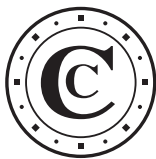


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA MISE EN ŒUVRE DU *BREXIT* EN FRANCE

Une organisation réactive,
des résultats à consolider

Rapport public thématique

Synthèse

Juin 2023

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Des transformations à poursuivre avec le rétablissement de la frontière	7
2 Des entreprises et des citoyens directement affectés par le <i>Brexit</i>	11
3 Une mise en œuvre inachevée du <i>Brexit</i> , une vigilance nécessaire sur les dynamiques de divergence réglementaire	15
Recommandations.....	17

Introduction

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.

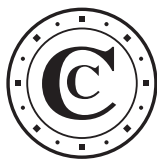
Sur le plan économique, à la veille du *Brexit* en 2019, le Royaume-Uni était le sixième client de la France, absorbant 6,8 % des exportations françaises de marchandises (34,4 Md€) et son huitième fournisseur, avec 3,7 % des importations françaises (21,8 Md€)¹. Il était également son deuxième marché en matière de services juste derrière les États-Unis, avec 10,9 % des exportations françaises (28,6 Md€)², 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.

1 Source : DGDDI.

2 Source : Banque de France.



1 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

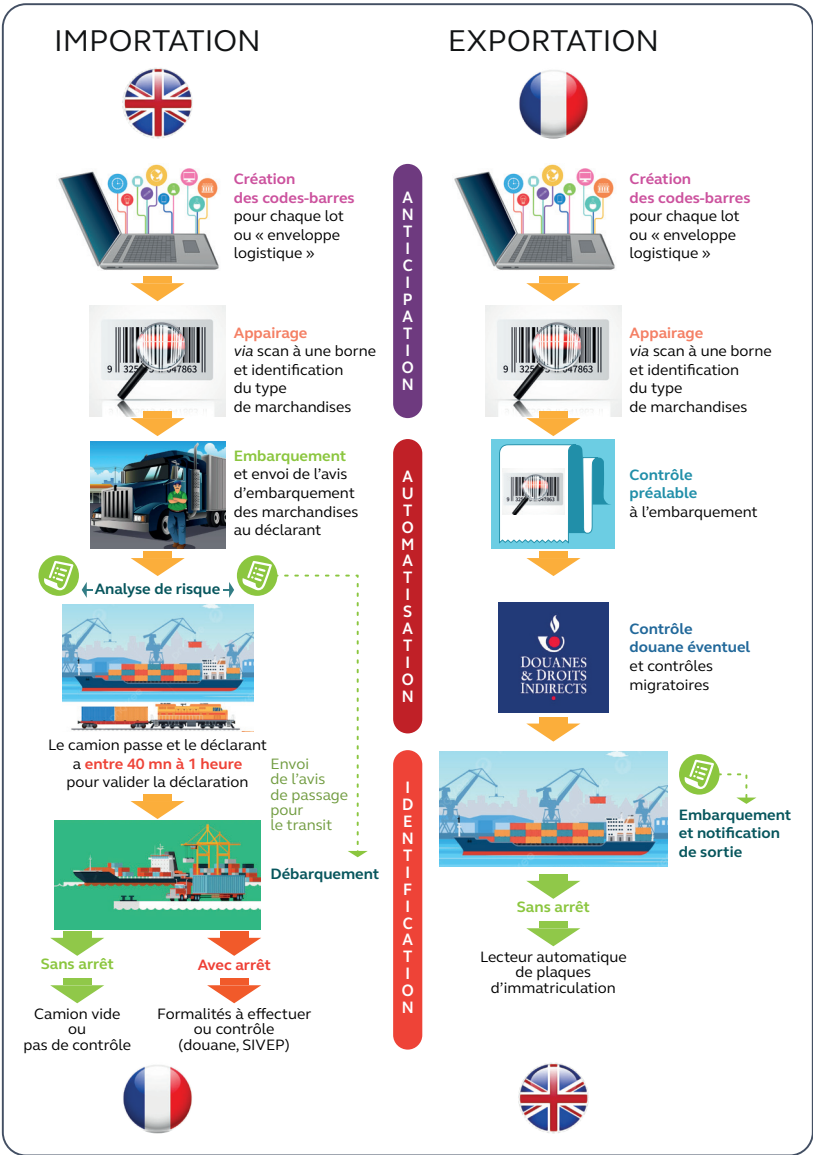
désormais repris à un niveau proche de ceux précédant le *Brexit* tandis que les flux passagers demeurent encore aujourd'hui inférieurs à ceux de 2019.

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.

Des transformations à poursuivre avec le rétablissement de la frontière

Les étapes du passage des marchandises à la frontière



Source : DGDDI

Synthèse du Rapport public thématique de la Cour des comptes

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 multichargements, 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.

L'architecture du *SI Brexit* de la Douane

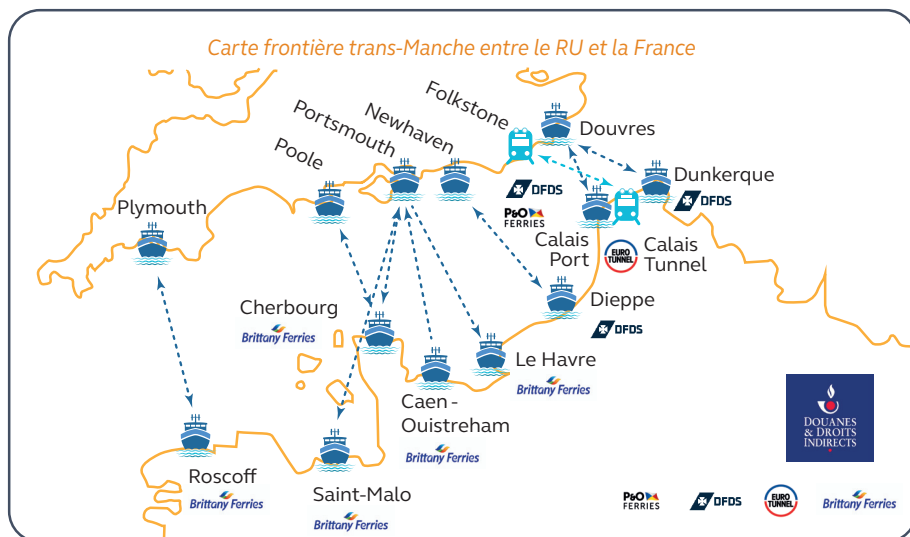


Des transformations à poursuivre avec le rétablissement de la frontière

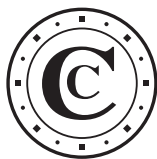
La structuration du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières demeure insuffisante : parmi les 10 sites où des contrôles sanitaires et phytosanitaires sont réalisés, 7 sont des créations liées au *Brexit* et ont obtenu des renforts en personnels, difficiles à recruter, afin d'assurer 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.

Carte des flux transmanches en 2021



Source : DGDDI



2 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.

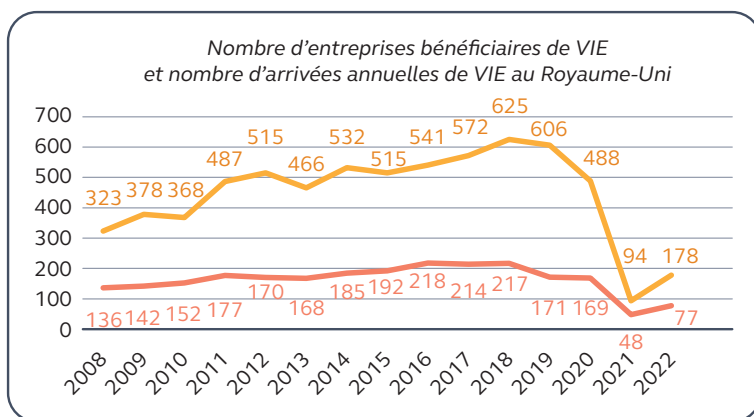
En sens inverse, le *Brexit* a fourni l'opportunité d'accueillir de nouveaux investissements, notamment dans le secteur financier dont la France a su tirer parti. La fin du passeport européen dont bénéficiaient les acteurs financiers situés dans la *City* de Londres a conduit ces derniers à envisager 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.

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

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.

Évolution du nombre d'arrivées annuelles de VIE et d'entreprises bénéficiaires



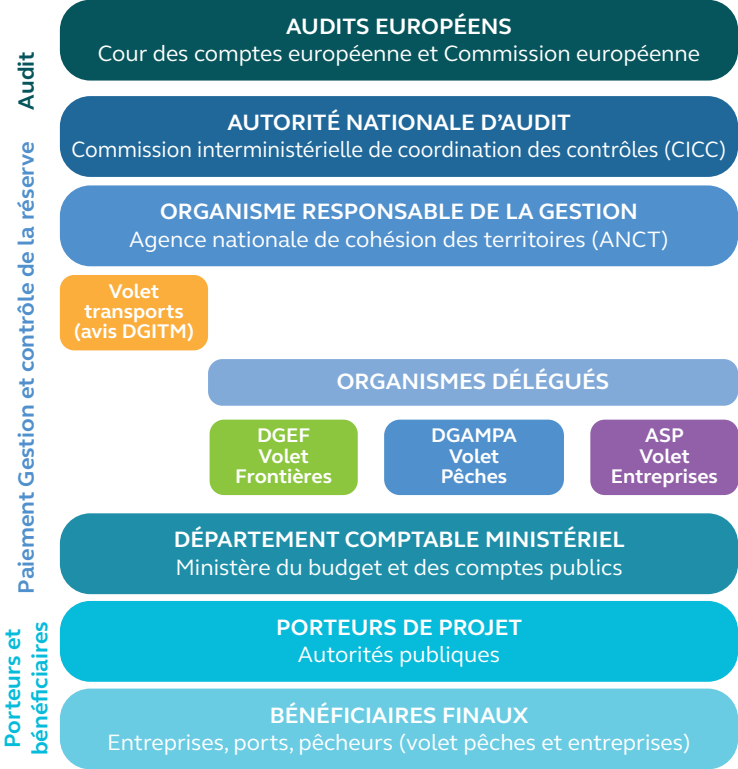
Source : Business France. Note : en orange le nombre d'arrivées annuelles de VIE au Royaume-Uni, en rouge le nombre d'entreprises bénéficiaires de VIE

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

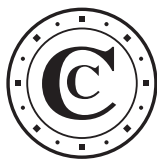
Bruxelles. Le soutien aux entreprises, qui devait s'élever à près de 400 M€, ne devrait finalement concerner qu'une seule grande entreprise, pour 22 M€. Dans ces circonstances, les États qui comme la France ne consommeraient pas la totalité de leur enveloppe, ont obtenu en décembre 2022 la possibilité 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.

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

Organisation de la gestion de la réserve d'ajustement au *Brexit* (RAB) en France



Source : ANCT



3 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

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

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.

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 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 (*Première ministre, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, ministre de l'Europe et des affaires étrangères*).