

Le Brexit, un défi pour la politique commerciale suisse

Le Brexit a des conséquences sur la Suisse. En effet, nos accords bilatéraux avec l'UE perdront de leur validité envers le Royaume-Uni. Or, ce pays est l'un de nos principaux partenaires commerciaux. Toutefois, tant que la politique commerciale britannique restera dans le flou, les suites du processus seront illisibles. *Claudio Wegmüller*

Abrégé Le Royaume-Uni est étroitement lié aux autres États membres de l'UE en ce qui concerne le commerce des marchandises. En outre, il tire avantage des nombreux accords de libre-échange conclus par l'UE. Le Brexit lui impose de revoir ces relations, qui dépendront des orientations que Londres donnera à sa politique économique à la fin du processus. Il est donc difficile de dire quels contours les futures relations commerciales entre le Royaume-Uni et l'UE revêtiront, ce qui n'est pas non plus sans poser de problème à la Suisse. Nos échanges avec le Royaume-Uni se fondent essentiellement sur les accords bilatéraux conclus avec l'UE. Ceux-ci vont beaucoup plus loin qu'un accord de libre-échange, puisque la Suisse, en partie associée au marché unique, harmonise ses réglementations avec celles de l'UE. Nous sommes donc aussi tributaires des négociations entre Londres et Bruxelles. L'objectif déclaré de la Suisse et du Royaume-Uni est de pérenniser les relations existantes en évitant un vide juridique.

Les citoyens du Royaume-Uni se sont prononcés, en juin 2016, pour une sortie de l'Union européenne (UE). Le gouvernement britannique, avec l'aval du Parlement, a officiellement déclenché la procédure du Brexit en mars dernier. Le délai de négociation est de deux ans, soit jusqu'à mars 2019. Il peut être prolongé d'un commun accord entre le Royaume-Uni et l'ensemble des États membres de l'UE.

Ce délai est très court pour aboutir à un retrait ordonné. Les États membres de l'UE travaillent en étroite collaboration et l'intégration économique du marché unique est profonde. Dans le présent article, nous présenterons les multiples enjeux en prenant l'exemple du commerce des marchandises. Dans ce domaine, l'intégration de la Suisse avec l'UE et, donc, avec le Royaume-Uni est bien avancée.

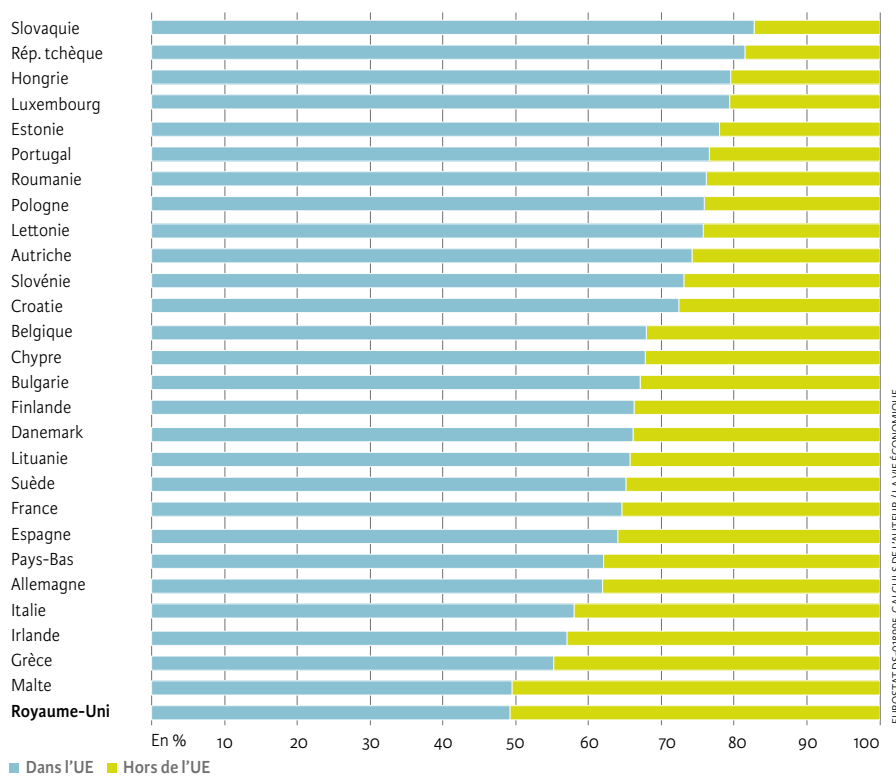
Durant la campagne référendaire, les partisans du Brexit ont avancé que le Royaume-Uni, de par sa situation géographique, n'a jamais vraiment fait partie de l'UE. Selon eux, son commerce extérieur est si diversifié qu'il ne saurait cibler cette seule partie du continent. Il est vrai qu'en matière de commerce des marchandises, la diversification y est plus poussée que dans les autres États membres. La moi-

tié des volumes échangés le sont avec des États extérieurs à l'UE (voir *illustration 1*).

Cette proportion est nettement plus faible en Italie (42 %), en Allemagne (38 %) et en France (35 %).

Néanmoins, en ce qui concerne le commerce des marchandises, le Royaume-Uni regarde fortement vers l'UE. En 2016, il a importé et exporté sans le moindre obstacle vers cette zone pour 466 milliards d'euros. Ni droits de douane ni taxes similaires ne sont perçus et aucune restriction quantitative n'est appliquée. De plus, ces marchandises ne requièrent aucun traitement douanier à la frontière. Les prescriptions techniques étant harmonisées au sein de l'UE, les biens produits au Royaume-Uni ne doivent satisfaire à aucune autre règle pour y être vendues. Les fabricants britanniques n'ont donc pas à créer de lignes de produits spécifiques pour

III. 1. Part du marché unique dans le commerce des marchandises de chaque État de l'UE (en volume, 2016)





À quoi ressemblera la future politique commerciale du Royaume-Uni ? La première ministre Theresa May n'est pas très claire sur ce point.

exporter vers le marché unique, ni à obtenir des certifications supplémentaires.

En tant que membre de l'UE, le Royaume-Uni bénéficie non seulement de l'accès au marché intérieur, mais aussi des dispositions conventionnelles régissant les relations commerciales avec les États tiers. Citons notamment l'union douanière avec la Turquie, l'espace économique réunissant les États de l'EEE et de l'AELE, les accords bilatéraux avec la Suisse ainsi que les nombreux accords de libre-échange. Deux tiers du volume des échanges effectués par le Royaume-Uni sont réalisés avec les autres membres de l'UE ou des États offrant un accès préférentiel au marché. On atteint même plus des quatre cinquièmes si l'on prend en considération le commerce des marchandises avec des États négociant actuellement un accord de libre-échange avec l'UE.

En 2016, la Suisse a représenté 5 % des échanges du Royaume-Uni ; c'est donc un partenaire important. Pour comparer, le volume du commerce avec la Chine a atteint

7 %, alors que le Canada ne dépassait pas 2 % et l'Inde 1 %. Avec les pays voisins que sont l'Irlande et la France, ces chiffres s'élèvent à 4 et 6 %. Le rang relativement important de la Suisse doit, toutefois, être nuancé. Nos deux places économiques sont, en effet, spécialisées dans le commerce de l'or. Ce seul métal représentait, en 2016, près de 60 % des échanges. Si l'on excepte ce poste, les principales branches restantes sont l'industrie chimique et pharmaceutique (47 %), les instruments de précision, l'horlogerie et la bijouterie (22 %) ainsi que les machines, les appareils, l'électronique et les véhicules (19 %).

L'ambiguïté de la position britannique

De nouvelles règles doivent être définies pour encadrer les relations commerciales du Royaume-Uni avec l'UE, comme avec les pays qui ont signé un accord de libre-échange avec cette dernière. Afin de compenser les pertes d'accès au marché unique, le Royaume-Uni doit également améliorer son accès aux marchés d'autres États, tels que les États-Unis, la Chine, l'Inde ou l'Australie. Or, les contours de la future politique économique britannique

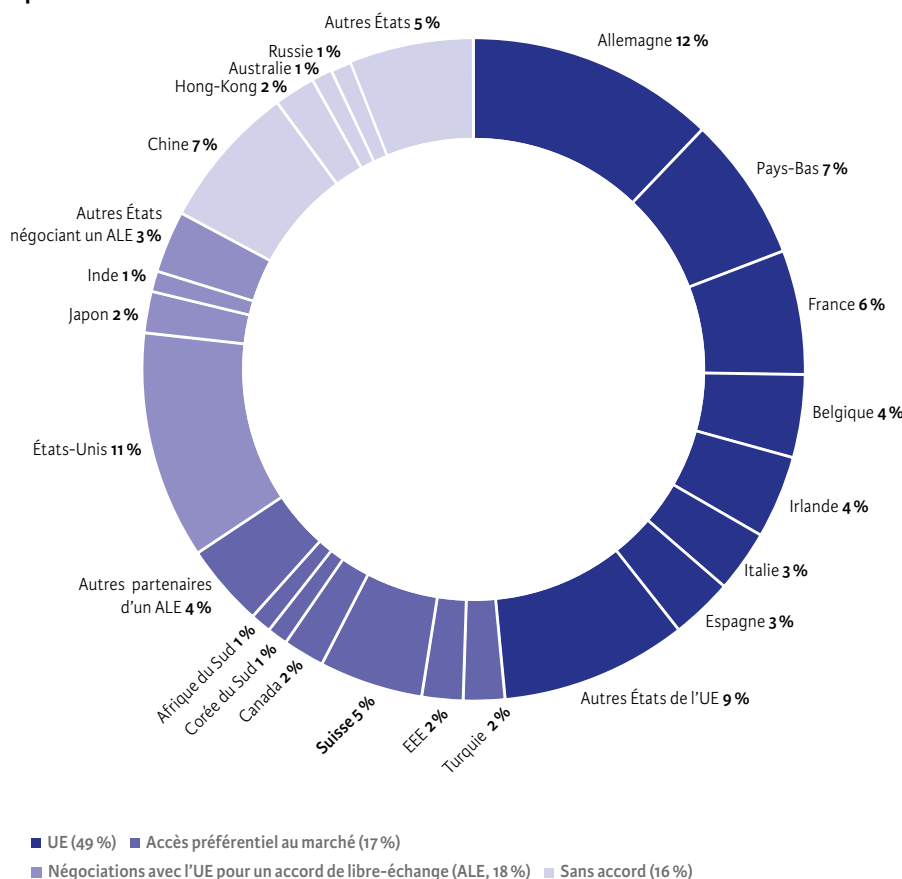
restent flous. Les élections législatives de juin dernier ont encore compliqué le problème, puisque Theresa May, première ministre, a perdu sa majorité absolue et que son sort dépend désormais d'un petit parti nord-irlandais.

Certes, la cheffe de l'exécutif a indiqué à plusieurs reprises que le Brexit irait au bout de sa logique («Brexit means Brexit»). De grandes zones d'ombre subsistent néanmoins quant à la signification exacte de cette affirmation (voir encadré 1). La libre circulation des personnes et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sont les deux seules lignes rouges tracées : le Royaume-Uni ne les appliquera plus. Cette position implique une sortie du marché intérieur. Un accord de libre-échange de large portée devra à l'avenir régir les relations commerciales entre le Royaume-Uni et l'UE.

Pour certains domaines – notamment l'industrie automobile et le secteur financier –, il n'est pas exclu de poursuivre l'harmonisation des prescriptions techniques¹. Cela montre

¹ Voir le discours de Theresa May prononcé le 17 janvier 2017 à Lancaster House et le Livre blanc sur le Brexit, rendu public par le gouvernement britannique le 2 février 2017.

III. 2. Commerce des marchandises britannique en volume, ventilé par partenaire



HM REVENUE & CUSTOMS (HMRC), OVERSEAS TRADE STATISTICS (OTS) OF THE UK, CALCULS DE L'AUTEUR / LA VIE ÉCONOMIQUE

avantageux de conclure un tel accord avec l'UE plutôt qu'avec le Royaume-Uni.

Le Brexit concerne la Suisse

Le Royaume-Uni est le cinquième marché d'exportation pour les marchandises suisses (or exclu), après l'Allemagne, les États-Unis, la France et l'Italie. Les relations commerciales sont essentiellement régies par les accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE. Elles se fondent, dans les domaines clés, sur une harmonisation juridique. Nous disposons ainsi d'un bien meilleur accès au marché que ce ne serait le cas avec un ALE traditionnel². L'harmonisation des prescriptions techniques auxquelles sont soumis les biens industriels et agricoles ainsi que la reconnaissance mutuelle des procédures de certification ont facilité le commerce des marchandises entre la Suisse et l'UE. Les milieux industriels ont, en effet, intérêt à ce que les exigences techniques soient les mêmes des deux côtés: cela leur évite des lignes de produits différentes suivant qu'elles s'adressent au marché intérieur ou à leur principal débouché extérieur. C'est pourquoi les prescriptions techniques suisses ont été largement harmonisées avec celles de l'UE, avant même que les accords bilatéraux ne soient conclus. On peut se demander si, le Brexit consommé, les marchés d'outre-Manche nous resteront ouverts dans ce domaine. Tout dépendra de la volonté que le Royaume-Uni mettra à poursuivre l'harmonisation de ses prescriptions techniques avec l'UE. Cela dépendra aussi des efforts consentis par les deux parties afin d'autoriser sur leurs marchés des produits ne satisfaisant pas pleinement à leurs prescriptions nationales.

Les situations peuvent, toutefois, se révéler plus complexes. Pour que des intrants certifiés au Royaume-Uni puissent être transformés en Suisse, puis exportés vers l'UE sous forme de produits finis, leur équivalence doit être reconnue par Bruxelles. Si l'équivalence des produits couverts par les accords bilatéraux n'était plus reconnue par l'ensemble des partenaires, cela serait problématique pour les producteurs suisses qui transforment des produits intermédiaires originaires du Royaume-Uni. Ils devraient soit se rabattre sur des fournisseurs de l'UE, soit faire certifier les produits intermédiaires (voir encadré 2). Cette straté-

Encadré 1 : « Brexit means Breakfast »

Le leader des députés conservateurs gallois, Andrew R. T. Davies, s'est fait remarquer à la suite d'un lapsus commis lors d'une assemblée de son parti: voulant se référer à l'expression « Brexit means Brexit » de la première ministre, il l'a déformée en « Brexit means Breakfast ». Cette bêtise a été relayée par différents médias pour montrer à quel point la situation actuelle manquait de clarté. Car les avis divergent au Royaume-Uni sur la

notion de petit-déjeuner. « Breakfast » peut désigner, en fonction de l'hôtel, aussi bien un café accompagné d'un petit pain qu'un copieux buffet de spécialités. Par analogie, le Brexit peut façonner de différentes manières les futures relations commerciales entre le Royaume-Uni et l'UE: son exécution peut prendre la forme d'un simple accord de libre-échange ou aller jusqu'au maintien dans l'union douanière.

que le gouvernement britannique ne rejette pas complètement l'idée d'une harmonisation plus poussée avec l'UE. Or, plus cela se fera, moins les rapprochements avec d'autres partenaires commerciaux seront possibles. Étant donné l'orientation actuelle du commerce des marchandises britanniques, il est probable que l'UE restera le premier partenaire commercial pour de nombreux produits. Les principales branches exportatrices du Royaume-Uni sont les machines et les moyens de transport ainsi que les produits chimiques. L'UE représente, à elle seule, 52% des volumes échangés dans le premier cas et 64% dans le second. Les options relatives à de nouvelles réglementations avec d'autres États devraient, dès lors, être limitées.

Par ailleurs, le fait de mentionner explicitement certaines branches montre que le gouvernement britannique doit tenir compte des intérêts particuliers des différents secteurs économiques dans sa réorientation. Plus ces intérêts trouveront écho, plus il sera difficile de conclure de nouveaux accords de libre-échange de large portée. Cela vaut notamment pour la future politique agricole du Royaume-Uni. Une protection élevée de la production indigène de viande pourrait, par exemple, compromettre la conclusion d'accords de large portée avec de nouveaux partenaires (en particulier les États-Unis ou l'Australie). Les États-Unis, malgré leurs relations privilégiées avec Londres, pourraient trouver plus

² Voir le rapport du Conseil fédéral du 5 juillet 2015 en réponse au postulat Keller-Sutter.

Encadré 2 : L'importance de la reconnaissance mutuelle : les certificats bio

L'accord agricole entre la Suisse et l'UE prévoit la reconnaissance mutuelle des certificats bio. Depuis juin 2012, l'UE et les États-Unis reconnaissent aussi réciproquement leurs certificats bio. Cela a créé des problèmes aux exportateurs suisses qui utilisent des matières premières originaires de l'UE pour des produits finaux destinés au marché étasunien. Il leur faut, en effet, obtenir un certificat NOP (National Organic Program) pour la matière première biologique (p. ex. des flocons d'avoine en provenance de l'UE pour un muesli suisse), afin d'exporter le produit final vers les États-Unis. Depuis l'accord d'équivalence entre l'UE et les États-Unis, de moins en moins de producteurs de l'UE se font certifier NOP, puisque cela n'est plus nécessaire pour exporter vers les États-Unis. Conséquence : le choix de fournisseurs de matières premières biologiques (certifiées) destinées aux producteurs suisses s'est restreint. Un accord d'équivalence entre la Suisse et les États-Unis, durant l'été 2015, a finalement simplifié les procédures. Cet exemple est éloquent : pour que le commerce de produits (en particulier de produits intermédiaires) fonctionne sans accroc entre tous les partenaires, il faut non seulement une équivalence des prescriptions techniques, mais aussi une reconnaissance mutuelle de cette équivalence par l'ensemble des partenaires.

gie est appelée « mind the gap » dans l'administration suisse.

« Attention au vide juridique »

Pour trouver, le moment venu, des solutions bilatérales avec le Royaume-Uni, la Suisse a tout intérêt à suivre le positionnement économique de son partenaire et à observer la façon dont ses négociations avec l'UE évoluent. Cela vaut non seulement pour les prescrip-

tions techniques précédemment évoquées, mais aussi, par exemple, pour les contrôles et les formalités du trafic commercial pour les produits industriels ou d'origine animale. Ces procédures ont été simplifiées avec la création de l'espace de sécurité douanière commun et l'espace vétérinaire commun entre la Suisse et l'UE.

Les accords bilatéraux couvrent bien d'autres domaines que celui du commerce des marchandises. Ils régissent par exemple les droits des 34 000 ressortissants suisses domiciliés au Royaume-Uni ou les paramètres des quelque 150 mouvements aériens quotidiens entre la Suisse et le Royaume-Uni. C'est la raison pour laquelle, sur mandat du Conseil fédéral, des experts ont pris contact avec leurs homologues britanniques pour entamer des entretiens exploratoires. Les deux parties sont d'accord pour pérenniser les droits et les obligations réciproques. Elles veulent éviter tout vide juridique dans les relations bilatérales.

Un dialogue approfondi s'est établi dans le domaine commercial. Il permet, dans un premier temps, de mener des discussions sur des thèmes qui peuvent être abordés indépendamment des futures règles régissant les relations entre le Royaume-Uni et l'UE. Il permet également de suivre le déroulement des négociations entre les deux parties. On peut, à partir de là, aborder la deuxième étape, qui consiste à résoudre les autres questions de politique commerciale qui se basent sur une harmonisation juridique avec l'UE. Il s'agit de faire émerger les solutions les plus globales possibles en ce qui concerne les relations existantes. Parallèlement, il faut s'assurer que le dialogue sera assez flexible pour aborder de

nouveaux sujets (dans le domaine financier p. ex.) ou pour emprunter, le cas échéant, des approches différentes.

Il est probable que le délai imparti pour négocier le divorce complet du Royaume-Uni avec l'UE ne suffira pas. C'est la raison pour laquelle des règles transitoires pourraient régir les relations entre les deux parties. Le statu quo pourrait dès lors perdurer, ce qui faciliterait nos relations à court terme. En même temps, cela réduirait les possibilités de trouver de nouvelles règles à long terme.

En effet, l'objectif est non seulement d'assurer la sécurité juridique dans l'optique du Brexit, mais aussi de jeter les bases de règles à long terme qui soient les meilleures possible et au minimum équivalentes à celles de l'UE. Il n'est pas exclu à cet égard que des solutions différentes puissent être retenues pour nos futures relations avec le Royaume-Uni. À court et à long termes, il faut que les entreprises suisses continuent d'accéder à son marché – le cinquième par ordre d'importance, rappelons-le – de façon aussi complète qu'aujourd'hui.



Claudio Wegmüller

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