

Accord commercial Suisse - Royaume-Uni : une attente inconfortable

La Suisse et le Royaume-Uni ont préparé l'après-Brexit en signant un accord commercial. La situation ne sera cependant complètement clarifiée que lorsque les relations commerciales entre l'Union européenne et le Royaume-Uni auront été redéfinies.

Stefan Flückiger, Claudio Wegmüller

Abrége Le Royaume-Uni a quitté l'Union européenne (UE) le 31 janvier 2020. Dans la pratique, les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni ne changeront pas pour l'instant. Le Royaume-Uni continuera de faire partie du marché intérieur européen et de l'union douanière durant une phase de transition qui durera au moins jusqu'à fin 2020. Tous les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE continueront ainsi d'être applicables aux relations avec le Royaume-Uni. L'accord commercial conclu en 2019 ne doit entrer en vigueur qu'au terme de la phase de transition. La question de savoir dans quelle mesure les échanges commerciaux actuels avec le Royaume-Uni pourront continuer à partir de 2021 dépendra du résultat de ses négociations avec l'UE en matière de commerce, entamées début mars.

Le Royaume-Uni est le quatrième plus important partenaire commercial de la Suisse, après l'Union européenne (UE), les États-Unis et la Chine. Un Brexit non réglementé – pour l'heure évité – n'aurait laissé que les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les tarifs douaniers qu'elles prévoient comme base pour la poursuite des relations commerciales avec la Suisse.

Les discussions entre la Suisse et le Royaume-Uni sur un accord commercial bilatéral ont à nouveau mis en évidence l'ampleur et la profondeur de la réglementation des relations commerciales entre la Suisse et l'UE. Les fondations avaient été posées par l'accord de libre-échange de 1972 qui supprimait les droits de douane pour les produits industriels et les produits agricoles transformés, suivi plus tard par les accords bilatéraux I (en 1999) et II (en 2004). La suppression des obstacles non tarifaires au commerce, l'accès aux marchés publics et du travail, la coopération en matière de recherche ainsi que l'accès aux marchés des transports aériens et terrestres réglés dans les accords bilatéraux

sont aujourd'hui devenus essentiels pour les entreprises helvétiques.

L'alignement du droit suisse sur le droit européen a créé entre la Suisse et l'UE des conditions similaires à celles du marché intérieur européen dans des domaines importants. Au sein de l'UE, les entreprises suisses sont pour l'essentiel traitées de la même façon que les entreprises européennes. À la suite du Brexit intervenu fin janvier 2020, le Royaume-Uni va toutefois devoir quitter cette structure commune. Or, une hausse du prix des importations et des exportations menace la Suisse en l'absence de traité de libre-échange et d'accord agricole, dès lors que des taxes douanières sont à nouveau prélevées. À défaut d'accord de reconnaissance mutuelle (ARM), des procédures de certification supplémentaires seront en outre nécessaires. Par ailleurs, sans l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières, les marchandises qui circulent aujourd'hui presque librement seront à nouveau soumises à un contrôle physique aux frontières. Des contrôles physiques supplémentaires seront également requis pour les produits d'origine animale ou végétale faute d'accord agricole. Enfin, l'accès à d'importants marchés publics sera également compromis.

« Deal or no deal ? »

Faisant suite au référendum sur le Brexit de juin 2016, la question de savoir si un accord de sortie entre l'UE et le Royaume-Uni allait être trouvé est restée longtemps sans réponse. C'est uniquement depuis le début de l'année que le Brexit est devenu définitif. Les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE restent cependant



en vigueur durant la phase de transition, jusqu'à fin 2020 au moins.

La Suisse a été confrontée à de nombreuses incertitudes depuis le référendum sur le Brexit de l'été 2016. Au-delà des doutes sur la possibilité d'un accord de sortie entre l'UE et le Royaume-Uni, la question s'est posée de savoir comment les relations entre ce pays et la Suisse allaient être poursuivies. Il était (et il reste) tentant d'attendre le résultat des négociations pour tenir compte de la nouvelle donne dans les relations commerciales britannico-européennes. Le risque d'une sortie non réglementée plane d'ailleurs toujours.

Peu après le référendum sur le Brexit, le Conseil fédéral a donc mis en place sa stratégie «Mind the gap» afin de parer à toutes les éventualités et s'est fixé deux objectifs principaux en vue d'un accord de libre-échange avec le Royaume-Uni: premièrement, il ne souhaitait pas négocier un accord de libre-échange «classique» pour le commerce de marchandises,

mais un texte réglant également les domaines dans lesquels la Suisse participe au marché intérieur de l'UE.

Deuxièmement, il s'agissait de créer rapidement une sécurité juridique en lien avec la sortie du Royaume-Uni de l'UE, tout en posant les meilleures bases possible pour un accord à long terme: les entreprises suisses doivent bénéficier de conditions d'accès à ce marché au minimum équivalentes à celles des entreprises de l'UE pour pouvoir rester compétitives au Royaume-Uni. Un accord flexible et applicable aux différents développements possibles a ainsi été élaboré en visant ces deux objectifs principaux.

Huit accords

Un examen interne mené en 2016 a conclu que huit accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE devaient être transposés dans les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni pour éviter des lacunes de réglementation en matière

Qu'advient-il après le Brexit ? Plusieurs points sont encore ouverts du point de vue suisse.

commerciale. Cela concerne notamment l'accord de libre-échange de 1972, l'accord relatif à certains produits de l'agriculture et de la pêche de 1972, l'accord sur certains aspects relatifs aux marchés publics de 1999, l'accord sur le système de préférences généralisées de 2000 et l'accord sur la lutte contre la fraude de 2004. Ces cinq textes sans lien direct avec la réglementation européenne ont ainsi pu être transposés facilement dans la relation bilatérale entre la Suisse et le Royaume-Uni.

La situation est en revanche plus compliquée pour l'accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM) de 1999, l'accord agricole de 1999 et l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières de 2009 : ceux-ci requièrent une harmonisation ou une reconnaissance mutuelle de la réglementation entre l'UE et le Royaume-Uni. Ils ne peuvent donc pas être entièrement reproduits entre la Suisse et le Royaume-Uni tant que les relations entre ce dernier et l'UE ne sont pas clairement redéfinies (voir *illustration*).

L'ARM garantit que les produits industriels ne doivent faire l'objet que d'une seule certification ou autorisation, en Suisse ou dans l'UE. Cela permet aux acteurs helvétiques de bénéficier du même accès au marché intérieur européen que

leurs concurrents de l'UE pour 20 catégories de produits. L'accord agricole permet également de reconnaître comme équivalentes certaines prescriptions techniques dans les domaines de la santé des plantes, de l'alimentation animale, des semences, de l'agriculture biologique, du vin et des spiritueux, ainsi que les normes de qualité applicables aux fruits et légumes. Les contrôles vétérinaires mutuels aux frontières pour les produits d'origine animale comme le fromage, les spécialités de viande, les œufs et le miel ainsi que pour les animaux vivants sont également abandonnés.

Enfin, l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières simplifie les contrôles et les formalités dans le commerce de marchandises entre la Suisse et l'UE et règle la collaboration en matière de sécurité douanière, en particulier grâce à la reconnaissance mutuelle des contrôles et des documents. Dans ce domaine, la Suisse est en principe traitée de la même façon qu'un pays membre de l'UE.

Un accord commercial est prêt

L'accord commercial avec le Royaume-Uni a été signé le 11 février 2019 à Berne par le conseiller fédéral Guy Parmelin et le secrétaire d'État

Les accords commerciaux entre la Suisse et le Royaume-Uni



Secteurs avec application immédiate

Produits agricoles et de la pêche

Échange de lettres concernant certains produits agricoles et de la pêche de 1972

Libre échange

Accord de libre-échange de 1972, protocole n°2 et n°3 inclus

Marchés publics

Accord sur les marchés publics de 1999

Système de préférences généralisées

Échange de lettres relatif au système de préférences généralisées de 2000

Lutte contre la fraude

Accord sur la lutte contre la fraude de 2004



Application en partie dépendante des futures relations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni

Obstacles techniques

Accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM) de 1999 :

- ✓ Bonnes pratiques de laboratoire
- ✓ Inspection des bonnes pratiques de fabrication des médicaments et certification des lots
- ✓ Véhicules à moteur
- ✗ Autres secteurs

Agriculture

Accord agricole de 1999

Annexes :

- ✓ 1-3. Concessions tarifaires
- ✗ 4. Produits phytosanitaires
- ✗ 5. Alimentation animale
- ✗ 6. Semences
- ✓ 7. Vin
- ✓ 8. Spiritueux
- ✓ 9. Produits « bio »
- ✓ 10. Fruits et légumes
- ✗ 11. « Accord vétérinaire »
- ✓ 12. Protection des appellations d'origine



Application dépendante des futures relations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni

Facilitation et sécurité douanières

Accord sur la facilitation et la sécurité douanières de 2009

britannique au Commerce international de l'époque, Liam Fox. Cet accord préparait largement l'économie suisse à toutes les formes envisageables de Brexit. Lors de sa signature, tant M. Parmelin que M. Fox ont souligné qu'il s'agissait du premier accord commercial post-Brexit.

La date de sortie du Royaume-Uni de l'UE, initialement fixée à fin mars 2019, a imposé une pression considérable pour conclure les négociations avant la fin 2018. Au vu de ce délai serré et du nombre d'accords entre la Suisse et l'UE à transposer, la Suisse et le Royaume-Uni se sont entendus sur une approche pragmatique consistant à ne pas conclure d'accords entièrement nouveaux et à ne négocier que les modifications nécessaires par rapport aux accords entre la Suisse et l'UE. Le cadre est ainsi posé sous la forme d'un accord de six pages, lequel prévoit que les accords et parties d'accords «incorporés» (accords entre la Suisse et l'UE adaptés aux relations helvético-britanniques) entreront automatiquement en vigueur au moment du Brexit, à la fin de la phase de transition.

Les trois accords mentionnés plus haut consistent en un alignement sur les prescriptions de l'UE en matière de produits et pourront quant à eux être conclus dans le cadre d'une procédure accélérée si les parties le souhaitent, et cela dès que le Royaume-Uni et l'UE s'entendront sur une solution. Par exemple, si ces deux derniers s'accordent sur un maintien du Royaume-Uni au sein de l'espace vétérinaire de l'UE, cet accord vétérinaire pourra être repris entre la Suisse et le Royaume-Uni.

Pour pouvoir tenir compte de l'évolution des relations commerciales britannico-européennes et pour permettre un élargissement des accès mutuels au marché prévus, l'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni contient une clause de révision. Le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) et le Département britannique du commerce international (DIT) ont en outre signé un protocole d'entente confirmant leur volonté de remplacer et de moderniser l'accord commercial en temps utile. Les premiers contacts informels en ce sens ont eu lieu durant l'été 2019. L'objectif est maintenant d'une part d'apporter les adaptations nécessaires aux trois accords et, d'autre part, de conduire et de faire aboutir des négociations sur le développement des relations

commerciales helvétiques au moins au même rythme que les négociations entre le Royaume-Uni et l'UE.

Près d'un demi-siècle

Au-delà de l'harmonisation, la conclusion d'un nouvel accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni pose un autre défi : le « modèle » utilisé – à savoir la base d'accords entre la Suisse et l'UE – a pris de l'âge. L'accord de libre-échange date par exemple de 1972, soit 20 ans avant la création de l'OMC.

L'accord commercial de février 2019 présente ainsi des lacunes par rapport aux accords modernes de libre-échange en vigueur avec d'autres partenaires de l'UE, accords qui seront vraisemblablement transposés aux rapports avec le Royaume-Uni. La Suisse n'a jamais signé d'accord couvrant l'ensemble des services avec l'UE, avant tout par crainte des effets qu'un tel texte pourrait avoir sur le service public helvétique, les banques cantonales et les assurances immobilières. De nouveaux domaines comme le commerce numérique, la protection globale de la propriété intellectuelle ou le développement durable – pas encore inclus dans un accord entre la Suisse et l'UE – pourraient notamment être réglés dans l'accord avec le Royaume-Uni.

Les prochaines étapes

Les négociations formelles entre les Britanniques et l'UE sur l'avenir de leurs relations commerciales ont débuté en mars. La phase de transition prévue dans l'accord de sortie du Royaume-Uni de l'UE doit durer jusqu'à fin 2020. Ce délai peut être prolongé d'un ou deux ans, avec l'accord du Royaume-Uni et de tous les États membres de l'UE. Le délai pour négocier une nouvelle réglementation commerciale complète reste très serré, que les parties fassent ou non usage de cette prolongation.

Le nouvel accord entre le Royaume-Uni et l'UE devra ensuite être ratifié par les deux parties pour entrer en vigueur. En fonction de sa conception, cet accord ne devra pas seulement

Le commerce numérique pourrait être réglé dans l'accord avec le Royaume-Uni.

être approuvé par l'UE, mais également par les parlements nationaux des États membres, ce qui demandera plus de temps. Il faut donc s'attendre à ce que des règles ne puissent être négociées et ratifiées par l'UE et le Royaume-Uni avant la fin de la période de transition que dans les secteurs principaux. Par ailleurs, comme dans toute négociation, il est toujours possible que les parties ne trouvent aucun accord.

Les discussions sur l'accord commercial signé en février 2019 ont montré que les partenaires britanniques de la Suisse étaient très occupés par les négociations avec l'UE, mais également avec de nombreux pays tiers avec lesquels le Royaume-Uni souhaite conclure des accords de libre-échange dans la foulée. Les contacts établis, le pragmatisme montré lors des dernières négociations et l'alignement des objectifs dans de nombreux domaines devraient toutefois favoriser une solution rapide malgré la complexité du processus.

Attente des résultats

La conclusion de l'accord commercial bilatéral représente un succès pour la Suisse. Il donne de la sécurité et de la visibilité aux acteurs

économiques dans des domaines importants. Le processus n'est cependant pas terminé.

Trois ans et demi après le référendum sur le Brexit, personne ne sait encore comment les relations entre l'UE et le Royaume-Uni seront redéfinies. Cette incertitude a entouré tout le processus de négociation entre ce pays et la Suisse et reste un défi, dans la mesure où l'accord commercial avec le Royaume-Uni devra être complété parallèlement aux négociations britannico-européennes.



Stefan Flückiger

Ambassadeur, délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, responsable du centre de prestations Services spécialisés économie extérieure, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne

Claudio Wegmüller

Coordinateur pour l'Union européenne, État-major DB, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne