyer sur un transitaire ou un intermédiaire en douane, le représentant en douane enregistré (RDE) qui remplit pour son compte certaines formalités, le cas échéant un transitaire en France et un autre au Royaume-Uni. En toute hypothèse, elle reste responsable de sa marchandise et de l'opération d'exportation tant que le transfert de propriété au vendeur n'a pas été effectué.

2 - Des coûts et des délais supplémentaires

L'exposition au *Brexit* est variable selon les secteurs, la taille de l'entreprise, son expérience de l'exportation vers des pays tiers. Pour certaines entreprises, aguerries à l'exportation, le *Brexit* ne s'est traduit que par l'ajout d'un pays au sein de son logiciel de gestion des exportations, les surcoûts étant alors passés dans les prix. Pour d'autres, ils doivent être pris sur la marge commerciale.

À la charge de travail liée aux nouvelles obligations administratives sont venus s'ajouter des frais de recours aux opérateurs en douane et aux transitaires, pour les entreprises qui découvraient l'exportation dans un pays tiers, ainsi que l'augmentation des frais de transports occasionnée à la fois par le retrait du marché britannique de certains transporteurs et par la pénurie de chauffeurs au Royaume-Uni consécutive aux départs des

⁶⁷ « *The UK border : post UK-EU transition period* », *National Audit Office*, octobre 2021.

professionnels ressortissants de l'Union européenne⁶⁸. Enfin, la plupart des entreprises ont constaté l'allongement des délais de livraisons, estimé selon les secteurs et les produits d'une semaine à un mois⁶⁹.

Le coût du rétablissement de la frontière a pu être absorbé par la plupart des entreprises, notamment les plus grandes. Mais, la situation est plus délicate pour certaines PME.

Quelques exemples de conséquences pour des PME françaises exportatrices

Une entreprise de textiles techniques destinés à un usage médical et pharmaceutique, réalisant un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 11 M€, n'avait pas en son sein d'expert de l'exportation vers des pays tiers. Elle a été obligée de changer d'*incoterm*⁷⁰, de recourir à un importateur officiel (*broker of record*) au Royaume-Uni, responsable du respect des formalités douanières et des obligations légales qui facture cette prestation pour environ 3 % du chiffre d'affaires réalisé au Royaume-Uni. S'y ajoutent les frais de « prestations de douane export » forfaitaires de 60 € facturés par le transporteur qui, selon le volume de livraisons, peut presque doubler le montant de frais de port. L'entreprise estime que ces coûts de transaction affectent à hauteur de 9,9 % le compte de résultat contre 1,8 % pour une livraison à destination d'un État membre.

Une autre entreprise spécialisée dans la production et la vente en ligne de meubles montés en bois massif, réalisant 55 M€ de chiffre d'affaires dont 14 % au Royaume-Uni avant le *Brexit*, utilisait pour certains produits du bois précieux protégé au titre de la convention CITES. Les frais relatifs à la gestion des permis CITES à l'exportation entraînent une charge de travail représentant un coût estimé à 10 000 € par an. L'entreprise est amenée à payer deux fois les droits de douane (4,9 %), à l'importation en France puis à l'exportation après transformation au Royaume-Uni. Les frais supplémentaires pour les formalités françaises à l'export sont évalués à 30 000 €, et à 70 000 € pour les formalités britanniques à l'importation. Sur le segment de marché des meubles en bois précieux, le coût du *Brexit* pourrait dépasser 7 % du chiffre d'affaires précédemment réalisé. Les ventes des produits de cette catégorie ont diminué de plus de 50 % en 2022.

⁶⁸ Les hausses du coût du transport ont été estimées de 10 % à 20 % selon les fédérations professionnelles. Source : ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (Masa).

⁶⁹ Source : notes du Masa, entretiens avec des entreprises exportatrices.

⁷⁰ Document contractuel codifié qui spécifie les responsabilités respectives de l'acheteur et du vendeur dans le commerce international.

Au-delà des formalités liées au franchissement de la frontière et aux contraintes de la chaîne logistique, les entreprises sont également pénalisées par les restrictions aux mouvements de personnes.

Pour une entreprise ayant des sites et des fournisseurs répartis dans plusieurs pays européens, les contacts fréquents d'un pays à l'autre sont indispensables et dépendants des facilités de déplacement. Les exportations françaises peuvent également nécessiter une ou plusieurs ouvertures au Royaume-Uni avant d'être mises sur le marché et dépendent de salariés présents localement.

Des entreprises françaises confrontées aux difficultés de recrutement au Royaume-Uni

Dans une entreprise productrice de spécialités boulangeries qui expédie des ingrédients ou des produits semi-finis, 70 % des effectifs en production et dans les magasins étaient non-britanniques et 50 % des boulangers venaient d'Europe centrale et orientale. Beaucoup sont partis et n'ont pas été remplacés, le mécanisme d'immigration à points avec ses conditions de revenu minimal et le coût des visas ne permettant pas aisément leur remplacement. Une grande entreprise dans le secteur laitier rencontre la même difficulté avec son activité de découpage et d'emballage de fromages, réalisée au Royaume-Uni et qui dépendait d'une main d'œuvre originaire d'Europe de l'Est. Elle n'est plus en capacité de répondre à la demande, faute de pouvoir augmenter sa production et donc ses exportations à partir de la France pendant les périodes de consommation élevée.

Le rétablissement de la frontière a également pénalisé les importations, pour les mêmes raisons : nouvelles formalités avec mise en place de la frontière immédiate côté UE le 1^{er} janvier 2021, passage désormais obligé par des intermédiaires en douane, hausse des coûts logistiques (transports)⁷¹.

Dans le cas des commandes en ligne sur des sites de e-commerce britanniques, les particuliers subissent des hausses de prix qui peuvent être importantes par rapport à la situation pré-Brexit ou au prix affiché lors de

⁷¹ Un responsable d'une fédération professionnelle britannique dans le secteur alimentaire estime le surcoût à entre 15 et 20 %, avec pour conséquence une chute du nombre de PME exportant vers l'UE (cité par le Financial Times : *the rotten state of Brexit for the British food industry*, 1^{er} novembre 2022).

la transaction⁷². Les droits de douane sont appliqués à partir de 150 € d'achats. Si l'expéditeur ne remplit pas de certificat d'origine et ne demande pas à bénéficier du régime préférentiel, le client est amené à les débourser : pour certains produits, notamment les vêtements et autres « équipements de la personne », ils peuvent être supérieurs à 15 %. L'acheteur doit ensuite payer la TVA et parfois une commission de dédouanement facturée par le transporteur⁷³. Le surcoût total peut facilement dépasser 50 %⁷⁴.

La filière professionnelle d'opérateurs du commerce international formés aux formalités douanières, dont l'offre de travail est fortement inférieure à la demande exprimée, doit poursuivre son renforcement, engagé avec des formations nouvelles⁷⁵. Faute de compétences disponibles chez ces opérateurs, de nombreuses entreprises ont préféré internaliser celles-ci pour un coût plus élevé tandis que les PME se sont détournées d'activités d'exportation et d'importation. Le faible nombre de représentants en douanes (RDE), notamment les nuits et le weekend, ralentit le contrôle physique de lots, puisque celui-ci ne peut être réalisé sans la présence de commissionnaires mandatés. Avec la hausse du nombre de formalités douanières au niveau national (47,8 M en 2021 contre 30,1 M en 2019, + 59 %⁷⁶), la compétitivité économique française gagnerait si cette filière était mieux structurée.

B - Un impact négatif sur les exportations françaises au Royaume-Uni

1 - Une sous-performance des exportations de marchandises

Depuis le *Brexit*, la relation commerciale franco-britannique est en retrait, même s'il est difficile d'isoler un effet *Brexit* sur les échanges bilatéraux en raison de la concomitance de ce dernier et de l'épidémie de covid 19. Malgré le retour à une situation sanitaire plus proche de la normale en 2022, les résultats mettent en évidence une stagnation en euro courant des exportations françaises de marchandises vers le Royaume-Uni par rapport à 2019, soit un recul de 7,6 % en euro constant hors énergie. En euro courant hors énergie, les exportations françaises connaissent une légère baisse.

⁷² Source : UFC Que Choisir, <https://www.quechoisir.org/actualite-achats-en-ligne-et-brexit-pourquoi-vous-demande-t-on-de-payer-tva-et-douane-a-la-livraison-n90646/>

⁷³ 25 € affiché par exemple par Chronopost mais d'après l'expérience des consommateurs qui se sont adressés à Que Choisir, les tarifs sont parfois plus élevés.

⁷⁴ À titre d'illustration, pour une paire de chaussures d'intérieur proposée à 150 € à la commande, le coût final pour le consommateur sera de [150 x 1,17 x 1,20] + 22, soit 236 €, soit + 57 %.

⁷⁵ Notamment celles menées par l'ISTELI, dans les Hauts-de-France et ailleurs.

⁷⁶ Chiffres : DGDDI.

Tableau n° 10 : exportations françaises vers le Royaume-Uni (en M€)

	Moyenne 2017- 2019	2019	2020	2021	2022	2022/2019 (en %)
<i>Tous produits</i>	32 832	34 427	27 023	29 141	34 454	0
Total hors énergie	31 284	33 871	25 924	27 595	33 063	- 2,4

Source : chiffres DGDDI, traitement Cour des comptes

Sur la même période (2019-2022), les exportations dirigées vers l'UE hors Royaume-Uni progressaient de 32,4 % et les exportations françaises dans le monde en général de 17,2 %⁷⁷. La France semble avoir plus pâti du *Brexit* que ses partenaires européens⁷⁸.

Tableau n° 11 : évolution des exportations vers le Royaume-Uni hors énergie (décembre 2021-novembre 2022 par rapport à 2019, en %)

	France	Allemagne	Espagne	Italie	UE-27
<i>Tous produits hors énergie</i>	- 3,9	- 1,4	+ 14,5	+ 8,0	+ 0,7

Source : chiffres Eurostat, traitement Cour des comptes. Note : les données totales sont retraitées des produits énergétiques selon la classification CPA 2.1

Les importations françaises depuis le Royaume-Uni ont connu pour leur part une forte progression entre 2019 et 2022 comparée à 2019 (+ 43,6 %)⁷⁹. Elles sont tirées par les achats énergétiques en très forte hausse (électricité et produits pétroliers) indifférents au *Brexit*. Hors énergie, la hausse est ramenée à 10,1%, avec notamment une forte progression des importations des produits de la pêche (+ 72,9 %) et des préparations et conserves à base de pêche (+ 65 %).

⁷⁷ Ces comparaisons doivent être interprétées avec précaution, la structure des échanges influant sur leur dynamique.

⁷⁸ Sur une période de référence différente 2018-2021, l'Insee, dans sa note de conjoncture 2022 donnait des résultats similaires notant que la diminution des exportations françaises (- 14,1 %) et allemandes (- 18,6 %) vers le Royaume-Uni était plus marquée que celle de l'UE (- 10,7 %).

⁷⁹ Chiffres DGDDI, calcul Cour des comptes

L'excédent français du solde des échanges de marchandises s'est en conséquence considérablement réduit, passant de 12,7 Md€ en 2019 à 5,6 Md€ en 2022. Retraité en excluant l'énergie, il reste substantiel (9,9 Md€) mais en recul par rapport à 2019 (12,2 Md€).

2 - Des entreprises qui contribuaient aux échanges avec le Royaume-Uni s'en sont éloignées en 2021

Les incertitudes et les nouvelles contraintes liées au commerce avec le Royaume-Uni ont eu un effet dissuasif sur de nombreuses entreprises jusqu'à présent impliquées dans les échanges avec le Royaume-Uni.

La DGDDI a examiné la trajectoire de 80 000 importateurs et de 25 000 exportateurs au Royaume-Uni en 2018. 39 % des entreprises « exportatrices simples »⁸⁰ en 2018 n'avaient pas échangé avec le Royaume-Uni en 2021. Pour les « importatrices simples »⁸¹, le « taux de chute » était de 69 %. Pour les entreprises à la fois importatrices et exportatrices⁸², généralement plus aguerries, l'éloignement de la relation avec le Royaume-Uni n'est que de 16 %.

Une extrapolation à partir de ces résultats conduit à estimer entre 8 000 et 9 000 la baisse du nombre d'entreprises exportatrices vers le Royaume-Uni entre 2018 et 2021⁸³. Les exportateurs ne réalisant pas de formalités douanières hors UE et qui ne généreraient que de faibles courants d'affaires avec le Royaume-Uni ont pu se retirer de ce marché. Ils ont pu être pour partie remplacés par de nouveaux arrivants sur le marché britannique.

Une étude de la *London School of Economics* analysant l'impact commercial du *Brexit* pour les entreprises britanniques arrive à des conclusions proches⁸⁴. Le *Brexit* a réduit le nombre de « variétés » des produits échangés avec l'Union européenne et a augmenté la valeur économique par variété échangée. Elle conclut que le nouveau régime « a détruit les relations commerciales de faible valeur », ces évolutions étant plus marquées pour les exportations que pour les importations britanniques.

L'impact du *Brexit* a donc été particulièrement sensible pour les petits opérateurs et sur les opérations de faibles montants.

⁸⁰ Entreprises échangeant seulement à l'exportation avec le Royaume-Uni.

⁸¹ Entreprises échangeant seulement à l'importation avec le Royaume-Uni.

⁸² Elles représentaient 8 % des entreprises de l'étude.

⁸³ Cette estimation doit être prise avec prudence. 2021 restait marquée par les contraintes sanitaires, le mouvement peut n'être que temporaire.

⁸⁴ LSE, *Unravelling deep integration : UK trade in the wake of Brexit* , avril 2022.

3 - Une reprise des échanges de services, avec un excédent français qui subsiste grâce au secteur des voyages

Les échanges de services sont moins faciles à appréhender et les données publiques plus tardives⁸⁵. Plusieurs points valent néanmoins d'être notés :

- l'annonce du *Brexit* a donné lieu à une progression sensible des échanges bilatéraux de services, notamment des importations françaises en provenance du Royaume-Uni (+ 16,8 % en moyenne mobile sur la période 2017-2019 par rapport à 2014-2016), et à un degré moindre pour les exportations françaises (+ 11,1 %). Il fallait certainement se préparer à la sortie britannique, se prémunir contre les risques qui lui étaient associés et accélérer certains projets en cours ;
- la relation a été par la suite fortement marquée par l'épidémie. Comme le note la Banque de France⁸⁶, les activités de services nécessitant un franchissement physique de la frontière ont été les plus affectées (transports, voyages, entretien et réparation, services de fabrication pour le compte de tiers, fret) ;
- les résultats connus à ce jour pour l'année 2022⁸⁷, celle du retour à une situation proche de la normale en matière épidémique, marque une reprise forte des échanges de services, qui dépassent les niveaux atteints en 2019. Elle est la conséquence de l'explosion des prix du fret, qui bénéficie à la France, du retour des touristes britanniques en France, même si à un degré moindre que d'autres voisins européens, et d'une augmentation très sensible des échanges dans le domaine financier (assurance et services financiers). Les exportations françaises vers le Royaume-Uni ont progressé de 10,8 % sur les 12 derniers mois connus par rapport à 2019, et les importations en provenance du Royaume-Uni de 8,2 % en euros courants.

En conséquence, l'excédent bilatéral français s'est accru passant de 3,7 Md€ en 2019 à 5,3 Md€. Cette progression résulte d'abord des évolutions en matière de voyages et de déplacements : les voyageurs britanniques visitent à nouveau la France, les Français n'ont pas retrouvé le chemin du Royaume-Uni comme auparavant. Au final, hors postes voyages et transports de voyageurs, l'excédent français de services de 1,2 Md€ en 2019 s'est transformé en un déficit de 726 M€.

⁸⁵ Les données complètes pour l'année 2022 ne seront disponibles que fin juin 2023.

⁸⁶ « Brexit et commerce de services avec le Royaume-Uni », Banque de France, sept. 2022, non publié.

⁸⁷ La Banque de France a fourni à la Cour les résultats des premiers trimestres 2022, qui permettent des comparaisons entre les quatre derniers trimestres connus – du quatrième trimestre 2021 au troisième trimestre 2022.

Le tourisme français chahuté, entre la crise de covid 19 et le *Brexit*

Le secteur touristique a été l'un des plus touchés par les restrictions de déplacements liés à l'épidémie de covid 19, tant en 2020 que 2021. Un effet *Brexit* est toutefois perceptible : à conditions d'accès équivalentes, les recettes de voyages en provenance du Royaume-Uni ont plus reculé en 2021 par rapport à 2019 (- 41 %) que celles en provenance de l'UE (- 26,3 %)⁸⁸.

En 2022, l'activité touristique a bénéficié d'un retour à une situation quasi-normale et la France a connu une saison estivale record en termes d'accueil des touristes étrangers de proximité. Selon l'Insee qui a comparé la fréquentation des hôtels et campings des mois de juin à août en 2022 et 2019⁸⁹, la présence des Britanniques recule fortement (- 18 %) alors que les Allemands comme les Néerlandais étaient au contraire plus nombreux (respectivement + 13 % et + 2,6 %), pour une fréquentation tous pays confondus en retrait de 2,3 %.

Dans sa note de conjoncture sur l'économie touristique de février 2023, Atout France confirme une année 2022 en légère progression par rapport à 2019 en termes de recettes (+ 2,1 %). Si le Royaume-Uni contribue à cette tendance avec 4 % de dépenses supplémentaires, le retour des Britanniques est beaucoup moins marqué que celui des Belges (+ 23,5 %), des Allemands (+ 9,6 %), des Hollandais (+ 24,2 %) ou des Suisses (+ 16,2 %)⁹⁰. Le Royaume-Uni n'est désormais plus qu'au troisième rang en termes de recettes touristiques derrière la Belgique et l'Allemagne.

C - Un accompagnement public inégal

1 - Des campagnes d'information qui n'ont pas toutes trouvé leur public

Devant la perspective puis la réalité du retour de la frontière, un travail d'information, de sensibilisation et de préparation à l'égard des entreprises s'est imposé.

⁸⁸ Une partie peut être expliquée par le gel de la saison d'hiver 2020-2021, saison prisée des Britanniques.

⁸⁹ Insee Focus n° 275 : *Été 2022 : une fréquentation touristique au-dessus de son niveau d'avant-crise*.

⁹⁰ Source : Atout France d'après des données Banque de France.

L'ensemble des acteurs publics ou qui travaillent au développement des entreprises s'est attelé à cette tâche : Business France, CCI, régions et agences de développement régional, DGE, DGDDI, Medef et fédérations professionnelles, ministères « techniques » dans leurs champs de compétences⁹¹. De nombreux instruments ont été mis en place : numéros azur *Brexit* des CCI avec une équipe de conseillers spécialement formés pour répondre aux interrogations et aux besoins d'anticipation des entreprises ; site gouvernemental (brexit.gouv.fr) piloté par le SGAE, avec une adresse email pour poser des questions ; élaboration d'un auto-diagnostic *Brexit* d'une douzaine de pages par la DGE qui a été utilisé environ 3 000 fois ; publication de fiches et de guides (11 fiches d'informations et une quinzaine de publications pour la DGDDI, 12 vidéos dont certaines bilingues) ; organisation de « webinaires » ou de séminaires rassemblant plusieurs des intervenants mentionnés.

Un outil original de détection et de suivi des entreprises affectées par le *Brexit* : le « comité signaux faibles » des Hauts de France

À l'initiative du préfet de région, une cellule réunissant Douane, CCI et régions et s'appuyant sur les intervenants des Codefi⁹² (Banque de France, Urssaf, DRFiP) s'est mise en place pour détecter en amont les entreprises susceptibles d'être fragilisées par le *Brexit*, en s'inspirant de la méthodologie « signaux faibles » développée à titre expérimental dans certaines régions par les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets). Les données relatives au montant des exportations et des importations avec le Royaume-Uni, aux liens capitalistiques avec le Royaume-Uni (appartenance à un groupe britannique, implantation outre-manche à travers des filiales), aux fragilités financières détectées dans le cadre du Codefi, étaient complétées par un questionnaire qualitatif. 525 entreprises particulièrement exposées à un risque *Brexit* ont été identifiées, principalement dans les secteurs du commerce et de la logistique, de l'industrie-mécanique et de la chimie-pharmacie. Elles ont bénéficié d'un référent au niveau régional et de la possibilité d'utiliser la palette des aides de l'État dans le cadre du Codefi, les dispositifs du conseil régional et les accompagnements des CCI. Le dispositif n'a pu être maintenu faute de moyens. Les entreprises en difficultés restent suivies dans le cadre du système de veille et d'alerte précoce, sans lien spécifique avec le *Brexit*.

⁹¹ La Commission européenne a également été très présente avec des informations en français sur ses sites.

⁹² Comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises.

Dans une deuxième étape, une fois les conditions du *Brexit* connues le 24 décembre 2020 pour une mise en application au 1^{er} janvier 2021, il fallait informer en urgence les entreprises et les opérateurs du commerce international. Des campagnes de communication, des sites spécifiques des principales administratives concernées ont permis la diffusion d'informations et de foires aux questions. Le ministère de l'économie a mis en place une boîte email, brexit.entreprises@finances.gouv.fr, gérée par la DGE qui a reçu plus de 300 questions de janvier 2021 à novembre 2022. D'autres ministères ont décliné ce mode d'action. Début décembre 2022, seules les boîtes de la DGFiP, de la DGE et du ministère de l'agriculture étaient encore actives.

Le ministère de l'agriculture a créé une cellule *Brexit* en octobre 2020 transformée en une cellule post-*Brexit* à compter de janvier 2021. Elle réunissait le ministère, l'établissement public FranceAgriMer et les fédérations professionnelles des secteurs agro-alimentaires, avec la participation d'une représentante du service agricole de l'ambassade de France au Royaume-Uni. Cette cellule s'est réunie 16 fois, jusqu'à mai 2022. Depuis septembre 2022, un « flash infos » est envoyé aux représentants des filières exportatrices, en fonction de l'actualité.

Enfin, Business France, en sus de ses activités de conseil et d'informations « classiques » menées dans le cadre de la *Team France Export*, a élaboré un accompagnement spécifique *Easy Brexit*, facturé 3 000 € HT. Relayé par les partenaires de la *Team France Export*, il prévoyait une cartographie des risques de l'entreprise et des conseils d'ordre réglementaire et juridiques.

Ces produits n'ont pas toujours rencontré leur public. La prestation *Easy Brexit* n'a été délivrée que 22 fois et a été interrompue fin 2022, tandis que les assistances aux séminaires et « webinaires » étaient parfois clairsemées. Outre les reports successifs du *Brexit*, la crise de covid 19 a pris le dessus dans les préoccupations des dirigeants d'entreprise. Les numéros azur ont été arrêtés fin 2021 comme les autodiagnostic de la DGE. Le dernier séminaire *Brexit* de Business France s'est tenu en juin 2021. Les sites ne sont plus actualisés.

2 - Une sous-utilisation massive de la réserve d'ajustement au *Brexit*

a) Une organisation et un portage interministériel défaillant

Doté de 5,4 Md€ sur le budget européen, la réserve d'ajustement au *Brexit* (RAB) n'est pas soumise aux mêmes contraintes des autres fonds en gestion partagée. Les États sont libres d'orienter leur enveloppe de crédits prévisionnelle vers les mesures jugées pertinentes à l'échelle nationale, sans avoir à notifier de maquette financière, ni à transmettre d'informations au cours du décaissement, l'audit débutant après la période de préfinancement. 80 % des fonds ont été fournis aux États entre 2021 et 2023, à partir d'enveloppes prédéterminées, permettant de soutenir

rapidement les lauréats – dont le taux de cofinancement peut aller jusqu'à 100 %. La seule contrainte est le délai, réduit à 3 ans au lieu de 10 pour les fonds de cohésion, pour mettre en œuvre des montants importants (soit une obligation de consommation en totalité avant 2024).

La France s'est mobilisée pour obtenir une part importante de la réserve (*v. supra*) et a obtenu 736 M€. Dès juin 2021, le SGAE a compilé les mesures potentiellement éligibles à un remboursement par la réserve, à condition que celles-ci respectent le régime européen en matière d'aides d'État et que les financements aient été réalisés entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2023.

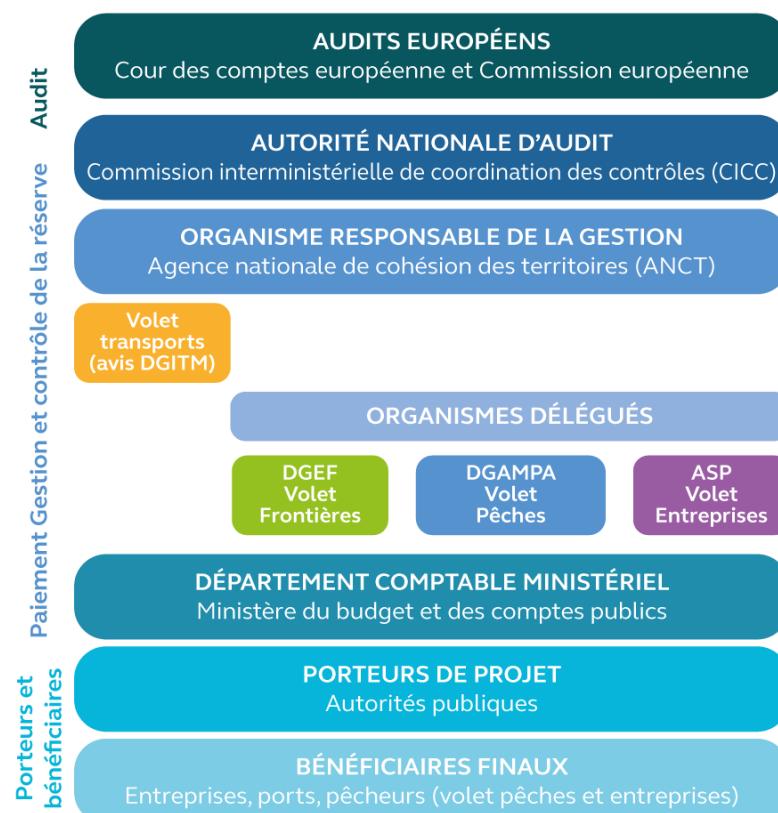
Tableau n° 12 : mesures envisagées en 2021 pour un financement par la réserve d'ajustement au Brexit

Financements pouvant faire l'objet d'une fiche-mesure	
<i>Contrôle aux frontières (dont PAF, Douane, contrôles SPS)</i>	<p>Surcoût lié au <i>Brexit</i> dans les bureaux de gestion des frontières ; étude afin de fluidifier les passages de frontières ; fourniture de kiosques de pré-enregistrement pour améliorer la fluidité des contrôles au frontière dans les points avec de nombreux ressortissants britanniques.</p> <p>Mesures de la PAF : masse salariale (recrutements 2020 et 2021 de 177 ETP), équipements, achats de véhicules, de matériels de contrôle.</p> <p>Mesures de la Douane : masse salariale (recrutements de 700 ETP entre 2018 et 2022), actions de communication et préparation, adaptation des systèmes informatiques.</p> <p>Mesures de la DGAL : masse salariale (recrutement de 466 ETP entre 2018 et 2021), analyses supplémentaires lors des contrôles, formations, marché avec prestations de conseil dans le cadre du <i>Brexit</i>.</p>
<i>Transports / portuaires</i>	Infrastructures du tunnel sous la Manche, ports : soutien financier pour l'aménagement des services douaniers et Sivep, aménagement de parking, aménagement de terminaux ferries
<i>Pêche</i>	Indemnité compensatoire de pertes de chiffre d'affaires, arrêts temporaires indemnisés, aide à l'arrêt définitif d'activité des entreprises de pêche (plan de sortie de flotte), réorganisation des flux et accompagnement à la digitalisation de criées, indemnisation de l'activité partielle de longue durée.
<i>Soutien aux entreprises</i>	Aide à la restructuration des entreprises, formation des employés des entreprises en restructuration, aide à l'internalisation des entreprises (PME) afin de permettre de nouveaux débouchés.

Source : SGAE, traitement Cour des comptes

La France a notifié le 8 novembre 2021 à la Commission européenne que l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) était l'autorité de gestion de la RAB. Des organismes intermédiaires ont été désignés : la direction générale des étrangers en France (DGEF) pour le volet « frontières », la direction générale des Affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) pour le volet « pêches » et l'ANCT pour les infrastructures portuaires avec avis technique de la DGITM. Le choix a été plus complexe pour le porteur du volet « entreprises » : l'Agence de services et de paiement (ASP) a finalement été retenue, avec avis d'opportunité de la DGE au-delà de 4 M€. Ainsi, le contrôle est mené à trois niveaux : un contrôle de premier niveau de l'organisme intermédiaire, un contrôle interne par l'ANCT, avant l'audit indépendant mené par la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC).

Schéma n° 3 : organisation de la gestion de la réserve d'ajustement au Brexit (RAB) en France



Source : ANCT

L'organisation, qui devait associer une expertise ministérielle à celle de l'ANCT en matière de fonds européens, s'est révélée défaillante. Les administrations n'ont pas adopté de stratégies pour décaisser rapidement les fonds. Alors que le calendrier initial prévoyait leur finalisation au 5 septembre 2021, elles ont fourni progressivement jusqu'en septembre 2022 le cadre d'intervention des mesures éligibles⁹³. Malgré trois notes d'alertes de l'ANCT au SGAE, à aucun moment les réunions du groupe de travail ne témoignent d'une plus grande mobilisation des administrations pour finaliser le cadre national de consommation de la RAB. Le comité de pilotage chargé de redéployer les fonds inscrits sur des mesures en souffrance s'est borné à constater le risque de sous-consommation tandis qu'aucun comité de sélection ne s'est réuni faute de dossiers transmis.

Pourtant prévu en novembre 2021, le dispositif n'est toujours pas opérationnel au printemps 2023 en raison d'une faible mobilisation des administrations malgré les renforts temporaires dont elles ont bénéficié⁹⁴. Sans leur appui, l'ANCT n'a pas produit à temps les documents requis⁹⁵. Ces administrations considèrent qu'une partie des difficultés est imputable à l'absence de piste d'audit claire et aux délais de gestion limités, qui les auraient conduites à faire preuve de prudence dans leur programmation.

La gestion de la RAB a fait l'objet d'erreurs nombreuses : pilotage peu efficace, faible portage interministériel, communication insuffisante⁹⁶.

b) Un quasi-abandon des compensations aux entreprises touchées par le Brexit

Les dépenses qui peuvent être prises en charge par la RAB sont nombreuses : outre le remboursement des coûts liés au renforcement des contrôles, un soutien peut être apporté aux filières affectées par le *Brexit*. En mai 2021, hors dispositif de guichet pour les entreprises, la direction du budget avait identifié 408 M€ de dépenses éligibles : pour les administrations (204 M€), les gestionnaires d'infrastructures (52 M€) et la pêche (142 M€). Au plus fort de la programmation, en avril 2022, le SGAE prévoyait de « saturer » l'enveloppe jusqu'à 864 M€ de dépenses éligibles,

⁹³ Source : RIS du 7 septembre 2022. Le guichet entreprises n'est pas détaillé.

⁹⁴ Toutes les administrations ont obtenu des recrutements temporaires : 10 ETP pour l'ANCT, 6 pour la DGEF, 3 pour la DGE et 2 pour la DGAMPA, pourvus malgré des difficultés notables de recrutement.

⁹⁵ Quatre annexes essentielles au descriptif du système de gestion et de contrôle (DSGC) ne sont toujours pas rédigées – dont la convention entre l'ANCT et l'ASP ainsi que le document-cadre regroupant les fiches mesures.

⁹⁶ Le site qui devait centraliser les informations (<https://www.europe-en-france.gouv.fr/la-reserve-dajustement-brexit>) n'est pas à jour. Alors que chaque administration devait avoir un site relatif à la RAB, seule la DGEF s'est dotée d'un site web.

cette surprogrammation de 128 M€ devant permettre de sécuriser un maximum de financement sans corrections financières.

Depuis avril 2022 et le versement des deux premières tranches, 403 M€ de préfinancement par la RAB sont disponibles. En septembre 2022, aucune aide n'avait encore été décaissée. En février 2023, le niveau de consommation prévisionnel est estimé à 31,5 % de l'enveloppe.

Tableau n° 13 : scénarios de consommation des crédits de la réserve d'ajustement au Brexit (en M€)

<i>Mesures financées</i>	Estimation SGAE (août 21)	Estimation SGAE (avril 2022)	Scénario central (nov. 2022)	Scénario central (fév. 2023)
« Frontières »	178	283	251	79
« Ports »	52	52	41	34
Total État et opérateurs	268	335	292	113
« Pêche »	90	102	39	91
« Entreprises »	398	409	28	22
Dont grandes entreprises	Nd	109	22	22
Dont guichet entreprises et mesures régionales	Nd	300	6	0
Total soutien filières	488	511	67	113
Assistance technique (maximum 2,5%)	18	18	9	6
Total	736	864	368	232

Source : ANCT, traitement Cour des comptes

Fin 2021, la DGE avait proposé la mise en place d'un régime d'aide d'État afin de compenser 50 % de la hausse d'une vingtaine de postes de dépenses, *a priori* imputable au Brexit selon elle⁹⁷, sur la présentation d'un état comptable ou d'une attestation du commissaire au compte. Ce schéma presupposait que les hausses constatées étaient exclusivement imputables

⁹⁷ Par exemple : dépenses liées à l'adaptation aux nouvelles normes de certification, de formations ou de ressources humaines pour traiter les procédures douanières, coûts logistiques, dépenses liées à des installations de stockage additionnelles, etc.

au *Brexit*. Lors d'échanges informels, la Commission préconisait d'utiliser les régimes exemptés existants (RGEC), les régimes *de minimis* ou l'encadrement temporaire covid 19. Finalement, suite à des échanges avec la DGE en octobre 2021, la Commission européenne a validé la prise en compte rétroactive des dépenses en dehors de la période d'éligibilité et la DGE n'a jamais notifié de demande d'aide d'État.

Face au risque de sous-consommation et avec l'aval du SGAE, l'ANCT a contacté les régions afin de leur confier la gestion et l'instruction de la mesure « guichet ». Jugée trop tardive et risquée pour les finances régionales, cette proposition a été rejetée par Régions de France en mai 2022.

Par ailleurs, la France aurait pu financer des aides afin de trouver de nouveaux débouchés, conforme à l'objectif « d'ajustement » et non de « compensation » de la réserve, mais n'a pas adopté de telles mesures pourtant proposées par d'autres États membres⁹⁸.

Les crédits initialement envisagés pour les mesures de soutien aux entreprises seront très largement sous-utilisés. L'estimation d'avril 2022 de 422 M€ de projets potentiellement éligibles est désormais ramenée à 22 M€. Selon la DGE, une partie de cette sous-consommation s'explique par la multiplicité des aides disponibles en raison de la crise sanitaire, dont avaient déjà bénéficié certaines entreprises affectées par le *Brexit*. En 2023, aucun guichet n'est désormais prévu pour soutenir les petites et moyennes entreprises.

La mobilisation de la réserve d'ajustement au *Brexit* à l'étranger

L'Irlande s'est dotée d'une *task-force* pour examiner l'impact sur les secteurs des pêches et communautés côtières. Sur les 423,3 M€ de mesures proposées, une partie sera disponible via les fonds RAB et une autre partie via le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Parmi les mesures déjà annoncées figurent 55,3 M€ pour 164 projets portés par des infrastructures côtières, 35 M€ pour les six centres portuaires appartenant à l'État, 34 M€ pour l'immobilisation temporaire des bateaux de pêche, 25 M€ pour promouvoir l'entrepreneuriat et la diversification des communautés côtières, 45 M€ d'investissements au capital d'entreprises dans le secteur de la pêche, ainsi que 11 M€ de soutien pour les PME investissant sur la digitalisation, l'innovation ou la durabilité.

⁹⁸ Une proposition faite par Business France aurait permis de financer des prestations de conseil à l'export, ou le surcoût de recours au VIE (+ 2 000 €).

En Belgique, la région de Bruxelles a mis en place un mécanisme de primes pour les entreprises qui déclarent par questionnaire l'impact sur le commerce de biens ou de services (baisse des exportations, rupture d'approvisionnement depuis le Royaume-Uni, baisse de la clientèle britannique basée à Bruxelles) ainsi que les difficultés rencontrées (formalités douanières, droits d'importations ou TVA, certifications, retards de livraisons, accès aux marchés publics britanniques). La région Flandres, a mis en place un régime d'aide de 233 M€ validé par la Commission au titre de la « perturbation de l'économie »⁹⁹.

Aux Pays-Bas, 3 régimes de financement sont prévus pour les entreprises : 185 M€ pour des dépenses passées liées au *Brexit*, aide validée par la Commission le 29 novembre 2022, 33 M€ pour les dépenses à venir (notifié le 28 octobre 2022) et 32 M€ de *EU trade programme* afin de financer des formations, services et expositions pour trouver de nouveaux marchés aux entreprises désavantageées à la suite du *Brexit*. Enfin, 200 M€ de subventions sont orientés vers le secteur de la pêche au sein de 3 plans : un plan de subvention pour la mise à niveau des navires, le soutien à la perte de revenus et la mise à l'arrêt de navires consécutifs au *Brexit*.

Ces enveloppes sont prévisionnelles : à l'instar de la France, certains pays peuvent redéfinir leurs priorités au cours de l'exécution de la réserve, voire décider de redéployer les crédits non consommés vers un autre programme communautaire.

Face à ces difficultés, la France et d'autres États membres ont obtenu fin 2022 la possibilité de réallouer les fonds de la réserve non utilisés vers le programme *RePowerEU* récemment mis en place, qui peut financer des projets de transition énergétique. Selon la Commission¹⁰⁰, environ 2 Md€ de la réserve – soit 37 % de la RAB totale – pourraient être transférés par les États membres vers *RePowerEU*, à l'occasion de la réactualisation des plans nationaux de relance et de résilience (PNRR) au printemps 2023. La France devrait, quant à elle, transférer 504 M€ vers d'autres priorités, soit 68 % de la réserve d'ajustement Brexit qui lui a été allouée.

⁹⁹ La France avait envisagé un projet similaire en octobre 2021, qui n'a jamais été notifié.

¹⁰⁰ Commission européenne, *Investment needs assessment and funding availabilities to strengthen EU's Net-Zero technology manufacturing capacity*, 23 mars 2023, p. 23.

II - Des opportunités saisies dans le secteur financier

La sortie du marché intérieur a rebattu la donne pour les entreprises implantées au Royaume-Uni et commerçant avec l'Union. Les formalités et les contraintes du passage de la frontière, les possibles divergences réglementaires à venir modifiaient les modèles d'affaires et pouvaient conduire ces entreprises à reconsidérer la localisation de leurs activités de production, de logistiques ou de services à la clientèle de part et d'autre de la Manche.

Dans un secteur comme la finance, le choix était plus contraint. Avec la fin des « passeports européens » au 1^{er} janvier 2021¹⁰¹, l'accès aux clients de l'UE passait désormais par l'établissement d'une filiale en bonne et due forme dans un État membre ou l'établissement d'une « succursale de pays tiers » qui suppose un agrément d'établissement de crédit délivré par la Banque centrale européenne sur proposition de l'ACPR, avec les nombreuses exigences associées, ou un agrément d'entreprise d'investissement délivré en France par l'ACPR. Les dérogations *via* l'octroi d'équivalence n'étaient que temporaires : elles ont concerné les dépositaires de titres centraux jusqu'à fin juin 2021 et, pour les chambres de compensation, courrent jusqu'au 30 juin 2025.

Le *Brexit* comportait donc des enjeux d'attractivité à plusieurs niveaux : entre le Royaume-Uni et l'UE, entre États membres, mais aussi dans un secteur comme la finance entre les anciens partenaires et les États-Unis. Pour y répondre, la France a mis en place une stratégie d'ensemble tournée principalement vers le secteur financier¹⁰², en s'appuyant notamment sur la région Île-de-France.

¹⁰¹ Le mécanisme de passeport européen pour les banques et les sociétés de services financiers permet aux entreprises agréées dans un État de l'UE ou de l'EEE de commercer librement dans n'importe quel autre État.

¹⁰² Le *Brexit* constituait également un argument dans le cadre de la prospection d'investisseurs asiatiques ou américains qui privilégiaient précédemment le Royaume-Uni comme base d'accès au marché européen.

A - Une démarche structurée de promotion de la place de Paris

1 - Des initiatives associant l'ensemble des acteurs publics

Le secteur financier était celui où la rupture occasionnée par le Brexit était la plus nette. Parce que la place financière de Paris avec ses banques et sociétés de gestion d'actifs était l'une des principales d'Europe continentale¹⁰³, et parce que le Royaume-Uni était historiquement de très loin le principal pays d'origine des implantations transfrontières à la fois pour la banque et les assurances en France avant le Brexit¹⁰⁴, les moyens publics ont d'abord été déployés dans ce secteur.

La relocalisation de l'Autorité bancaire européenne à Paris

Le Brexit a eu pour conséquence la relocalisation au sein de l'UE de deux agences européennes situées à Londres : l'agence européenne du médicament (AEM) chargée de l'évaluation scientifique, du contrôle et du suivi de la sécurité des médicaments dans l'UE qui employait 900 personnes et l'autorité bancaire européenne (ABE) chargée d'assurer un niveau de réglementation et de surveillance prudentielles efficace et cohérent dans l'ensemble du secteur bancaire européen, avec 173 salariés et un budget annuel de 40 M€. Le processus de décision était court : la décision par vote du Conseil de l'UE devait intervenir le 20 novembre 2017. La France a présenté une candidature pour chacune des agences, d'abord pour l'AEM avec une candidature lilloise, puis plus tardivement pour l'ABE avec une proposition d'accueil à Paris. La candidature lilloise a finalement été abandonnée par l'État sans être formellement retirée au profit d'un engagement diplomatique et politique pour l'accueil de la seule ABE. Le 20 novembre face à sept autres villes candidates, Paris l'emportait après avoir reçu autant de voix que Dublin au dernier tour de scrutin. La décision était finalement arrêtée par un tirage au sort favorable à la capitale française.

¹⁰³ La part de la France dans l'activité financière de l'UE à 27 s'établissait à 23 % en moyenne dans les trois années précédant 2020. L'Allemagne arrivait en deuxième position à 19,8 %. Source : New Financial *A new vision for EU capital markets* Paganiotis Asimakopoulos et autres, février 2022.

¹⁰⁴ Fin décembre 2016, 76 des 136 succursales bancaires implantées en France étaient britanniques (pour 18 succursales allemandes). C'était le cas de 29 succursales sur 80 dans l'assurance. 2 700 passeports financiers britanniques avaient été délivrés en France. Source : Banque de France, ACPR.

Le succès obtenu au Conseil de l'UE ne signifiait pas la fin du dossier, qui nécessitait encore un accord de siège, des locaux à la satisfaction de l'ABE et de convaincre des salariés attachés à Londres de déménager à Paris. L'éducation était un point crucial. Les sections internationales des lycées franciliens étaient saturées ; pour les élèves en cours de scolarité, il convenait de leur proposer un cursus débouchant sur un bac européen et non un bac français international. Annoncée en juillet 2018, une école européenne de la maternelle à la terminale a été ouverte à Courbevoie en septembre 2019. *In fine*, seuls huit salariés de l'ABE sur cent soixante-treize ont préféré démissionner¹⁰⁵.

Le dispositif public pour le secteur financier a été articulé autour de plusieurs mesures portant à la fois sur la promotion, l'accueil et l'attractivité fiscale et réglementaire française.

Pour mener campagne et convaincre les acteurs financiers implantés à Londres, un représentant spécial, Christian Noyer, ancien gouverneur de la Banque de France¹⁰⁶, a été destinataire d'une lettre de mission du Premier Ministre en juillet 2016. Renouvelée début novembre 2022 par lettre du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, sa mission se poursuit jusqu'au 30 juin 2024, avec une attention particulière pour les gestionnaires d'actifs internationaux notamment.

Les superviseurs ACPR et AMF ont contribué à cet effort avec des actions de communication à destination des investisseurs et entités tant britanniques que français pour les informer des conséquences concrètes du *Brexit* et les guider dans leurs démarches. Ils ont également proposé des facilités pour les procédures d'agrément destinées aux entreprises britanniques désireuses de s'implanter en France¹⁰⁷. Ces souplesses ne se sont pas opérées aux dépens du contrôle, notamment vis-à-vis d'éventuelles « coquilles vides » d'acteurs financiers refusant de doter leur nouvelle structure européenne de la gouvernance adéquate, par les autorités de supervision nationales (AMF, ACPR) ou européennes (ABE, BCE)¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Source : Business France.

¹⁰⁶ Il présidait un comité de « Paris-Europlace » consacré aux conséquences d'un potentiel *Brexit*.

¹⁰⁷ Possibilité d'un pré-agrément, formulaire simplifié en anglais, délivrances d'autorisations sous conditions suspensives liées à la réalisation d'engagements.

¹⁰⁸ La BCE a réalisé une revue des « tables de négociation » en 2020 afin de s'assurer du respect de ses exigences en matière prudentielle et considère dans sa communication du 19 mai 2022 que 21 % des *desks* nécessitent la mise en œuvre de mesures de supervision.

Au-delà de ce travail de conviction à haut niveau et d'accompagnement sur les questions d'ordres fiscal, social, réglementaire ou de supervision, une cellule d'accueil unique (« *one stop shop* ») *Choose Paris Region*, pilotée par l'agence régionale de développement francilienne, a été créée en novembre 2016 pour favoriser l'implantation des entreprises et répondre à leurs interrogations, notamment dans les domaines de l'immobilier ou des ressources humaines¹⁰⁹.

L'offre d'enseignements en langue anglaise, selon des cursus adaptés à des élèves n'ayant pas nécessairement vocation à évoluer dans un environnement francophone, était un point important pour l'accueil des salariés et de leurs familles. L'accueil de l'autorité bancaire européenne a conduit à l'ouverture de l'école européenne « *Paris La Défense* » à Courbevoie en septembre 2019, qui propose de la maternelle à la terminale un enseignement débouchant sur un bac européen. L'épidémie de covid 19 a ralenti l'arrivée des familles. Le sujet reste cependant sensible, certaines entreprises dont les salariés regrettant une mobilisation moindre des autorités pour faciliter ces cursus et ouvrir suffisamment de classes.

Enfin, des mesures ont été arrêtées pour améliorer les déterminants économiques de l'attractivité, certaines plus particulièrement tournées vers le secteur financier et ses attentes élevées en matière de rémunérations. Assoupli par la loi de finances pour 2017, le régime fiscal des impatriés¹¹⁰ ouvre aux salariés recrutés à l'étranger par une entreprise établie en France ou lors d'une mobilité interne au sein d'un groupe international plusieurs réductions d'impôts¹¹¹. Le bénéfice de ce régime a été étendu de cinq à huit ans. Il ne s'applique plus en revanche en cas de changement d'entreprise, dans un secteur où la mobilité professionnelle est fréquente.

Cette mesure fiscale s'accompagne, depuis la loi Pacte, de la possibilité pour l'impatrié de rester affilié au régime de retraite de base et complémentaire de son pays d'origine pendant sa mission en France, et de déduire de sa rémunération imposable les cotisations sociales payées à ce titre, tout en cotisant aux autres risques du régime général de sécurité sociale en France. La question des cotisations sociales employeurs reste un

¹⁰⁹ En juillet 2019, l'agence d'attractivité a absorbé l'activité de la cellule.

¹¹⁰ Il s'adresse aux personnes domiciliées fiscalement hors de France au cours des cinq dernières années civiles précédant celle de leur recrutement en France.

¹¹¹ La prime d'impatriation, calculée comme le supplément de rémunération directement lié à l'exercice de l'activité professionnelle en France, est exonérée de l'impôt sur le revenu tout comme la part de la rémunération se rapportant à l'activité exercée à l'étranger effectuée dans l'intérêt de l'employeur ; les revenus de capitaux mobiliers, les gains de cession de valeurs mobilières et droits sociaux de source étrangère sont exonérés à hauteur de 50 %.

sujet de préoccupation pour la place de Paris notamment par rapport à l'Allemagne et l'Espagne, où elles sont plafonnées.

Ces nouvelles dispositions sont venues renforcer les atouts de la place de Paris : une position privilégiée pour l'accès aux centres financiers européens, au cœur d'un réseau d'infrastructures de transports développés, à 2h16 de train de Londres ; un vivier de talents avec de nombreuses formations reconnues dans les métiers de la finance de marché et des mathématiques appliquées ; l'attrait d'une métropole mondiale pour des professionnels pouvant orienter les choix de localisation de leur entreprise ; l'existence d'un pôle financier déjà diversifié et structuré.

2 - Un renforcement limité mais réel de la place de Paris

Ces initiatives ont permis à Paris de tirer parti du Brexit même si les déplacements de capitaux et d'emplois du Royaume-Uni vers l'UE ont été plus limités qu'envisagés initialement et que certains transferts liés au Brexit ont été au bénéfice d'autres places comme New York.

D'après la société de conseil EY, 7 000 emplois auraient été déplacés vers l'UE du fait du Brexit¹¹², chiffre modeste au regard du million de salariés du secteur financier britannique, un peu plus significatif par rapport aux 109 000 emplois financiers revendiqués par la City en mars 2022¹¹³. Paris aurait attiré le plus grand nombre de ces emplois (2 800) devant Francfort (1 800) et Dublin (1 200).

Ces estimations dessinent des tendances. Dans un premier temps, alors que le contour du Brexit n'était pas arrêté, Dublin a pu apparaître comme une solution de continuité naturelle par rapport à Londres et accueillir des structures légales, avec des équipes peu nombreuses en leur sein. Les dispositions finalement arrêtées en matière financière ont conduit à des choix continentaux plus structurels et durables. Les entreprises du secteur financier ont tendance à choisir leurs lieux d'implantation selon les activités ou les fonctions, sur la base des spécialisations des places européennes : Francfort accueille souvent les sièges, là où Paris se contente de succursales mais accueille les salles de marché, aux effectifs plus nombreux.

Les autorités françaises (DG Trésor) estimaient en septembre 2022 sur la base de la réconciliation des données de l'ACPR et de l'AMF, à

¹¹² EY, *EY Financial Services Brexit Tracker: Movement within UK financial services sector stabilises five years on from Article 50 trigger*, 29 mars 2022.

¹¹³ Source : *City of London*.

2 820¹¹⁴ le nombre d'ETP relocalisés à Paris du fait du Brexit et à 222 Md€ le volume d'actifs financiers associé. Les 1 907 ETP travaillant dans les nouvelles filiales ou succursales françaises d'établissements étrangers se répartissent dans 72 établissements.

Tableau n° 14 : localisations en France des activités financières établies au Royaume-Uni avant l'annonce du Brexit

	ETP	Total actifs (en Md€)
Transferts par des établissements étrangers dans de nouvelles filiales ou succursales françaises	1 907	167 450
Dont sociétés de gestion et de portefeuille	287	46 610
Transferts par des établissements étrangers dans des succursales françaises existantes	470	2 000
Transfert par des établissements français	443	52 900
Total	2 820	222 350

Source : DG Trésor

Ces estimations sont certainement prudentes : les succursales d'entreprises de pays tiers bénéficiant d'un régime d'équivalence sont moins suivies par les superviseurs, les renforcements peuvent se faire au fil de l'eau à partir de créations d'emplois à partir de France, sans transfert formel venant du Royaume-Uni¹¹⁵, ou se situer dans des activités déjà présentes en France qui se développent par effet d'écosystème, du fait de la montée en puissance de la place de Paris. Instance de promotion de la place financière, Paris-Europlace affichait 4 500 nouveaux emplois liés au Brexit en 2021. Mi-juin 2022, l'agence d'attractivité *Choose Paris Region* estimait à 4 674 le nombre d'emplois créé dans le secteur financier à la suite du Brexit.

La localisation d'activités à Paris à la suite du Brexit a conduit à une forte diversification de l'offre de services financiers à Paris, avec le

¹¹⁴ Ces 2 820 créations d'emplois sont à mettre en regard du coût pour les finances publiques des mesures fiscales en faveur des impatriés (208 M€ en 2021 ; source PLF 2023 voies et moyens). Au regard de l'accroissement de la base fiscale dû à la localisation en France de ces emplois, la DG Trésor estime qu' « *il est probable que le régime des impatriés se traduise par un gain net pour les finances publiques* ».

¹¹⁵ L'AMF indique que les 21 sociétés de gestion de portefeuille agréées dans la phase pré-Brexit ont augmenté leurs effectifs de 29 % entre 2020 et fin 2021.

développement de la présence des grandes banques d'investissement américaines (en particulier JP Morgan, Bank of America et Morgan Stanley), des banques anglaises (Barclays, Standard Chartered), de plateformes de négociation et d'intermédiation (comme Aquis et TP ICAP), de compagnie d'assurance (Chubb) et de *hedge funds* (comme Citadel et Millenium). Les mouvements sont toutefois variables selon les activités. En matière de gestion d'actifs et malgré l'adoption d'un plan d'action visant à améliorer la compétitivité de la place de Paris (« FROG » pour *French Routes and Opportunities Garden*), la part de marché des fonds de droit français en Europe a tendance à stagner¹¹⁶. Dans ce secteur, le Royaume-Uni reste très largement dominant en Europe, loin devant la France tant en termes d'encours que d'emplois (42 000 contre un peu de 19 000 en France hors emplois indirects en 2020¹¹⁷) et les entreprises françaises moins tournées vers la gestion d'encours détenues par des clients étrangers que leurs concurrentes en moyenne en Europe (15 % des encours gérés contre 31 % en Europe¹¹⁸).

Les difficultés dans la mise en place d'un marché européen des capitaux et d'une union bancaire

Le déclenchement du Brexit a souligné le caractère inachevé de l'harmonisation du cadre européen sur les conditions d'accès au marché unique, et la possibilité de concurrence réglementaire entre États membres. Ainsi, certains pays européens ont pu prendre des mesures nationales relativement « accommodantes » vis-à-vis des acteurs britanniques leur garantissant le maintien d'un accès à leur juridiction (et uniquement à celle-ci) en dépit de la caducité du passeport européen à compter du 1^{er} janvier 2021, dans le cadre des facilités ouvertes dans le régime du « régime national pays tiers »¹¹⁹.

¹¹⁶ Source AMF.

¹¹⁷ Source : Association française de gestion (AFG) *La gestion pour compte de tiers en Europe*, février 2022. Dans cette étude, l'AFG estime qu'un emploi direct génère 4 à 5 emplois indirects.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Le terme de « régime national pays tiers » désigne les règles d'accès en vigueur par défaut au niveau de chaque État membre lorsque les régimes pays tiers des textes européens ne sont pas applicables (par exemple, lorsque la Commission n'a pas octroyé d'équivalence à un ou plusieurs pays tiers).

C'est le cas du régulateur luxembourgeois, la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF), qui a inclus le Royaume-Uni dans la liste des juridictions jugées équivalentes pour l'application du régime national luxembourgeois des pays tiers. Cela signifie en pratique que les entreprises britanniques peuvent fournir des services ou des activités d'investissement ainsi que des services auxiliaires au Luxembourg à des contreparties éligibles et à des clients professionnels sans créer de succursale au Luxembourg sur simple demande auprès de la CSSF.

Dans le même esprit, l'autorité espagnole de régulation des marchés financiers autorise, depuis juillet 2021, les entreprises d'investissement et établissements de crédit du Royaume-Uni à fournir des services d'investissement aux investisseurs professionnels et aux contreparties éligibles en Espagne sans se doter d'une présence locale ni solliciter d'agrément. Une entreprise d'investissement britannique peut donc y fournir tous les services d'investissement couverts par la directive MiFID 2 à des sociétés de gestion de portefeuille, à des fonds d'investissement ou à d'autres entreprises d'investissement sans établir de succursale.

Faute de nouvelles avancées significatives sur le plan de l'union des marchés de capitaux et d'une supervision européenne intégrée des marchés financiers de l'UE, il existe un corpus de règles européennes (*Single Rulebook*) mais il peut y avoir en pratique vingt-sept interprétations et vingt-sept approches de supervision différentes pour une même règle. Conformément à son mandat, l'Agence européenne des marchés financiers (AEMF/ESMA) met en œuvre une série d'outils et d'initiatives pour favoriser la convergence des pratiques entre les 27 régulateurs (actions de supervision communes, revues par les pairs, etc.).

La place de Paris a été une des bénéficiaires du Brexit¹²⁰ sans que la situation ne soit figée. Les grands mouvements motivés par l'adaptation au nouvel environnement réglementaire ont pour beaucoup été réalisés, mais les réallocations d'actifs ou les ajustements d'effectifs vont se poursuivre, à plus bas bruit. Des projets de réformes réglementaires sont engagés ou annoncés au Royaume-Uni (cf. *infra*). Plusieurs activités financières ne sont pas encore stabilisées entre Londres et l'UE (chambres de compensation, finance « verte »). Le polycentrisme financier européen présente des avantages en termes de proximité avec les acteurs de l'économie réelle et de diversité mais il laisse subsister une concurrence entre places financières. Il importe dès lors de ne pas relâcher les efforts de compétitivité en la matière.

¹²⁰ Selon la *City of London*, la France a gagné du terrain pour les activités bancaires internationales et cinq points de marché entre 2016 et 2020, tout en restant au deuxième rang mondial derrière le Royaume-Uni. *The City of London Our global offer to business* , mars 2022.

B - Une mobilisation étendue aux autres secteurs économiques

En octobre 2018, le Premier ministre a confié au président de Safran, Ross McInnes, une mission de promotion de la France en direction des entreprises notamment industrielles. Il s'est appuyé pour l'exercice de sa mission sur le conseiller de la directrice générale du Trésor pour l'attractivité¹²¹.

La mission a permis de détecter 11 nouveaux projets et d'appuyer 32 projets en phase de réflexion, dont 9 ont été concrétisés et pourraient créer 1 000 emplois. Elle a été renouvelée en avril 2021 par les ministres délégués chargée de l'industrie et du commerce extérieur et de l'attractivité mais paraît désormais en sommeil.

L'action régionale : l'exemple des Hauts-de-France

Les régions et leurs agences de développement se sont mobilisées. Certaines régions étaient plus concernées par le *Brexit*, comme la région Hauts-de-France en première ligne géographique et économique. L'action régionale s'est déployée en deux temps. Dans les mois qui ont suivi le référendum, des initiatives avec une certaine visibilité ont été engagées : lancement d'une campagne de communication « *welcome home* » à destination des investisseurs britanniques dès novembre 2016, ouverture d'une antenne à Londres en février 2017, déplacement de personnalités à la gare de Londres-Saint Pancras en octobre 2017, création d'un « *business lounge* » à Lille en novembre 2017 au sein de la chambre de commerce et d'industrie régionale. L'agence d'attractivité Nord France Invest (NFI) a assuré l'action et la stratégie dans la durée. Un VIE a été placé dans les locaux de Business France à Londres, remplacé à Lille en décembre 2020, par un cadre « senior », ancien de la Banque d'Angleterre. L'approche s'est voulue « modeste », partenariale (« avoir un pied des deux côtés du détroit »), proposant des solutions assises sur les locaux déjà existants et complémentaires de Business France (entreprises plus petites, prospection hors de Londres). Au-delà du développement de contenus spécifiques liés au *Brexit*, l'agence a cherché à mettre en valeur les atouts industriels de la région : cybersécurité, logistique, automobile. Elle ouvre à Lille en avril 2023 un « *UK business center* » destiné aux entreprises britanniques qui proposera des offres de conseil gratuites dans un premier temps, des rencontres d'affaires et des visites de parc d'activités.

¹²¹ La DG Trésor avait élaboré une stratégie d'attractivité post-*Brexit*, dès septembre 2016, identifiant 250 entreprises à partir de cinq critères : l'exposition à un risque d'instauration de barrières tarifaires, l'accès à une main d'œuvre étrangère spécialisée et hautement qualifiée, la dépendance aux programmes communautaires et aux financements de l'UE, la dépendance vis-à-vis du marché communautaire et l'exposition au risque réglementaire européen (autorisation de mise sur le marché pour la pharmacie, respect des normes Seveso et Reach pour l'industrie lourde).

Avec une trentaine de projets depuis 2017, le directeur général de NFI n'a pas constaté de vraies ruptures de tendance dans les implantations britanniques dans sa région et souligne qu'aucune entreprise ne met en avant le *Brexit* dans sa décision. Il mise sur le moyen terme. Par ailleurs, son agence a prospecté les entreprises chinoises ou japonaises implantées au Royaume-Uni mais sans succès à ce stade.

Au total, les décisions d'investissement en France en provenance du Royaume-Uni ont progressé depuis l'annonce du *Brexit*, même si le rythme tend à se ralentir depuis 2020. En 2022, Business France affichait 651 décisions d'investissement en provenance du Royaume-Uni avec des annonces de 27 000 créations d'emploi entre 2017 et 2021.

Tous ces projets britanniques ne sont pas motivés par le *Brexit*. Business France a identifié, entre le 1^{er} janvier 2017 et fin octobre 2022, 240 projets pour lesquels le *Brexit* est cité comme motivation principale par l'entreprise portant un projet d'implantation. 38 % d'entre eux provenaient d'entreprises situées hors du Royaume-Uni¹²². Le nombre de projets est toutefois en baisse depuis 2020. 74 de ces projets *Brexit* ont déjà été réalisés, soit un taux de transformation à ce stade de 34 %.

Tableau n° 15 : projets liés au *Brexit*, détectés par Business France

	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (10 mois)
Projets <i>Brexit</i> origine Royaume-Uni	31	38	24	11	32	11
Projets <i>Brexit</i> origine hors Royaume-Uni	23	7	30	18	5	10
Total	54	45	54	29	37	21

Source : Business France

La France, voisin le plus proche du Royaume-Uni et partenaire de premier plan a bénéficié de relocalisations – comme d'autres États membres¹²³. Il reste néanmoins difficile d'apprécier sa performance précise, au-delà des affichages des agences d'attractivité.

¹²² Un tiers d'entre eux se situaient dans le secteur financier, 20 % dans le numérique, 20 % dans l'industrie et 6 % dans les sciences du vivant.

¹²³ Début 2022, l'agence néerlandaise *Netherlands Foreign Investment Agency* revendiquait au titre du *Brexit* 316 nouvelles implantations à l'origine de 8 000 emplois principalement dans le numérique, les sciences du vivant, l'agro-alimentaire.

III - Des facilités pour les ressortissants déjà présents, des difficultés pour les nouveaux déplacements

Sur les 152 000 ressortissants britanniques résidant en France recensés par l’Insee, à peine 10 000 étaient titulaires d’un titre de séjour en 2014 et 41 480 au 30 juin 2019. Les bénéficiaires de l’accord de retrait avaient jusqu’au 1^{er} octobre 2021 pour déposer leur demande. 146 676 (92 %) des demandes de titre de séjour « accord de retrait » ont été acceptées, avec un délai de traitement moyen de 76 jours, en deçà du délai cible de 90 jours et du délai moyen pour une première demande tout titre de séjour confondu de 99 jours, souvent grâce aux dispositions mises en œuvre par les préfectures¹²⁴. Ces demandes provenaient majoritairement du Sud-Ouest (9 204 demandes en Dordogne, 7 700 en Charente) et de Paris (7 500 demandes). Tout avis négatif devait être signalé à l’administration centrale. Les refus ont été limités (environ 3 000). Ils tenaient à l’absence de justificatifs ou à des questions d’ordre public. Un dossier accepté débouche sur un titre de séjour de 5 ans, qui passera à 10 ans au prochain renouvellement en 2026. Les Britanniques déjà installés ont donc pu rester en France dans leur très grande majorité s’ils le souhaitaient.

Il en a été de même pour les Français déjà présents au Royaume-Uni. Ces derniers, moyennant 75£, pouvaient postuler soit au *settled status* s’ils étaient résidents au Royaume-Unis de manière continue depuis plus de 5 ans à la date du 31 décembre 2020, ce qui leur assure des droits équivalents à ceux des citoyens britanniques pour une durée indéfinie. S’ils y vivaient depuis moins de cinq ans ils pouvaient prétendre au *pre settled statut* puis au *settled status* après 5 années de résidence continue. De fin août 2018 à fin décembre 2022, 241 970 demandes avaient été déposées par des Français¹²⁵. Les autorités britanniques ont accordé 139 500 *settled status*, 96 190 *pre-settled status* et 6 580 refus, soit un taux de refus de 2,7%.

¹²⁴ Certaines préfectures, comme celle de la Dordogne ou celle du Lot, ont mis en place un guichet *Brexit* et une prise d’informations en ligne, afin de n’avoir qu’un seul passage à faire en préfecture au lieu des deux minimum requis pour les autres titres de séjour.

¹²⁵ Hors demandes retirées ou non valides. Source : *Home Office*.

Par contraste, le Brexit entraîne des difficultés pour les « nouveaux venus », touristes et surtout populations jeunes qui constituent le socle de la relation future entre la France et le Royaume-Uni.

Les voyages scolaires et les séjours linguistiques sont affectés. Depuis le 1^{er} octobre 2021, le Royaume-Uni s'est retiré de la *list of travellers scheme* qui interdit aux États membres de demander des visas pour des élèves non européens en voyage scolaire¹²⁶. Pour un déplacement de cette nature, le passeport est désormais obligatoire. Les élèves de nationalité française disposent de la possibilité de voyager grâce au passeport collectif mis en place en application de l'accord sur la circulation des jeunes sous couvert du passeport collectif du Conseil de l'Europe¹²⁷. Mais cette faculté est refusée aux élèves non français qui doivent présenter un passeport et pour certains d'entre eux un visa. Devant cette difficulté, de nombreux voyages scolaires vers le Royaume-Uni ont été annulés. Les voyages scolaires britanniques à finalité linguistique ou mémorielle peuvent bénéficier du régime du passeport collectif pour élèves britanniques pour des visites en France et dans sept autres pays de l'UE¹²⁸.

Ce nouveau contexte réglementaire a entraîné une diminution drastique des échanges scolaires. En dépit de l'absence de chiffres franco-britanniques, une série d'enquêtes conduites par la fédération professionnelle britannique *Tourism Alliance* a mis en évidence un recul de 83 % des voyages linguistiques pendant l'été 2022 par rapport à l'été 2019, contre seulement - 29 % pour les séjours en Irlande.

Préalablement au Brexit, les jeunes Français pouvaient bénéficier de premières expériences de séjours au Royaume-Uni dans différents cadres désormais remis en cause. Les séjours « au pair » sont désormais fermés aux ressortissants de l'UE¹²⁹, faute d'être éligibles au *Youth Mobility Scheme*. Ce dispositif, ouvert à onze pays tels que l'Australie, le Japon, l'Inde, Monaco ou Saint Marin, permet de séjourner pour travailler ou étudier au Royaume-Uni sous conditions et pour une durée maximale de deux ans. Les jeunes britanniques souhaitant travailler en France comme « au pair » doivent pour leur part demander un visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS).

Le régime de volontaire international en entreprise (VIE) était très sollicité avant le Brexit. Depuis sa mise en place en 2002, 8 240 VIE ont effectué une mission dans ce cadre au Royaume-Uni, faisant de ce pays

¹²⁶ Décision du 30 novembre 1994.

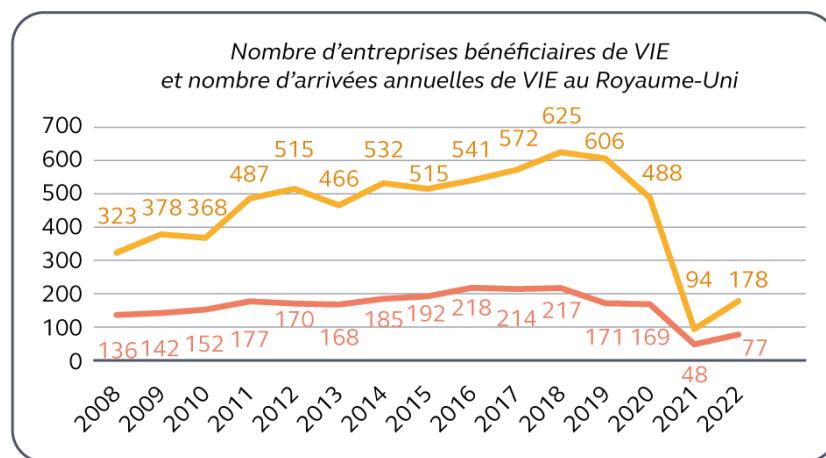
¹²⁷ Accord du 16 décembre 1961.

¹²⁸ L'Italie, l'Espagne par exemple mais pas l'Allemagne.

¹²⁹ Sauf pour les citoyens irlandais ou à bénéficier d'un *settled* ou *pre-settled status*.

jusqu'au début de l'année 2021 la quatrième destination des volontaires après les États-Unis, la Belgique et l'Allemagne. L'épidémie de covid 19 et plus encore le Brexit ont entraîné une chute du nombre de volontaires affectés au Royaume-Uni. De janvier à octobre 2021, aucune affectation n'a pu avoir lieu.

Graphique n° 5 : évolution du nombre d'arrivées annuelles de VIE et d'entreprises bénéficiaires



Source : Business France. Note : en violet le nombre d'arrivées annuelles de VIE au Royaume-Uni, en rouge le nombre d'entreprises bénéficiaires de VIE

De nouvelles missions ont été déployées à compter d'octobre 2021 sur la base du visa *Temporary Work-Government Authorized Exchanged* mais celles-ci sont désormais limitées à 12 mois alors que le statut de VIE permettait des durées allant jusqu'à 24 mois. Les entreprises doivent travailler avec un « sponsor » qui effectue les démarches administratives auprès des autorités britanniques pour leurs candidats. Le dispositif est réservé aux entreprises disposant d'une filiale au Royaume-Uni, ce qui exclut beaucoup de PME. Ce visa est également proposé aux stagiaires en entreprise ou venant au Royaume-Uni dans le cadre d'une formation de courte durée¹³⁰. Les formalités exigées (passage par un « sponsor », viatique), et les coûts liés à l'obtention du visa (frais de dossier de 259 £ et d'une « surcharge » santé de 625 £ pour un an, soit au total plus de 1 000 €) ont un effet dissuasif pour les entreprises et les candidats stagiaires. Pour les jeunes britanniques désireux de faire un stage de plus de trois mois en entreprise, seul le visa VLS-TS (99 €) est exigé.

¹³⁰ Business France étudie la possibilité de mobiliser d'autres types de visas comme les visas « global talent » ou « high potential individual » pour ses VIE.

Le régime des échanges universitaires a également été déstabilisé, au détriment des étudiants français plus nombreux au Royaume-Uni avant le Brexit que leurs homologues britanniques ne l'étaient en France. Ils doivent désormais obtenir un visa étudiant (363 £), prendre à leur compte la « surcharge santé » et surtout payer des frais de scolarité élevés, alignés sur ceux des étudiants internationaux non européens (entre 13 000 £ et 16 000 £ par an¹³¹), là où précédemment ils bénéficiaient du même traitement que les nationaux britanniques. Par ailleurs, ils ne sont plus éligibles aux prêts étudiants ouverts aux étudiants britanniques. Ces derniers, pour venir en France, doivent obtenir un visa VLS-TS et payer les frais d'inscription au même titre qu'un ressortissant d'un pays tiers, soit 2 770 € pour une année de licence à l'université, contre 170 € pour un étudiant français ou européen.

Pour les jeunes professionnels, le nouveau régime de visa peut également être dissuasif à l'entrée. Citant une étude de la société Fragomen, la *City of London* note que le coût total du visa pour un travailleur qualifié entrant au Royaume-Uni est de 6 590 € contre 376 € en France et souligne que « *les organisations avec un chiffre d'affaires élevé peuvent absorber ces coûts mais que pour les employeurs ayant un revenu plus limité, ils sont un sujet de préoccupation significatif* »¹³².

Tout en restant importantes, le renouvellement des communautés françaises au Royaume-Uni et britannique en France se ralentit. Il y a désormais un peu moins d'élèves dans le réseau scolaire français au Royaume-Uni dont les effectifs avaient beaucoup progressé jusqu'en 2017. Les associations françaises de Londres ont perdu une partie de leurs membres¹³³, les nouveaux arrivants étant en nombre plus limités. Le nombre de TPE adhérentes de la chambre de commerce franco-britannique est en recul. La composition des communautés pourrait se modifier : plus aisées, plus établies, moins diversifiées du fait du système de visas à points.

Ces difficultés ont été identifiées comme pénalisantes à terme pour la relation entre la France et le Royaume-Uni et le sommet franco-britannique du 10 mars 2023, première rencontre de ce type depuis 2018, a décidé de travailler à la recherche de solutions notamment pour les VIE ou la facilitation des voyages scolaires.

¹³¹ Source : *British Council*.

¹³² Source : *The City of London*, « *Our global offer to business* », mars 2022, déjà cité.

¹³³ « Londres accueil » dont la mission est de faciliter l'accueil des nouveaux arrivants est passée de 900 membres en 2017 à 450 en 2021 avant de connaître une petite hausse dans ses adhésions en 2022.

Le « Dordogneshire » : heureux comme un Britannique à Eymet

Avant le Brexit, la présence britannique était particulièrement significative dans certaines parties du territoire peu denses mais attractives, où elle faisait vivre « l'économie résidentielle », comme en Dordogne. Dans le bassin de vie d'Eymet, bastide du sud-Bergeracois, avec 11 000 habitants, l'Insee recensait 9 % de résidents britanniques en 2016. Dans la commune elle-même, peuplée de 2 500 habitants, ceux-ci approchaient les 20 %. À ces permanents, il convenait d'ajouter les touristes de passage ou possédant une résidence secondaire, acheminés dans la région via l'aéroport de Bergerac, avec ses dix liaisons quotidiennes avec le Royaume-Uni et ses 300 000 passagers annuels en 2019, accueillis à leur arrivée par une agence immobilière spécialisée. Le club de cricket, l'association culturelle franco-britannique de 550 membres, la classe bilingue en grande section de maternelle depuis la rentrée 2020 appelée à se généraliser en 6 ans à toutes les classes sauf les premiers niveaux de maternelle, des journaux locaux en langue anglaise (« *The Bugle* » ou « *Le clairon* ») ainsi que les magasins destinés à cette clientèle spécifique (librairie, épicerie, restaurants) témoignaient de l'empreinte britannique sur le territoire. La chambre des métiers et de l'artisanat de Dordogne recensait près de 1 000 adhérents britanniques sur ses 16 000 membres, dont 45 établis à Eymet. Ils étaient majoritairement dans le secteur des services (53 %), puis dans le bâtiment (34 %), la production (10 %) et l'alimentation (3 %). Avec le Brexit, les résidents britanniques ne peuvent plus participer aux élections et être élus au conseil municipal ; l'épicerie s'approvisionne désormais parfois en produits irlandais. La communauté britannique ne s'est pas renouvelée.

CONCLUSION

Malgré l'affichage d'un accord de libre-échange ambitieux avec l'absence d'imposition de droits de douane et de quotas, la frontière « sans friction » n'a pas vu le jour. Les entreprises ont été confrontées à des formalités et des obstacles au commerce auxquels elles n'étaient pas toutes habituées. Celles qui pratiquaient le commerce avec des pays tiers avaient les connaissances et les capacités leur permettant de s'adapter au nouvel environnement réglementaire de la relation franco-britannique. En revanche, celles qui ne commerçaient qu'au sein du marché intérieur ont découvert de nouvelles procédures, de nouveaux interlocuteurs (les douanes françaises et britanniques, le service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières pour certaines) et de nouveaux intermédiaires obligés, notamment les représentants douaniers enregistrés par ailleurs en nombre insuffisant. Dans tous les cas, le Brexit a entraîné des surcoûts qui pouvaient remettre en cause l'intérêt économique des échanges. S'y sont ajoutés les effets de pénurie de main d'œuvre au Royaume-Uni qui faisaient suite aux restrictions en matière d'immigration prises par les autorités britanniques. Les petites entreprises, les courants d'affaires de faible montant, le commerce « B to C » ont été les premiers touchés. Les campagnes d'information et les propositions d'accompagnement des acteurs publics de soutien au commerce international n'ont pas suffi à inverser ces tendances.

D'après les chiffres disponibles de l'année 2022, la relation économique franco-britannique est marquée par une sous-performance des exportations de marchandises, réduisant significativement l'excédent français antérieur au Brexit, alors que l'excédent des services ne subsiste que grâce au secteur des voyages. Il s'agit de résultats récents également marqués par les effets de l'épidémie de covid 19. Les évolutions de moyen terme de cette relation restent à évaluer.

Des entreprises précédemment implantées au Royaume-Uni ou qui auraient pu décider de s'y localiser ont été courtisées par la France. Une priorité a été donnée au secteur financier, un des plus affectés par le Brexit avec la fin du « passeport européen » dont bénéficiaient les acteurs financiers établis à Londres. Les moyens spécifiques dégagés, les mesures en faveur de l'attractivité française depuis 2016 ont permis à la place financière de Paris d'être une des bénéficiaires des relocalisations post-Brexit et de gagner quelques milliers d'emplois. La même tendance a été constatée, à un degré moindre, dans les autres secteurs économiques. Ici encore, la tendance demande à être confirmée et les efforts devront être prolongés.

La multiplication des obstacles aux échanges de jeunes – des élèves en âge scolaire aux jeunes professionnels – sources de proximité et de connaissances réciproques qui enrichissent la relation bilatérale- pourrait peser sur les relations de moyen terme. Une volonté commune de progresser sur ces questions a été affichée au sommet franco-britannique du 10 mars 2023.

Enfin, alors que la réserve d'ajustement au Brexit devait fortement bénéficier aux acteurs et secteurs les plus concernés par le Brexit, la France n'a pas su mettre en place une organisation satisfaisante permettant le décaissement rapide et sécurisé des fonds européens. Les estimations les plus récentes conduisent à une utilisation de seulement 31,5% de l'enveloppe de 736 M€ destinée à la France et à une quasi-absence de mobilisation de la sous-enveloppes destinée aux entreprises (5 % sur 498 M€). Dans le cadre de dispositions arrêtées à Bruxelles en décembre 2022, la France demandera la possibilité de réallouer 504 M€ inutilisés de la réserve d'ajustement au Brexit vers le programme « RePowerEU » récemment décidé au niveau européen.

Chapitre III

Des problèmes en suspens, des effets du Brexit accentués dans la durée

Trois ans après la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, toutes les conséquences du Brexit ne sont pas avvenues. Le processus institutionnel visant à rétablir la frontière est incomplet côté britannique. Des dispositions temporaires ont été prises par les deux parties et rouvriront des débats à leur expiration. L'effet « pays tiers » auquel est désormais sujet le Royaume-Uni va s'accentuer chaque fois que l'UE cherchera à mieux protéger son espace intérieur. Enfin les conséquences de la liberté réglementaire retrouvée par le Royaume-Uni vont s'affirmer dans le temps.

I - Une mise en œuvre du Brexit inachevée

Les conséquences du Brexit n'ont pas encore été totalement tirées par les deux parties. Différents mécanismes ont été mis en place afin de lisser les effets de la création d'une frontière commerciale et réglementaire entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Ils appellent des réexamens et de nouvelles décisions alors que des évolutions récentes sont intervenues s'agissant du protocole nord-irlandais, créant un contexte permettant d'envisager de nouvelles coopérations.

A - Des dispositions appelées à évoluer à la frontière et en matière financière

1 - Un rétablissement incomplet des formalités britanniques pour les flux de marchandises

Le Royaume-Uni n'a pas mis en place l'ensemble des contrôles consécutifs au rétablissement de la frontière au 1^{er} janvier 2021¹³⁴, certains n'étant annoncés qu'à la fin 2023 lorsque la version britannique de la « frontière intelligente », le *Target Operating Model*, sera pleinement développée et mise en œuvre :

- depuis le 1^{er} janvier 2021, les formalités et vérifications complètes ont été mises en place pour les marchandises « contrôlées »¹³⁵ ou soumises à des accises (tabac, alcool) ;
- depuis le 1^{er} janvier 2022, les pré-notifications d'importation sont exigées pour les animaux vivants, les produits d'origine animale et les produits à risque destinés à l'alimentation humaine, ainsi que des déclarations d'importations pour les produits non contrôlés ;
- ont été reportées en 2024 l'obligation de procéder à des contrôles sanitaires et phytosanitaires (SPS) supplémentaires sur les importations de l'UE, actuellement réalisés à destination et qui devaient être transférés au poste de contrôle frontalier ; l'exigence de certification sanitaire sur les produits SPS ; les interdictions et restrictions sur l'importation de viandes réfrigérées ; et l'exigence de déclarations de sûreté/sécurité sur les importations de l'UE.

Les reports de l'obligation de faire figurer le nom d'un importateur sur les emballages destinés au consommateur du 1^{er} octobre 2022 au 1^{er} janvier 2024, ou de la date de certification UKCA au 31 décembre 2024 relèvent de la même logique¹³⁶. Les acteurs du commerce transmanche continuent donc de vivre dans l'incertitude sur le traitement futur qui leur sera réservé à l'entrée sur le territoire britannique.

¹³⁴ Les autorités britanniques invoquent la nécessité d'éviter la rupture des chaînes d'approvisionnement pendant l'épidémie de covid 19 et de limiter les tensions inflationnistes.

¹³⁵ Armes, produits chimiques toxiques, produits relevant de la convention CITES.

¹³⁶ La certification UKCA, par laquelle l'entreprise affirme la conformité de son produit avec les normes environnementales, de sécurité et de santé, se substitue à la marque CE depuis le 1^{er} janvier 2021. Elle concerne principalement les produits électriques, électroniques et les dispositifs et équipements médicaux.

2 - Une équivalence temporaire des chambres de compensation britanniques dans l'Union européenne

L'UE est encore en train de tirer toutes les conséquences du Brexit, notamment en matière d'activités financières. Une des activités essentielles à leur fonctionnement, la chambre de compensation¹³⁷, a fait l'objet d'une décision d'équivalence temporaire. Arrivé à échéance le 30 juin 2022, le délai a été repoussé au 30 juin 2025.

Le marché de la compensation centrale des produits dérivés¹³⁸ est très concentré, en particulier en ce qui concerne les dérivés de taux d'intérêt de gré à gré libellés en euros, dont plus de 90 % sont compensés par une unique contrepartie centrale établie au Royaume-Uni, LCH Ltd. Deux autres chambres de compensation interviennent sur les dérivés listés libellés en euros : Eurex (basée en Allemagne, principalement active sur les dérivés actions et les dérivés de taux longs) et ICE Clear Europe (située au Royaume-Uni, principalement active sur les dérivés de taux courts et les dérivés de crédit). Du fait de l'importance de l'exposition des acteurs européens sur certains segments d'activité de compensation de produits dérivés libellés en euros, LCH Ltd et ICE Clear Europe Ltd sont considérés comme d'importance systémique pour la stabilité financière de l'UE. L'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) dispose de pouvoirs de surveillance directs mais limités sur ces entités. Cette situation peut faire porter un risque sur la stabilité financière sur l'UE.

La Commission souhaite inciter les acteurs financiers majeurs au premier rang desquels les banques, à étendre les activités de compensation centrale avec des chambres relevant du territoire européen et améliorer l'attractivité de ces dernières. Les banques européennes soulignent pour leur part les dangers d'une relocalisation forcée. Selon elles, limiter l'accès des banques de l'Union à certains gisements de liquidité (« pools ») et à certaines chambres de compensation aurait un impact significatif sur leur compétitivité vis-à-vis des banques américaines et britanniques. Des mesures pour permettre un rééquilibrage progressif des activités de compensation au profit des chambres établies dans l'UE sont à l'étude.

¹³⁷ La chambre de compensation joue le rôle d'intermédiaire entre un acheteur et un vendeur afin de réduire les risques de contrepartie liés aux valeurs mobilières lors des opérations financières sur les marchés. En France, les chambres de compensation sont sous la supervision principale de l'AMF.

¹³⁸ Dans les contrats à terme, les parties s'engagent à acheter (ou à vendre) une quantité précise d'un bien ou d'un produit financier (indices boursiers, obligations, actions ordinaires, etc.) à un prix et à une date déterminés. Une option permet à son porteur d'acheter (option d'achat) ou de vendre (option de vente) un produit à un prix fixé pour une période déterminée.

B - Des régimes transitoires et des clauses de rendez-vous dans l'accord de commerce et de coopération

L'accord de commerce et de coopération comporte lui-même des régimes transitoires qui laissent ouverte la situation susceptible de prévaloir après leur extinction.

La plus notable concerne le secteur de la pêche. Jusqu'au 30 juin 2026, les pêcheurs de l'UE conservent l'accès aux eaux britanniques (zone économique exclusive, eaux territoriales) sous réserve d'une réduction des quotas de pêche pré-Brexit de 25 %. Après cette période, les « totaux admissibles de capture » (TAC) seront négociés annuellement, sans garantie pour les pêcheurs européens. L'UE conserve toutefois la possibilité de prendre des mesures compensatoires ou de mettre fin aux dispositions de l'accord sur la pêche, ce qui ferait tomber automatiquement les volets aviation et transports de l'ACC.

En matière d'énergie, l'accord prévoit l'accès au marché européen de l'énergie, sans droit de douane ni quota, pour le Royaume-Uni¹³⁹, certaines clauses verticales (interdiction de restriction à l'export ou de double tarification des marchandises énergétiques, ouverture des marchés publics sur l'énergie) permettant de maintenir un *statu quo*. Ce chapitre de l'accord court jusqu'au 30 juin 2026 et permet à l'UE de conserver un levier de négociation en cas de difficultés en matière de pêche.

L'ACC prévoit également des clauses de rendez-vous qui conduiront à la réouverture de discussions autour du cadre global fixé par l'accord. Il invite tout d'abord à une évaluation conjointe de sa mise en œuvre cinq ans après son entrée en vigueur, puis tous les 5 ans. Les dispositions de l'accord relatives aux mesures de rééquilibrage (*cf. infra*) permettent un réexamen anticipé du volet commercial de l'accord (dès la quatrième année de l'entrée en vigueur, ou si une mesure de rééquilibrage est en vigueur depuis 12 mois), et peuvent conduire à sa dénonciation en cas de différend persistant.

Enfin, l'ACC prévoit, comme la plupart des traités internationaux, la possibilité de la dénonciation de l'accord par un des signataires, qui devient effective 12 mois après sa notification officielle au partenaire. La fin de l'accord peut également résulter du non-respect d'un « élément essentiel » du traité par une des parties : démocratie, état de droit, droits de l'homme, lutte contre « les réchauffements climatiques ».

¹³⁹ Avant la crise énergétique, le Royaume-Uni était un importateur net d'électricité (de l'ordre de 5 à 10 %) et de gaz (environ 4 à 12 %) européen.

Dans le contexte post Brexit, l'unité des 27 États membres perdure. Celle-ci passe notamment par le groupe « Royaume-Uni », réuni 2 fois par semaine, au sein duquel chaque État informe ses homologues des relations bilatérales, conformément à la déclaration annexée à l'accord. Par ailleurs, les États membres continuent de se coordonner régulièrement par la communication régulière de positions par la Commission (« *lines to take* », LTT), qui leur permet d'harmoniser leur ligne de conduite en cas de difficultés sur des dossiers concernant le Royaume-Uni.

C - Des évolutions récentes sur le protocole nord-irlandais, un contexte permettant d'envisager de nouvelles coopérations

La mise en œuvre du protocole sur l'Irlande du Nord s'est traduite dès 2021 par de grandes difficultés d'application qui ont mis son avenir en péril.

Le protocole nord-irlandais

Afin d'éviter la mise en place d'une frontière physique entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord, le protocole prévoit que les formalités douanières sont reportées en amont, lorsque les marchandises sont introduites en Irlande du Nord. Puisque la marchandise pourrait être à destination du marché nord-irlandais ou du marché irlandais, le protocole précise que les marchandises entrées en Irlande du Nord qui risquent ensuite d'être importées dans l'UE doivent faire l'objet d'un suivi particulier. Ainsi, l'Irlande du Nord doit s'aligner sur un corpus juridique européen dynamique réduit, nécessaire à la préservation de l'intégrité du marché unique et aux garanties attachées (protection des consommateurs, santé publique et animale, lutte contre la fraude).

Les contrôles sont donc effectués par les Britanniques avant l'entrée des biens en Irlande du Nord, soit en mer d'Irlande, soit à la frontière maritime (postes d'inspection frontaliers), avec un comité mixte pour vérifier l'état de ces contrôles et une compétence de la CJUE en cas de difficultés : les contrôles sont systématiques en matière sanitaires et phytosanitaires (SPS) et relèvent d'une analyse de risque pour les produits industriels. Ces règles n'empêchent pas l'intégration de l'Irlande du Nord dans le territoire douanier britannique, lui permettant de bénéficier des accords de libre-échange conclus par le Royaume-Uni avec des pays tiers.

Dès le 1^{er} janvier 2021, le Royaume-Uni a sollicité des périodes de grâce pour le rétablissement des contrôles douaniers et SPS. Des mesures transitoires ont été mises en œuvre pour les biens alimentaires et les médicaments jusqu'au 1^{er} mars 2021. Le Royaume-Uni les a prolongées unilatéralement le 3 mars pour les importations de produits alimentaires, puis à nouveau le 6 septembre 2021 pour les contrôles de produits carnés. En réaction, la Commission a présenté un « paquet de mesures flexibles » le 13 octobre 2021 afin de faciliter certains échanges (médicaments, produits alimentaires) puis une réduction des contrôles SPS à 80 % sur une gamme de denrées alimentaires par des certifications simplifiées en contrepartie d'un étiquetage spécifique des produits destinés au seul marché nord-irlandais.

Les discussions entre l'Union européenne et le Royaume-Uni ont débouché en février 2023 sur le « cadre de Windsor », désormais approuvé par le Parlement britannique. Celui-ci prévoit désormais un rôle accru du Parlement d'Irlande du Nord en cas d'évolutions règlementaires européennes risquant de créer des divergences trop fortes au sein du marché irlandais, sans que le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne soit réduit. Il prévoit également une « voie verte » pour les marchandises britanniques à destination exclusive de l'Irlande du Nord où les formalités seront réduites.

Ces développements concernent directement la France. Elle demeure la principale porte d'entrée en Europe des produits britanniques, mais également d'Irlande et d'Irlande du Nord. Au-delà du commerce bilatéral avec la France, l'intensité des flux avec l'Irlande n'a cessé d'augmenter, la France étant devenu le partenaire géographiquement le plus proche : le nombre de liaisons entre les ports irlandais et français a quadruplé depuis 2019, de 12 traversées à près de 50 par semaine.

Avec la levée des difficultés associées à ce protocole, la France pourrait envisager de nouvelles coopérations à la fois dans un cadre européen mais également bilatéral.

La mise en œuvre des volets coopération des accords est en effet aujourd'hui très faible, voire inexistante à l'échelle européenne comme bilatérale, peu d'États ayant souhaité jusqu'à présent signer des dispositions additionnelles (« *top ups* ») à l'accord de commerce et coopération¹⁴⁰. La coopération et la coordination règlementaire en matière financière pourraient être améliorées. L'accord de commerce et de coopération prévoyait en effet un « *Memorandum of Understanding* », soit

¹⁴⁰ Soit des accords bilatéraux dans les matières couvertes par l'accord de commerce et de coopération, ainsi que les matières non couvertes par l'accord.

un protocole d’entente sur les services financiers, annoncé le 26 mars 2021 mais qui n’a toujours pas été signé. Il établit essentiellement un dialogue non contraignant via un Forum, qui consiste en un échange d’informations sur les services financiers. Les sujets peuvent être inscrits à l’ordre du jour sous réserve de l’accord des deux parties. Le protocole permettra d’associer les parties prenantes en matière de régulation, tout en renforçant demain les échanges règlementaires entre autorités de contrôles.

Un autre champ d’accord pourrait concerner les échanges entre l’UE et le Royaume-Uni, en facilitant la mobilité tant des marchandises (signature d’un accord de coopération en sûreté-sécurité avec le Royaume-Uni) que des personnes. En matière de marchandises, ces accords seraient bénéfiques aux deux parties, le Royaume-Uni dépendant par exemple à 46 % des importations pour sa consommation alimentaire. Par ailleurs, la France pourrait envisager divers accords bilatéraux complémentaires, afin de renforcer les liens économiques et sociaux, notamment sur les sujets de mobilités¹⁴¹. La déclaration conjointe franco-britannique du 36^{ème} sommet franco-britannique du 10 mars 2023 évoque aussi différentes pistes de coopérations dans les domaines technologiques ou pour la lutte contre le réchauffement climatique.

II - Des évolutions de la réglementation européenne qui imposent un traitement rapide

Afin de davantage protéger ses frontières internes, l’Union européenne a adopté de nouvelles législations en matière de flux de passagers et de biens qui vont augmenter les contrôles aux frontières avec le Royaume-Uni. La mise en œuvre prochaine du dispositif *Entry-Exit System* (EES) Schengen pourrait accentuer l’allongement des temps de contrôle à la frontière et nécessite une prise en compte rapide et collective de ces nouveaux enjeux entre l’État et les opérateurs.

¹⁴¹ Cf. *supra* Chapitre II partie III.

A - La mise en place d'un nouveau système de contrôle des flux de personnes

1 - Le prochain déploiement d'un contrôle plus exigeant aux frontières Schengen de l'Europe

Dans le cadre du renforcement des contrôles aux frontières, la Commission européenne a relancé depuis 2015 le projet d'*Entry-Exit System* (EES) Schengen, un système d'information visant à mieux contrôler le respect de la durée du séjour au sein de l'espace Schengen.

Le projet *Entry-Exit System* (EES) : un renforcement majeur de la sécurité de l'espace Schengen

Introduit par le règlement 2017/2226, EES est un système informatique commun européen qui enregistre la date, l'heure et le lieu d'entrée et de sortie des ressortissants de pays tiers au sein de l'espace Schengen, calcule leur durée du séjour autorisé, et produit des signalements si celle-ci a expiré. Applicable aux personnes exemptées d'obligation de visa (dont les ressortissants britanniques) et aux titulaires d'un visa de court-séjour, EES doit supprimer l'apposition manuelle de cachets sur les passeports, le « compostage », chronophage et peu fiable pour contrôler les franchissements illégaux de frontières et faciliter le contrôle du respect de la durée maximale du séjour autorisée, soit 90 sur 180 jours en détectant les ressortissants ayant dépassé la durée de séjour autorisé (« *overstayers* »).

Pour ce faire, EES stocke les données temporelles et d'identité, les documents de voyage et les données biométriques, empreintes digitales et image faciale, de tous les ressortissants de pays tiers enregistrés. Accessibles aux autorités chargées du contrôle à la frontière et de délivrance des visas ainsi qu'à certaines autorités policières et judiciaires, ces données seront conservées de trois jusqu'à cinq ans en cas d'infraction.

Le système EES est relié au système *European Travel Information and Authorization System* (ETIAS). Similaire au dispositif *Electronic System for Travel Authorization* (ESTA) aux États-Unis, ETIAS concerne exclusivement les personnes couvertes par une exemption de visa de court-séjour, soit 30 millions de passagers annuels provenant de 60 pays dont le Royaume-Uni, les États-Unis, le Canada. Il ne délivrera pas un visa mais une autorisation de voyage sur une plateforme où les ressortissants étrangers devront remplir les principales informations demandées par le garde-frontière. La démarche coûterait 7 € pour une validité de trois ans (ou jusqu'à expiration du document de voyage), et autoriserait ensuite des entrées multiples au sein de l'espace Schengen. Le règlement ETIAS prévoit que la date de début des opérations de ce système électronique soit fixée six mois après celui d'EES.

Le déploiement d'EES a déjà été reporté à plusieurs reprises. Initialement prévu pour 2020, le nouveau calendrier présenté en 2022 prévoyait son déploiement effectif au 1^{er} mai 2023. Lors du conseil d'administration de l'agence chargée de ce projet (eu-LISA) en janvier 2023, la Commission a annoncé un retard dans la mise en place du système informatique conduisant au report du déploiement d'EES au plus tôt à l'automne 2023. Le Conseil des ministres de l'intérieur de l'Union européenne (Conseil JAI) examinera un calendrier révisé au mois d'octobre 2023.

2 - Une accélération nécessaire de la préparation en France du déploiement du nouveau système informatique commun européen

Pour les États membres, EES favorisera un meilleur contrôle des frontières. Mais, l'enregistrement biométrique de tous les primo-entrants risque d'augmenter fortement le temps de contrôle, notamment aux frontières « véhiculées » que sont celles entre le Royaume-Uni et la France. Pour la Commission, la suppression du temps de compostage du passeport et l'automatisation du contrôle de la durée du séjour déchargent les gardes-frontières de cette tâche, facilitant un contrôle complètement automatisé des entrées et sorties de l'espace Schengen.

En France, le programme « Frontière sécurisée et fluide » (PFSF) du ministère de l'intérieur est chargé de préparer le transfert juridique et technique vers EES. Un marché a été passé en 2020 avec Thalès et Gemalto pour équiper la France de 800 kiosques et tablettes de collecte et vérification de données biométriques. Pour les flux piétons, notamment aux aéroports et aux gares, 544 kiosques réaliseront le pré-enregistrement des données biométriques suivi d'une vérification par le garde-frontière en aubette ou par le système de SAS PARAFE (passage automatisé rapide des frontières extérieures), ouverts aux citoyens britanniques. Pour les flux véhiculés, notamment ceux provenant du Royaume-Uni, la France prévoit la mise en place de 250 tablettes permettant de réaliser le pré-enregistrement des informations d'identité et biométriques sans quitter les véhicules. Ainsi, au sein des ports, des tablettes (flux véhiculés, prise de données sans sortir du véhicule) et 34 kiosques (passagers en bus dont le contrôle à la frontière se fait en flux piéton) permettront le pré-enregistrement des données biométriques.

Les modélisations prévoient à ce stade un temps de contrôle unitaire multiplié par trois ou par quatre en cas d'enregistrement par le seul garde-frontière. Autorisé par le règlement, le pré-enregistrement doit permettre d'atténuer la hausse du temps de passage, grâce au soutien d'agents de facilitation et d'orientation recrutés par les gestionnaires d'infrastructures si les

systèmes proposés « fonctionnent sous la supervision d'un garde-frontière qui est chargé de détecter tout usage inapproprié, frauduleux ou anormal du système en libre-service¹⁴² ». Afin d'encadrer le pré-enregistrement des données biométriques, le ministère de l'intérieur prévoit que quatre agents de facilitation, dotés chacun d'une tablette, seraient supervisés par un garde-frontière. Ainsi, 91 ETP sont attendus pour répondre aux exigences d'EES à la frontière franco-britannique. L'État finance les investissements régaliens liés à l'adaptation des infrastructures mais il ne prend pas en charge les investissements non régaliens qui relèvent de la seule décision de l'opérateur d'une infrastructure en fonction de ses propres arbitrages économiques.

Le recours au pré-enregistrement fait aujourd'hui l'objet de négociation entre les gestionnaires d'infrastructures et l'État. Plusieurs accords ont été signés avec les sociétés aéroportuaires afin de désigner les responsabilités de chacun en matière de personnels mobilisés. Les négociations n'ont pas abouti avec le port de Dunkerque, ni avec Getlink qui a souhaité mettre en place une solution distincte de celle proposée par le ministère de l'intérieur. La proposition technologique du ministère de l'intérieur contestée par certains opérateurs, est conforme avec la règlementation européenne qui rend obligatoire la supervision par un garde-frontière. Il est possible d'envisager à l'avenir une solution déportée pour enregistrer sur un téléphone portable les données biométriques (un projet en cours de développement à la frontière néerlandaise), mais qui nécessitera tout de même la supervision d'un garde-frontière.

Certains opérateurs risquent d'être confrontés à une hausse importante du temps d'attente. Réalisés du 22 au 24 novembre 2022 au port de Calais et à l'aéroport de Nice, les premiers tests « en conditions réelles » ont révélé un besoin de mobilisation importante d'ici au lancement d'EES. Sans même l'interrogation des bases de données – françaises comme européennes – et sans la supervision d'un garde-frontière, les seules prises biométriques en pré-enregistrement en kiosque puis en enregistrement à l'aubette ont pris en moyenne respectivement 77 et 40 secondes, soit 2 minutes supplémentaires. La prise biométrique par tablettes et kiosque peut être améliorée mais les difficultés rencontrées avec des nombreux passeports (puces non fonctionnelles, passeports des personnes nées avant 1950) conduisent à s'interroger sur la fiabilité des procédures. De prochains tests seront réalisés en 2023.

¹⁴² Règlement (UE) 2016/399 dit « code frontières Schengen ».

Le modèle de certains opérateurs pourrait être remis en cause. Il semble que la clientèle aéroportuaire accepte d'arriver à l'aéroport suffisamment tôt pour réaliser ces contrôles. En revanche, celle optant pour le train risque de ne pas accepter des délais augmentés pour des entreprises ayant fait de la rapidité leur marque de fabrique, comme Getlink et Eurostar. Alors même que le temps de passage moyen a augmenté depuis le Brexit pour Eurostar, le doublement voire le triplement du temps d'attente pourrait détourner une partie des voyageurs vers l'avion.

Alors que le test réalisé à Calais prouve la nécessité d'accélérer le déploiement d'EES, aucun accord-cadre n'a encore été signé avec l'Union des ports français, empêchant le déploiement des tablettes et des kiosques¹⁴³.

Pour la France, réussir la mise en place d'EES pour les bureaux à contrôles nationaux juxtaposés (BCNJ) en place au Royaume-Uni (Londres-Saint-Pancras, Cheriton, Douvres) est impératif. Aujourd'hui, le transfert des flux de données vers les systèmes informatiques européens n'est pas assuré tandis qu'aucun emplacement ni déploiement des kiosques n'a été décidé pour Saint-Pancras. Quant à Douvres, aucun soutien public britannique n'a été annoncé à ce stade. Il convient désormais que tous les acteurs publics et privés concluent au plus tôt et d'ici la fin de l'année 2023 des accords permettant ainsi le déploiement des infrastructures nécessaires à l'entrée en vigueur d'EES.

B - Un renforcement en cours des procédures douanières

La refonte des systèmes douaniers européens va se traduire par des exigences nouvelles pour les flux de marchandises dans le cadre du déploiement du projet ICS2.

Depuis 2011, un système de contrôle de « sûreté-sécurité » des importations (*import control system* – ICS) est en vigueur dans l'UE, qui repose sur la communication d'informations au travers d'une déclaration sommaire d'entrée complète (*entry summary declaration* – ENS) avant l'arrivée de la marchandise, pour lutter contre les menaces liées au transport de produits malveillants et prohibés. ICS est remplacé

¹⁴³ Des crédits de la réserve d'ajustement Brexit (RAB) pourraient être utilisés pour financer des infrastructures nécessaires à EES, au titre des « mesures destinées à garantir le bon fonctionnement des contrôles frontaliers » mentionnées par le règlement instituant la réserve.

progressivement depuis 2021 par ICS2, un système informatique plus sécurisé. Plus nombreuses, les données à fournir doivent provenir de l'ensemble des opérateurs économiques, sous la responsabilité du transporteur. Les opérateurs déposeront leurs ENS *via* un portail européen partagé qui permettra une analyse de risque commune entre les États membres. Le projet ICS2 entre en application dans l'UE le 1^{er} mars 2023 pour le fret aérien, la version 3 de l'ICS2 pour les flux routiers, ferroviaires et maritimes devant être mise en place au 1^{er} mars 2024.

En cas d'absence de la déclaration sommaire d'entrée complète, il ne sera plus possible de réaliser la déclaration d'importation dans l'UE. Or, en 2021 selon les données du *SI Brexit*, le nombre de poids lourds sans ENS à l'import dans les PCF reliés à la frontière intelligente est resté stable, entre 75 % et 80 %. À partir du 1^{er} mars 2024, si la déclaration ENS est absente pour les flux provenant du Royaume-Uni, le transporteur ne pourra pas déposer la déclaration en douane d'importation ni le transit douanier. Dès lors, le transporteur sera bloqué avec la marchandise sans pouvoir déposer la déclaration en douane d'importation ou de transit et sans régularisation. Le risque sur la fluidité de la frontière et pour la compétitivité européenne est important, alors que les Britanniques ont décidé pour le moment de ne pas mettre en place un contrôle de sûreté et de sécurité similaire.

La signature d'un accord de coopération en sûreté-sécurité entre l'UE et le Royaume-Uni, comme avec la Suisse et la Norvège, aurait permis d'exonérer les entreprises de formalités ICS et donc du dépôt obligatoire de l'ENSL'ACC prévoit quelques coopérations en matière douanière (assistance administrative mutuelle, reconnaissance mutuelle des programmes OEA), mais ne prévoit pas de reconnaissance mutuelle à la sécurité-sûreté dans le fret (ICS) qui aurait facilité les échanges tout en maintenant les formalités de dédouanement. Une réflexion au niveau européen mériterait d'envisager une telle coopération qui déchargerait les agents des douanes européennes et les transporteurs européens.

IV - L'évolution réglementaire : une vigilance nécessaire

« *Reprendre le contrôle de nos frontières, de notre argent et de nos lois* » était le programme affiché des partisans du Brexit. Le dernier point, la souveraineté législative et réglementaire recouvrée, devait en libérant l'économie britannique du « carcan » des réglementations européennes, lui donner une nouvelle dynamique, voire permettre, selon les partisans du Brexit les plus convaincus, l'avènement d'un « Singapour sur Tamise ». En sens inverse, l'apparition d'une économie largement « déréglementée » à ses portes était l'une des craintes de l'Union européenne.

Une clause d'extinction automatique des lois européennes incorporées dans le corpus législatif britannique, les *retained EU laws*¹⁴⁴, est en cours d'examen devant le Parlement britannique¹⁴⁵. Elle donnerait au Parlement et plus encore au Gouvernement une large marge de manœuvre pour réformer ce corpus juridique ou leur substituer de nouvelles règles d'ici fin 2023, avec possibilité dans certains secteurs spécifiques de reporter l'extinction à 2026. L'ambition de divergence réglementaire est donc affichée. Mais trois ans après la sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne et deux ans après l'accord de commerce et de coopération, le mouvement paraît à ce stade d'une ampleur limitée.

A - Une liberté de diverger partiellement encadrée

Pour se prémunir contre un risque de désalignement réglementaire jouant à son détriment, l'Union européenne a obtenu que l'accord de commerce fixant le cadre de la sortie du marché intérieur comporte des dispositions substantielles sur la préservation de conditions de concurrence équitable (ou *level playing field*). L'objectif d'alignement dynamique n'a pas été atteint par l'UE. L'ACC n'en comporte pas moins des dispositions importantes et novatrices pour un accord de libre-échange, parallèlement au principe plusieurs fois réaffirmé dans l'accord d'un droit à réglementer pour les signataires.

¹⁴⁴ Incorporation prévue dans le *European Union (Withdrawal) Act* de 2018, afin de prévenir un vide juridique si les législations d'effet direct n'étaient plus applicables.

¹⁴⁵ *Retained EU Law (Revocation and Reform) Bill*.

La partie de l'accord consacrée aux conditions de concurrence équitable comportent deux types de règles : des règles horizontales en matière de subventions, de concurrence et de fiscalité ; des engagements « anti-régression » dans deux domaines : les normes sociales et de travail, et l'environnement.

En ce qui concerne les règles horizontales, l'ACC réaffirme quelques grands principes dans le domaine de la politique de concurrence et de la fiscalité¹⁴⁶, qui n'apparaissent pas très contraignants.

Le chapitre relatif aux subventions est plus substantiel. Le Royaume-Uni a accepté un corpus juridique d'inspiration communautaire, tout en n'étant plus sous le contrôle de la Commission ni de la CJUE. Les dispositions sont détaillées et les exigences fortes pour un accord de partenariat économique signé par l'UE mais néanmoins en retrait par rapport au régime d'aides d'État communautaire : création d'une autorité indépendante, définition précise des subventions et des conditionnalités attachées à leur attribution, définition des cas légitimes d'exceptions à leur encadrement, liste de subventions interdites, prise en compte des services d'intérêt économique public, seuil *de minimis*¹⁴⁷, objectif d'absence d'effet substantiel sur le commerce et les investissements entre les parties, obligations de transparence. Il ne contient pas un principe général d'interdiction des aides et donc la possibilité d'encadrer les régimes d'aides, mais seulement la possibilité d'intervenir sur l'octroi d'aides individuelles une fois celles-ci accordées¹⁴⁸.

En ce qui concerne les normes sociales et de travail et l'environnement, un principe de non-réduction et de non-affaiblissement des niveaux de protection existants à la fin de la période de transition est posée, mais il ne s'applique que si les échanges commerciaux ou les investissements entre l'UE et le Royaume-Uni sont affectés.

En matière sociale, cet engagement couvre les niveaux de protection relatifs aux droits fondamentaux au travail, aux normes de santé et de sécurité au travail, aux conditions de travail équitables et aux normes en matière d'emploi, aux droits d'information et de consultation au niveau de l'entreprise ainsi qu'à la restructuration d'entreprises. Ce champ peut

¹⁴⁶ En matière de fiscalité, les trois articles de l'accord renvoient au respect des normes définies dans le cadre de l'OCDE et à des obligations de transparence et de partages d'information, avec des clauses de non-régression.

¹⁴⁷ Mais moins contraignant que dans le régime européen, puisque le seuil est fixé à 325 000 DTS [385 000€] sur trois ans contre 200 000 € dans l'UE.

¹⁴⁸ La France a regretté que les subventions agricoles à l'agriculture ne soient pas soumises à ces disciplines.

paraître large mais l’acquis de l’Union repris dans la loi britannique est relativement peu contraignant : le Royaume-Uni avait fait jouer lorsqu’il était membre de l’Union une clause de non-participation (« *opt-out* ») à la charte sociale européenne et à la directive sur la durée du travail. Pour les règles auxquelles il avait adhéré le niveau d’exigences que devaient satisfaire des états-membres aux intérêts divergents n’était pas très élevé.

En matière de défense de l’environnement, l’accord couvre « *les niveaux de protection prévus globalement dans la législation d’une Partie ayant pour objet de protéger l’environnement, y compris de prévenir les risques pour la vie ou la santé humaines résultant d’incidences environnementales* »¹⁴⁹, définition suivie d’une liste d’exemples allant des « émissions industrielles » à « *la gestion des incidences sur l’environnement de la production agricole ou alimentaire, notamment par l’utilisation d’antibiotiques et de décontaminants* ».

La question de l’application de cette clause de non-régression aux mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), source de contentieux entre l’UE et ses partenaires commerciaux notamment les États-Unis, reste ouverte. Le ministère de l’agriculture et de la souveraineté alimentaire français souligne que les exemples cités dans l’accord sont loin de couvrir l’ensemble des risques sanitaires et phytosanitaires.

La liberté de légiférer retrouvée du Royaume-Uni est également tempérée par ses autres engagements internationaux et les rapports de force normatifs au niveau mondial. L’ACC multiplie les références aux règles de l’OMC (subventions, obstacles techniques au commerce, facilitation des échanges, marchés publics) et en réaffirme les grands principes de non-discrimination et de transparence. Il est révélateur que le premier accroc aux dispositions commerciales de l’ACC ait été traité à l’OMC et non par le mécanisme de règlement spécifique à l’accord.

Le corpus de règles internationales auquel adhère le Royaume-Uni dépasse les règles commerciales : le Royaume-Uni fait notamment partie de l’OCDE (économie, fiscalité), du comité de Bâle dont les réglementations prudentielles sur la supervision bancaire s’imposent à ses membres¹⁵⁰, de l’ONU dont de nombreux groupes élaborent les normes techniques (*World Forum for Harmonization of Vehicle Regulations* dit « WP29 » pour l’industrie automobile).

¹⁴⁹ Article 390 de l’ACC.

¹⁵⁰ Les ratios *Cooke*, prévues par le comité, qui rapportaient le niveau d’engagement d’une banque à ses fonds propres, portaient le nom d’un ancien gouverneur de la Banque d’Angleterre.

L'autonomie réglementaire du Royaume-Uni ne peut ignorer également la puissance normative de l'Union dont les règles sont parfois *de facto* des « standards » mondiaux du fait de la taille de son marché et de son activité de production de normes¹⁵¹. Il se manifeste notamment dans les domaines de l'économie numérique (protection des données, lutte contre les discours de haine), de l'environnement¹⁵² ou de la protection des consommateurs. Pour un pays dont les liens restent très forts avec le marché européen, l'attractivité normative de l'Union est une réalité dans certains secteurs¹⁵³.

Une politique commerciale britannique active, un levier de divergence réglementaire encore limité

Une politique de divergence réglementaire est appelée à être articulée avec une politique commerciale active de signatures d'accords de libre-échange, dans le cadre de la stratégie « *Global Britain* ». Cette politique vise notamment à réduire la dépendance des entreprises britanniques à l'égard du marché européen. Par le biais des dispositions relatives aux barrières non-tarifaires des accords, elle peut conduire à accepter, dans certains cas, les normes des nouveaux partenaires¹⁵⁴.

Le Royaume-Uni a signé plus de 38 accords de libre-commerce couvrant 71 pays, qui dupliquent pour l'essentiel ceux de l'UE auxquels il participait avant le Brexit¹⁵⁵. Des accords ont été conclus avec de nouveaux partenaires, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande¹⁵⁶, mais il s'agit de pays dont le poids économique est faible comparé à celui de l'Union et qui par ailleurs sont en négociation avancée avec l'UE pour conclure des

¹⁵¹ Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, 2020.

¹⁵² 570 des 2 400 *retained EU laws* identifiées par le gouvernement britannique relèveraient du secteur de l'environnement. Source : *UK regulation after Brexit*, octobre 2022.

¹⁵³ Sur l'inconvénient d'être un marché plus petit par rapport à des ensembles économiques plus larges, voir par exemple *Medical devices and the limits of UK regulatory autonomy*, Center for European Reform, août 2021.

¹⁵⁴ Le Royaume-Uni a ainsi levé les contraintes relatives au niveau de radioactivité sur les importations de produits alimentaires provenant du Japon, mises en place par l'UE à la suite de l'accident de Fukushima.

¹⁵⁵ Ce sont des accords dit de « continuité ».

¹⁵⁶ Signés respectivement en décembre 2021 et en février 2022, ils n'étaient pas ratifiés par la partie britannique en avril 2023.

accords de libre-échange¹⁵⁷. Selon le *National Audit Office*, les nouveaux accords signés avec ces deux pays amélioreront le PIB britannique après 15 ans de 500 M£, soit 0,02 % du PIB¹⁵⁸. D'autres initiatives sont en cours. Le Royaume-Uni va rejoindre un accord transpacifique, le CPTPP¹⁵⁹, dont les États-Unis se sont désormais retirés. Des négociations ont été engagées avec d'autres pays, l'Inde par exemple. Le Royaume-Uni souhaite également l'ouverture de négociations avec les États-Unis. À ce stade, il n'est pas possible de préjuger du calendrier et de la portée de ces initiatives, ni des avantages concurrentiels qui en résulteraient pour les entreprises britanniques.

Au total, deux ans après être sorti de la phase de transition pendant laquelle le Royaume-Uni restait soumis aux règles du marché intérieur, un vaste mouvement de divergence réglementaire n'a pas été constaté mais les bases en ont été posées.

B - Une vigilance nécessaire face à des divergences inéluctables

Le Royaume-Uni a quitté l'UE depuis trois ans et le marché intérieur depuis plus de deux ans. Les effets de cette sortie ne sont pas tous perceptibles, les conséquences du Brexit n'ont pas été totalement tirées ou ne se font sentir que progressivement, le mouvement de divergence réglementaire n'est que dans sa phase initiale mais les bases juridiques existent et seront renforcées avec les clauses d'extinction automatique des lois européennes encore incorporées dans le corpus législatif britannique prévues dans un projet de loi présenté fin septembre 2022 (*Retained EU Law (Revocation and Reform) Bill*).

Depuis 2021, l'UE n'a détecté qu'une infraction du Royaume-Uni à ses engagements internationaux. Le contentieux a porté sur un régime de subventions à l'installation d'éoliennes en mer conditionnées à une exigence de 60 % de contenu local dans la chaîne d'approvisionnement. L'UE a préféré suivre la voie de l'OMC plutôt que celle du mécanisme de

¹⁵⁷ Un accord a été finalisé avec la Nouvelle Zélande fin juin 2022 pour une présentation pour adoption par le Conseil et le Parlement européen en 2023 ou début 2024.

¹⁵⁸ National Audit Office, Progress with trade negotiations, 8 décembre 2021.

¹⁵⁹ Le *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* regroupe 11 pays : Australie, Brunei, Canada, Chili, Japon, Malaisie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pérou, Singapour et Vietnam.

règlement des différends de l'ACC. Après la phase de consultations lancée en mars 2022, le Royaume-Uni est revenu sur son exigence et l'UE a clos le cas le 1^{er} juillet 2022¹⁶⁰.

D'autres dossiers sont suivis avec attention au niveau communautaire. L'un d'entre eux concerne la création de huit ports francs en Angleterre, deux en Écosse et un à venir au Pays-de-Galles, bénéficiant d'une fiscalité allégée, de formalités douanières simplifiées et de rétrocession de droits de douane pour les matières utilisées dans des produits réexportés¹⁶¹, afin d'en faire des « *hubs* » pour le commerce et l'investissement. Des discussions sont en cours entre l'UE et le Royaume-Uni sur ce schéma avec le risque qu'ils contreviennent aux dispositions de l'ACC ou aux règles de l'OMC.

La Commission européenne est aussi attentive au nouveau régime britannique de contrôle des subventions, à l'évolution des règles relatives aux marchés publics et au projet de loi « *data protection and digital information bill* » qui fait peser un risque de divergence réglementaire sur la protection des données personnelles¹⁶². Un autre sujet de vigilance est relatif aux nouvelles techniques d'éditions génomiques. Un projet de loi qui ne s'applique qu'à l'Angleterre crée un cadre réglementaire spécifique pour les produits issus de ces nouvelles techniques, les distinguant des organismes génétiquement modifiés. La question d'une éventuelle activation de la partie de l'ACC relative aux conditions de concurrence équitable pourrait être posée mais l'UE est elle-même dans une phase de réflexion qui pourrait l'amener à réviser sa législation. Elle reste en conséquence prudente sur ce dossier.

Le secteur financier présente de son côté des caractéristiques particulières du fait du poids de la *City* et du marché « pertinent » qui est largement mondial, et où se joue la concurrence entre places et grands acteurs financiers. L'accès aux clients européens pour les acteurs auparavant établis au Royaume-Uni est désormais conditionné à l'établissement d'une filiale au sein de l'UE et soumis à la supervision des régulateurs des États membres ou de niveau européen. Le marché mondial (capitaux, clients) sur lequel la *City* était déjà très présente est dès lors l'enjeu de la compétition. Londres est ici en concurrence avec les places européennes mais plus encore avec New-York et les places asiatiques.

¹⁶⁰ EU and UK agree on way forward in WTO dispute concerning UK's green energy subsidy scheme (europa.eu)

¹⁶¹ *Duty drawback* en anglais.

¹⁶² Les débats britanniques sur une possible sortie de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dont le respect est explicitement prévu dans l'ACC l'accord font l'objet d'une très grande attention.

C'est un domaine où les autorités britanniques affichent leur volonté de marquer une différence réglementaire. L'heure est au réexamen des règles européennes. Parmi celles-ci, *Solvency II* qui impose aux compagnies d'assurance un niveau minimal de fonds propres fonction des risques auxquels elles sont exposées, et la directive *Market in Financial Instrument Regulation - MiFIR* présentent un intérêt particulier. En matière de cotation des sociétés, les leviers pour rendre plus attractive la place de Londres pourraient être le droit des sociétés (droits de vote multiples) et les règles de transparence périodiques et permanentes (prospectus, rapports financiers annuels, information privilégiée)¹⁶³. Enfin, la finance durable ouvre un champ important de compétition entre la *City* et les places européennes. Le 9 décembre 2022, le chancelier de l'Échiquier a annoncé une série de mesures s'inscrivant dans une logique d'ajustements progressifs du cadre de régulation financière. Beaucoup sont la déclinaison de propositions déjà annoncées et font référence à des consultations à venir conduites par les régulateurs techniques.

Par ailleurs, le Royaume-Uni souhaite avancer dans les technologies émergentes. Dans son « discours d'automne » du 17 novembre 2022, le chancelier de l'échiquier énumérait cinq secteurs qui pourraient permettre au Royaume-Uni d'être à l'initiative : le numérique, les sciences du vivant, les technologies « vertes », la finance et le « *manufacturing avancé* »¹⁶⁴. Dans ces domaines, les Britanniques peuvent s'appuyer sur la force de leur recherche et leur écosystème de startups toujours le premier d'Europe ; ils sont en situation d'aller plus vite seuls que l'UE à 27. Bénéficiant de l'avantage du « précurseur », ils peuvent proposer aux entreprises un marché test où venir expérimenter leurs nouveaux produits. Intelligence artificielle, véhicules autonomes, technologies génétiques, *blockchain*, des premiers mouvements se dessinent et pourraient se concrétiser rapidement.

L'éloignement normatif et réglementaire entre le Royaume-Uni et l'UE paraît d'autant plus inéluctable qu'à côté des divergences résultant des initiatives britanniques, l'Union européenne produit elle-même de nouvelles règles modifiant en permanence ses propres réglementations. Depuis la sortie du Royaume-Uni du marché intérieur, l'UE a poursuivi ses chantiers réglementaires dans de nombreux domaines. En matière financière, le Royaume-Uni pourrait chercher à s'éloigner du règlement MiFIR alors que la Commission propose de le réformer ; dans le numérique sont entrés en vigueur le règlement sur les marchés numériques (DMA) et le règlement sur les services numériques (DSA) ; la stratégie du « pacte vert » se décline en nouveaux textes, tandis que la réponse à l'*Inflation Reduction Act* américain va produire de nouveaux dispositifs.

¹⁶³ Source : AMF.

¹⁶⁴ L'industrie 4.0.

Une veille active est donc nécessaire sur l'évolution réglementaire. Elle ne se réduit pas au suivi de l'accord de commerce et de coopération et des engagements internationaux du partenaire britannique réalisé par la Commission, ni au tour d'horizon mensuel au niveau du groupe de travail « Royaume-Uni » du Conseil, travaux auxquels la France prend sa part¹⁶⁵. Il s'agirait aussi d'aller au-delà du suivi au fil de l'eau des questions sectorielles qui est effectué par les ministères intéressés et, en tant que de besoin, au niveau interministériel.

À la lumière des premières années d'expérience du Brexit, une approche d'ensemble des dynamiques de moyen terme à l'œuvre en matière de divergence réglementaire permettrait d'identifier des priorités d'action de la France dans les instances européennes et dans un cadre bilatéral. La méthode interministérielle qui a fait ses preuves au moment de la préparation du Brexit pourrait être activée, sous l'impulsion du SGAE qui pourrait coordonner un travail spécifique de réflexion et de mise en cohérence au-delà de la simple addition de dossiers techniques en cours. Cette revue interministérielle des dynamiques de divergence réglementaire permettrait ainsi de mieux identifier les effets de moyen terme du Brexit sur les principales politiques publiques et les moyens de mieux les anticiper et d'y répondre.

¹⁶⁵ La Commission présente aussi un rapport annuel. Il ne sera produit que tous les deux ans à compter de 2026.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le Brexit n'est pas terminé. Il reste incomplet pour le Royaume-Uni, avec certaines échéances reportées début 2025. De nombreux régimes temporaires sont en place, en matière financière, de pêche, de statuts réservés aux ressortissants européens au Royaume-Uni. Les difficultés un temps surmontées par ces mesures transitoires pourraient refaire surface à leur extinction. Les difficultés associées aux dispositions du protocole nord-irlandais empêchaient des avancées sur les volets coopération de l'accord de commerce et de coopération, désormais susceptibles d'être relancées grâce aux résultats obtenus par l'accord de Windsor de février 2023.

Le statut de pays tiers du Royaume-Uni sera de plus en plus marqué chaque fois que l'UE cherchera à assurer la préservation de son espace intérieur, ce qu'elle s'apprête à faire en matière d'accueil de personnes (système EES) et de marchandises (ICS2). Une accélération de la préparation en France du déploiement du nouveau système informatique commun européen à la frontière Schengen apparaît au demeurant nécessaire.

Enfin, le risque de divergences réglementaires, qui ne s'est concrétisé qu'à la marge deux ans après la sortie complète du Royaume-Uni du marché intérieur, est à venir. Malgré la présence de « cordes de rappel » dans l'accord de commerce et de coopération ou résultant des intérêts bien compris de part et d'autre de la Manche, l'activité normative européenne et la volonté britannique de tirer parti de sa liberté réglementaire retrouvée ne peuvent conduire qu'à des écarts de plus en plus marqués entre l'UE et son voisin proche. Au-delà du suivi des dossiers sectoriels, une réflexion spécifique sous l'impulsion du SGAE permettrait de mieux identifier les forces à l'œuvre de divergence réglementaire et d'en tirer les conséquences en termes de priorités sur les principales politiques publiques.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

8. conclure d'ici fin 2023 des accords avec les gestionnaires d'infrastructures sur la frontière franco-britannique en vue du déploiement du système informatique commun européen Entry-Exit System Schengen (ministère de l'intérieur et de l'outre-mer) ;
 9. procéder à une revue interministérielle des dynamiques de divergence réglementaire et des effets de moyen terme du Brexit sur les principales politiques publiques et en tirer des priorités d'action dans les instances européennes et dans un cadre bilatéral (services de la Première ministre, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, ministre de l'Europe et des affaires étrangères).
-

Annexes

Annexe n° 1.	les étapes vers le Brexit (2016 - 2021)	120
Annexe n° 2.	les conséquences économiques pour les filières pêche et transformation des produits de la mer	126
Annexe n° 3.	le SI Brexit de la Douane	129
Annexe n° 4.	les Britanniques en France en 2016	130

Annexe n° 1. les étapes vers le Brexit (2016-2021)

Du référendum au projet d'accord de retrait (juin 2016 - octobre 2018) : un calendrier tenu sans accord majoritaire au Royaume-Uni

Annoncé par David Cameron en 2015, le référendum du 23 juin 2016 voit 51,89 % des suffrages exprimés se prononcer pour le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Dès ces résultats, l'Union européenne et le Royaume-Uni ont préparé les instances de négociations requises pour la première activation historique de l'article 50 du traité sur l'Union européenne (TUE).

Le 25 juin, le Conseil de l'UE a désigné Didier Seeuws, ancien représentant permanent adjoint de la Belgique devenu fonctionnaire européen à la tête de la première « *Task Force sur le Royaume-Uni* » afin d'organiser la réponse collective des États membres au choix exprimé par les électeurs britanniques. En remplacement du premier ministre démissionnaire David Cameron, Theresa May nomme David Davis comme premier secrétaire d'État à la sortie du Royaume-Uni¹⁶⁶. Au même moment, le président de la Commission européenne propose la nomination de Michel Barnier comme négociateur au nom de l'UE à partir du 1^{er} octobre 2016.

Le Conseil européen ayant refusé toute négociation avec le Royaume-Uni avant l'activation formelle de l'article 50, la période de négociation débute le 29 mars 2017. Un format « article 50 » est alors officiellement introduit afin de réunir les 27 États membres sans le Royaume-Uni. Le 29 avril 2017, le Conseil européen en format « article 50 » adopte les orientations politiques ouvrant la voie à l'ouverture des négociations.

Après six mois de négociations, la publication d'un rapport conjoint sur les progrès réalisés au 8 décembre 2017 clôt la première phase des négociations de l'accord de retrait et précise les modalités de la période de transition et les éléments d'accord autour de trois principaux points d'attention, conforme aux lignes de négociations de l'UE :

- une protection des droits des citoyens britanniques et européens déjà installés avant la date du Brexit, avec des procédures peu coûteuses et simples ;

¹⁶⁶ Le cabinet de Theresa May puis de Boris Johnson compta trois secrétaires d'État à la sortie du Royaume-Uni différent : David Davis, Dominic Raab puis Steve Barclay. Si David Davis cumula cette tâche avec celle de négociateur en chef pour la partie britannique, ses successeurs se concentreront sur la préparation à la sortie en tandem avec deux autres négociateurs en chef : Olly Robbins, puis David Frost.

- un engagement du Royaume-Uni à considérer que tous les engagements pris par les 28 États membres soient honorés par ceux-ci, dont le Royaume-Uni ;
- la reconnaissance par le Royaume-Uni de la singularité de l'île d'Irlande et l'engagement d'éviter toute frontière physique.

Le deuxième rapport d'étape adopté le 19 mars 2018 précise notamment les règles applicables entre le retrait et le mois de décembre 2020. Durant cette période, le Royaume-Uni conserve l'accès au marché unique dans la totalité des composantes des quatre libertés et doit appliquer l'intégralité de l'acquis communautaires, sans participer aux institutions et aux processus de décisions. En outre, les citoyens s'installant au Royaume-Uni au cours de la période de transition auront les mêmes droits que les citoyens arrivés avant le retrait du Royaume-Uni. En concession, le Royaume-Uni sera obligatoirement consulté pour les matières relevant du secteur de la pêche ; il pourra également négocier et signer des accords commerciaux avec des pays tiers pendant la période de transition, ces derniers ne pouvant entrer en vigueur qu'à partir du 1^{er} janvier 2021.

Ce deuxième rapport d'étape a pour objectif un projet d'accord de retrait finalisé pour octobre 2018. Lors de cette dernière phase, des points de divergences tenaces sont progressivement levés notamment sur la protection des données personnelles des citoyens européens transférées au Royaume-Uni, la gouvernance de l'accord de retrait, le rôle de la Cour de justice de l'UE (CJUE) ainsi que la réglementation liée aux indications géographiques protégées. Après des négociations accélérées, le projet d'accord est publié par le Royaume-Uni et la Commission le 25 novembre 2018. Il est refusé par la Chambre des communes.

Face aux multiples reports du Brexit, une activité juridique importante pour se prémunir des conséquences d'un « no deal »

Alors que la sortie du Royaume-Uni était annoncée au 29 mars 2019 – deux ans après l'activation de l'article 50, ce premier projet d'accord de retrait ainsi que la déclaration politique l'accompagnant ne sera jamais accepté.

Les inquiétudes concernent le « *backstop* » qui aurait pu maintenir l'Irlande du Nord et la Grande-Bretagne indéfiniment au sein de l'union douanière. La publication le 12 juillet 2018 du « plan de Chequers », le livre blanc sur les relations futures entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, scinde le parti conservateur. Ces propositions font craindre l'échec des négociations : le 19 juillet 2018, la Commission européenne appelle pour la première fois les États membres, entreprises et citoyens à se préparer à une sortie sans accord.

Le Premier ministre annonce le dépôt d'un projet de loi habilitant le gouvernement à prendre des ordonnances pour parer aux conséquences d'un Brexit sans accord. Adoptée le 19 janvier 2019, la loi a permis l'adoption de cinq ordonnances, qui ont couvert le champ de la réalisation en urgence des infrastructures nécessaires au rétablissement d'un contrôle à la frontière, de la fourniture au Royaume-Uni de matériels de défense, des droits des citoyens britanniques en France, de continuité des activités financières et d'assurance, des opérations de transport routier de personnes et de marchandises¹⁶⁷.

À la suite de plusieurs rejets du projet d'accord et de rejet de propositions de nouveau référendum, le Conseil européen a finalement adopté le 21 mars 2019 le premier report de la date du Brexit en deux temps : en cas de vote du Parlement britannique de l'accord de retrait, le retrait courre jusqu'au 22 mai afin de mettre en place les ajustements législatifs nécessaires tout en évitant une participation du Royaume-Uni aux élections européennes ; en revanche, en cas de rejet, le report ne courre que jusqu'au 12 avril 2019 afin d'obtenir du Royaume-Uni une confirmation de sa préférence entre une sortie sans accord ou un nouveau report. À la suite d'un nouveau rejet et d'un nouveau report fixé au 31 octobre 2019, un ultime report a été fixé : au 31 janvier 2020, à 23h au Royaume-Uni et à minuit à Bruxelles, le Royaume-Uni sort de l'Union européenne selon les modalités fixées dans l'accord de retrait et entre dans la période de transition.

L'accord de retrait et la période de transition : le premier cadre régissant les relations entre l'UE et le Royaume-Uni

L'accord de retrait confirme la fin de la période de transition au 31 décembre 2020¹⁶⁸, l'accès au marché intérieur et la possibilité pour le Royaume-Uni de débuter la négociation d'accords commerciaux avant le 1^{er} janvier 2021. Il est composé de six parties :

- la première sur les dispositions communes prévoit que les nouvelles règles européennes adoptées pendant la période de transition s'appliquent au Royaume-Uni, vu comme un État membre jusqu'à la fin de cette période, en respectant la hiérarchie des normes et la jurisprudence de la CJUE ;

¹⁶⁷ Lorsqu'un nouveau *no deal* fut proche en octobre 2020, une ordonnance sur la sécurité ferroviaire dans le tunnel sous la Manche fut adoptée dans les mesures de contingences prises par la France.

¹⁶⁸ L'accord de retrait prévoit tout de même qu'en cas de difficulté, la période de transition ne pourra être prolongée qu'une fois pour une durée maximum de deux ans.

- la deuxième sur les droits des citoyens préserve les droits des citoyens européens au Royaume-Uni et britanniques résidant dans l'UE, que leur arrivée ait eu lieu avant ou pendant la période de transition, en matière de résidence, d'accès à la sécurité sociale et d'égalité de traitement avec les nationaux pour leur droit au travail ; les coûts ne doivent pas excéder ceux requis pour les citoyens nationaux¹⁶⁹ ;
- la troisième partie prépare le départ ordonné du Royaume-Uni et concerne les procédures et échanges qui auront débuté alors que le Royaume-Uni faisait partie de l'UE ; les éléments importants sont la continuité de la protection des indications géographiques, la protection des données personnelles par le Royaume-Uni jusqu'à ce qu'une décision d'équivalence soit validée par la Commission européenne, et la possibilité de saisir la CJUE pendant 4 ans après la sortie du Royaume-Uni sur des atteintes au droit européen applicables ;
- la quatrième partie porte sur la période de transition et prévoit l'application du droit européen, le maintien dans le marché unique et la continuité des obligations du Royaume-Uni dans ce cadre, tout en prévoyant le retrait du Royaume-Uni du processus institutionnel et des décisions – dont les agences européennes ; cette partie prévoit le maintien du Royaume-Uni dans la politique commune de la pêche (PCP) pendant la période de transition et sa possibilité d'être invité à la prise de décision européenne ;
- la cinquième partie concerne le règlement financier du Brexit : elle fixe une méthode de calcul de la contribution et permet de couvrir un champ comprenant tant les engagements issus de la contribution du Royaume-Uni au budget européen, au départ des institutions européennes et aux participations aux programmes et fonds liés aux politiques de l'UE ;
- la sixième partie prévoit la mise en place d'un comité mixte pour l'interprétation politique d'une difficulté, qui en cas d'absence de solution en réfère à un panel arbitral contraignant ; en cas de portée du droit européen, le panel est obligé de saisir la CJUE pour un avis. Le panel d'arbitrage pourra fixer une somme forfaitaire ou une astreinte à verser à la partie lésée, qui s'il n'est pas respecté, pourra conduire l'autre partie à suspendre de façon proportionnée l'accord de retrait à l'exception des dispositions sur les droits des citoyens. Des comités spécialisés sont également institués pour suivre sa mise en œuvre sectorielle.

¹⁶⁹ Le suivi de l'application de cette partie doit être réalisée par la Commission européenne et par une autorité nationale indépendante britannique. La CJUE pourra être interrogée pendant huit ans à partir de la fin de la période de transition.

L'accord de retrait est complété par trois protocoles¹⁷⁰ et une déclaration politique sur la future relation entre l'UE et le Royaume-Uni. La déclaration politique prévoit l'objectif d'un accord de libre-échange sans droits de douane ni quotas, avec des « arrangements robustes » en matière de conditions de concurrence équitable (« *level playing field* »). Le texte est en retrait par rapport au projet négocié avec Theresa May¹⁷¹ : la déclaration politique prévoit un maintien des « normes élevées communes applicables dans l'Union et au Royaume-Uni au terme de la période de transition dans les domaines des aides d'État, de la concurrence, des normes sociales et en matière d'emploi, de l'environnement et du changement climatique, ainsi qu'en ce qui concerne les questions fiscales pertinentes», en prévoyant des mécanismes de règlement des différends et de contrôle de l'application dans l'accord à venir.

Les négociations de l'accord de commerce et de coopération

Confiée à nouveau à l'équipe de Michel Barnier dans le cadre d'un mandat fixé le 25 février 2020 pour l'UE, ces négociations visaient l'obtention d'un futur traité commercial sans quotas ni droits de douane et à aller le plus loin possible dans un alignement des normes et standards britanniques sur ceux de l'UE, présents comme futurs. Au total, 9 tours de négociation couvrant 11 domaines se sont tenus.

Les sujets ayant posé le plus de difficulté furent les conditions de concurrence équitables, la pêche et la gouvernance de l'accord. Plusieurs des divergences furent progressivement levées, en matière de coordination de sécurité sociale et de coopération des services répressifs et judiciaires, puis en matière de coopération énergétique, de lutte contre le blanchiment de capitaux et de participation aux programmes de l'UE. Les positions sont demeurées divergentes en matière de conditions de concurrence équitables, de cadre de gouvernance de l'accord et de pêche ainsi que pour la protection des données personnelles ou de standards dans la lutte contre le changement climatique. Ces difficultés sont liées au souhait du Royaume-Uni d'obtenir un accord qualifié de « CETA + », extrapolant une promesse d'un graphique de Michel Barnier.

Or la Commission rappela l'importance des liens économiques entre le Royaume-Uni et l'UE, qui rendait nécessaire – conformément à la déclaration politique – un alignement sur des standards communs.

¹⁷⁰ Le premier sur l'Irlande et l'Irlande du Nord, le deuxième sur les bases de Chypre, le troisième sur Gibraltar.

¹⁷¹ Le premier projet de déclaration politique prévoyait, au regard du commerce des marchandises au paragraphe 25, que « *le Royaume-Uni envisagera de s'aligner sur les règles de l'Union dans les domaines concernés* ».

Comme pour l'accord de retrait, la préparation à un *no-deal* s'est traduit par la mise en place de plusieurs ordonnances prises en application de la loi du 17 juin 2020, concernant notamment la poursuite de la fourniture à destination du Royaume-Uni de produits liés à la défense et de matériels spatiaux, les sociétés britanniques établies en France et les produits financiers et d'assurance. Le risque d'absence d'accord conduit également la Commission européenne à adopter le 10 décembre 2021 une série de mesures de contingence.

Ce n'est qu'à partir du 8 décembre et l'accord du comité mixte UE-Royaume-Uni que la situation s'est débloquée : les clauses controversées du projet de loi sur le marché intérieur sont retirées, des réunions physiques se tiennent jusqu'au 24 décembre et débouchent sur un accord. L'accord commercial post-Brexit du 24 décembre 2020, voté par le Parlement britannique le 30 décembre 2020, est appliqué provisoirement en attendant son adoption formelle. Voté par le Parlement européen le 27 avril 2021, l'accord est appliqué de façon définitive après une période provisoire de quatre mois et publié dans sa version définitive au Journal officiel de l'Union européenne le 14 mai 2021.

Annexe n° 2. les conséquences économiques pour les filières pêche et transformation des produits de la mer

Exposé fortement au risque du Brexit par un accès au marché britannique ainsi que celui aux eaux poissonneuses du Royaume-Uni, le secteur de la pêche et celui du mareyage (transformation des produits de la pêche) a connu des difficultés commerciales et d'approvisionnement.

Pour les armements, trois effets liés au Brexit se cumulent : la mise en place d'une frontière entre l'UE et le Royaume-Uni a rendu temporairement caduc le principe des bases avancées et complexifie la débarque dans les ports britanniques (difficultés pour l'avitaillement des points de débarque, rapatriement des captures) ; l'accès réduit aux eaux britanniques avec la diminution des quotas dans les eaux poissonneuses ; enfin, une dégradation de la ressource dans les eaux françaises en raison du report dans ces eaux des navires privés de licences anglaises.

En 2021, la direction générale des affaires maritimes et des pêches a constaté que les navires dépendant à 50 % des eaux britanniques subissaient en moyenne une perte de 30 % de leur chiffre d'affaires par rapport à 2019 – tandis que les mareyeurs dépendants à plus de 50 % des produits pêchés dans les eaux britanniques ont vu le montant de leurs achats en halles à marée baisser de 17 % entre 2019 et 2021. Les pertes directes liées aux réductions de quotas de pêche du fait de la sortie du Royaume-Uni (- 3 M de tonnes en 2021) sont évaluées par le comité scientifique, technique et économique des pêches (CSTEP) à 3 M€ en 2021, et devraient augmenter pour atteindre 6,2 M€ en 2025.

Le port de Boulogne sur Mer, premier port de pêche français, a vu un tonnage global débarqué à la criée baisser de 9,8 % entre 2019 et 2021. Si la pêche artisanale a reporté une partie de son activité vers des espèces présentes dans l'ensemble du détroit, comme le maquereau, et a régulièrement ajusté ses prix et les quantités prises sur la demande des acheteurs au travers des regroupements de pêcheurs ont ajusté chaque semaine les prises sur la demande des acheteurs, les effets du plan de sortie de flotte annoncé par le ministère de la mer pourrait priver le port, déjà peu sollicité, de plusieurs navires. Au 9 mai 2022, 14 navires avaient débarqué à Boulogne depuis le début de l'année contre 146 à la même date en 2021.

Des dispositifs ont été déployés pour soutenir financièrement les armements : 25,7 M€ ont financé les arrêts temporaires liés au Brexit en 2021 (217 dossiers déposés au premier semestre, 151 au second). L'indemnisation des pertes de chiffre d'affaires (IPCA) des entreprises de pêche affectées par le Brexit a été très peu sollicitée : 12 entreprises de pêche ont été indemnisées pour 580 000 € et 4 entreprises de mareyage pour 240 000 €, alors qu'un budget de 20M € était prévu.

Pour les principaux armateurs de pêche français, l'activité de pêche au large se déroule dans les eaux les plus poissonneuses du Royaume-Uni au sein de la zone économique exclusive ou juste au-delà, en haute mer, dans la mer du Nord notamment. Avant le Brexit, les navires battant pavillon français débarquaient leurs produits dans les ports d'Ecosse au plus près des lieux de pêche, les « bases avancées », avant de les acheminer par voie terrestre en France, à Boulogne notamment. Après le Brexit, débarqués sur un territoire tiers, ceux-ci peuvent continuer à bénéficier du statut de marchandises de l'Union et ainsi éviter les formalités de dédouanement à leur arrivée dans l'UE sous réserve du respect de conditions sanitaires dès leur débarquement et lors du transfert dans le territoire britannique.

Des difficultés ont été rencontrées en janvier et février 2021 du fait de l'absence d'implantations de services douaniers britanniques dans ces ports, ne permettant pas de réaliser les formalités douanières (transit) et vétérinaires (certification). Plusieurs entreprises dont SCAPECHE et EURONOR ont organisé une reconfiguration logistique au profit du Danemark ou des îles Féroé, plus lointaines et donc avec un surcoût pour les armateurs : pour SCAPECHE, l'arrêt des bases avancées a allongé de 48h la distance entre le port et la zone de pêche et lui a coûté 420 000 € pour les mois de janvier et février 2021 (perte de capture et hausse de consommation de carburant)¹⁷². La solution proposée par la France a été de recourir à un transit national britannique, sans que les produits subissent de débarquement lors du déplacement sur le territoire britannique : les cargaisons sont considérées comme pêchées dans les eaux UE et réacheminées en France par camions via la Grande-Bretagne. La disponibilité 24/7 d'un service français pouvant certifier la capture n'est pas toujours assurée selon les opérateurs rencontrés par la Cour.

Si les difficultés constatées se sont peu à peu résorbées, à l'exception des dysfonctionnements du logiciel d'enregistrement des captures en mer antérieurs au Brexit mais qui complexifie la déclaration des quantités de produits débarqués en Ecosse, en revanche l'importance et le coût de certification sanitaire pour les produits de la pêche ont conduit certaines entreprises d'exportation à renoncer désormais à l'exportation vers le Royaume-Uni (seulement 2 à 3 désormais à Capécure), tout comme des

¹⁷² L'entreprise EURONOR estime que ne pas recourir aux bases avancées, occasionnant une perte de temps de pêche de 44 heures par navire (temps requis pour s'arrêter aux ports suivants) aurait un coût en année pleine de 2,2 M€ et de 0,4 M€ en carburant supplémentaire – soit 24 % du chiffre d'affaires des trois navires.

entreprises britanniques ont arrêté d'exporter en France. L'importation de poisson frais est désormais plus complexe : ainsi, la pêche au large a été fortement affectée par l'entrée en vigueur du Brexit (- 41 %) avec 2 322 tonnes débarquées contre 3 934 en 2020 à Boulogne¹⁷³. Pour un armement majeur comme SCAPECHE, le surcoût issu de la poursuite du recours aux bases avancées britanniques représente environ 600 000 € en année pleine (coût certification sanitaire de 200 € par camion et transit douanier de 486 € par camion¹⁷⁴, surcoûts transport de 260 € par camion et agents pour le travail documentaire).

¹⁷³ Source : SEPD.

Annexe n° 3. le *SI Brexit* de la Douane

Initié en septembre 2018 par la DGDDI, le projet du *SI Brexit* a pour objectif de préserver la fluidité du trafic et de maintenir un niveau élevé d'activité économique entre la France et le Royaume-Uni après la sortie de cette dernière de l'Union européenne.

Ce projet a été réalisé en partenariat avec les ports des Hauts-de-France et les compagnies de transport actives sur ce territoire. Il permet le rétablissement des contrôles douaniers grâce à l'identification des camions de transports ; l'orientation et le contrôle des flux¹⁷⁵. Pour ce faire, la DGDDI s'est dotée d'un système d'information *Brexit* (*SI Brexit*) qui sert d'interface entre les SI des compagnies maritimes et les SI de dédouanement déjà en place. Sont interfacés avec le *SI Brexit*, le système pour les formalités sûreté-sécurité (ICS), celui pour les déclarations en douane (Delta G), celui pour les titres de transit (Delta T) ainsi que celui pour les formalités d'exportation et de sortie des marchandises (ECS).

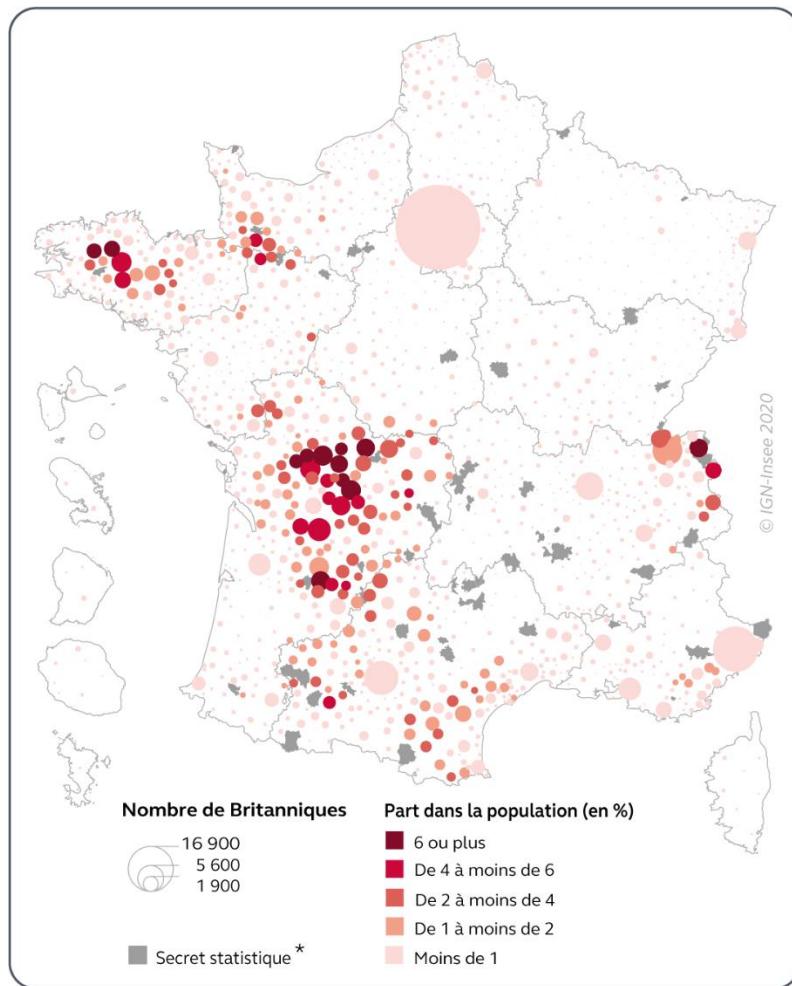
La maîtrise d'ouvrage (MOA) du projet a été piloté par la Douanes en réseau international (DRI) ainsi que par la Direction interrégionale des douanes Hauts-de-France jusqu'en 2020. La maîtrise d'œuvre applicative (MOE) a été initialement prise en charge par le cabinet Capgemini puis par la société Sopra Steria à compter de novembre 2018. Sopra Steria est également intervenu en appui à la sécurisation du déploiement du *SI Brexit* fin juillet 2020. Enfin, l'exploitation du *SI Brexit* a été pilotée par la société ATOS. Une fois le *SI Brexit* déployé le 1^{er} janvier 2021, et son fonctionnement assuré, l'équipe MOA a été dissoute au printemps 2022. Désormais, la DGDDI est, seule, en charge du pilotage du dispositif.

En termes de disponibilité, seul un ralentissement d'une demi-journée est à relever ainsi que des dysfonctionnements mineurs au niveau des interfaces sans interruption de service. Un audit de sécurité, de configuration et de code a été réalisé par l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) en novembre 2022. Conformément au règlement général sur la protection des données, le traitement des données personnelles relatives aux plaques d'immatriculation est formalisé dans un registre et la DGDDI a nommé un délégué à la protection des données le 24 décembre 2021. La gestion papier des marchandises transitant par des installations de stockage temporaire représente un risque de perte ou d'altération de la donnée. Ces procédures mériteraient d'être dématérialisées afin d'assurer l'intégrité des processus concernés.

¹⁷⁵ Ces contrôles sont de nature sanitaires, phytosanitaire, vétérinaire et douanier.

Annexe n° 4. les Britanniques en France en 2016

Dans une publication de juillet 2020, l’Insee a présenté des données relatives aux citoyens britanniques (hors bi-nationaux) installés en France, en s’appuyant principalement sur les résultats du recensement de 2016. Ils vivaient majoritairement en Nouvelle-Aquitaine (39 200) et en Occitanie (24 900), avec une forte présence de retraités britanniques quasiment égale au nombre de personnes en emplois. 86 000 résidences secondaires étaient possédées en France par des résidents britanniques. Les Britanniques en action, majoritairement des profils jeunes et diplômés, habitaient dans les grandes villes et les zones transfrontalières ou touristiques alpines.



Source : Insee Première, n°1809, juillet 2020, recensement de la population 2016