



Décryptage : quels enjeux pour une union douanière « à la Turquie » pour le Royaume-Uni ?

Xavier Dupret

Janvier 2018

9.200 signes

Ce texte a été reproduit sur le site Grey Britain, partenaire d'Alternatives Economiques pour l'analyse des implications du Brexit (Url : <https://www.grey-britain.net/2018/01/12/decryptage-quels-enjeux-pour-une-union-douaniere-a-la-turque-pour-le-royaume-uni/>)

La perspective de la mise en œuvre d'une union douanière entre le Royaume-Uni et l'Union européenne pourrait se dessiner à l'heure où la prochaine législation relative au commerce extérieur britannique, actuellement en discussion au sein de la Chambre des communes, stipule que Londres pourra toujours, à l'avenir, intégrer une union douanière existante. Il se trouve, et ce n'est peut-être pas une pure coïncidence en ces temps de négociation du Brexit, que l'Union européenne a déjà conclu des union douanières avec Andorre, Saint-Marin, la principauté de Monaco et la Turquie.

Dans le cadre d'une union douanière, les Etats associés adoptent une politique commerciale extérieure commune. Pour autant, on ne peut parler de marché commun entre les parties à ce type de traité. Du point de vue de la relation encore à définir entre Londres et l'UE, on se bornera à constater qu'un marché commun consiste en une union douanière assortie de dispositions permettant également la libre circulation des personnes et des capitaux. La libre circulation des marchandises définit, par contre, à elle-seule le contenu d'une union douanière. La différence est de taille.

L'hypothèse turque

Le fait que la partie britannique prenne appui sur l'accord existant avec Turquie pour déterminer les contours de la future union douanière avec l'UE s'avère riche d'enseignements. Tout d'abord, comme le note la Commission européenne, « l'accord d'association d'Ankara de 1963 prévoyait la réalisation d'une union douanière entre la CE et la Turquie dans sa phase définitive. Cette phase définitive est entrée en vigueur le 1er juillet 1996. Toutefois, cette

union douanière, fondée sur le principe de la libre circulation des marchandises, est limitée aux produits autres que les produits agricoles, selon la définition de l'annexe I du traité d'Amsterdam, et ne recouvre pas non plus les produits du charbon et de l'acier ».¹ Un tel accord ouvrirait donc la porte à un accord de libre-échange valable limité à certains produits entre Londres et Bruxelles. Cette hypothèse était rappelée dans la presse économique britannique pas plus tard qu'au début de l'année. Le très sérieux Financial Times estimait que des clauses de libre-échange sélectives garantissant un libre accès au marché britannique pour les puissants constructeurs automobiles allemands étaient à l'ordre du jour du côté de la diplomatie britannique².

De surcroît, l'accord d'union douanière avec la Turquie n'a jamais déterminé de juridiction, commune aux deux parties, susceptible de trancher des éventuels litiges. Cet état de choses, que Bruxelles déplore, « permet à la Turquie de recourir à des pratiques contraires à l'esprit de l'Union Douanière (mise en place de tarifs douaniers sur des biens couverts par l'UD, etc.) sans encourager la progression de l'alignement de la législation turque sur l'acquis communautaire, notamment en ce qui concerne les aides d'État »³. On notera très factuellement qu'une telle formule d'union douanière laisse d'importantes marges de manœuvre à Londres pour procéder à des aides d'Etat en direction de pans entiers de son industrie alors que ce type d'opérations est aujourd'hui interdit par les dispositions en la matière prévalant en droit communautaire européen.

En l'état actuel des choses, une formule d'union douanière à la turque exclut donc la juridiction de la Cour européenne de Justice. On notera également que cette formule s'avère moins intégratrice que le modèle d'association existant avec la Norvège. Cette dernière est, en effet, membre de l'Association européenne de Libre-Echange (AELE). Or, il se trouve qu'être membre de l'AELE implique la reconnaissance de la Cour de justice de l'Association européenne de libre-échange, organe judiciaire transnational sis à Luxembourg, tout comme la Cour de justice de l'Union européenne.

La finance, talon d'Achille ?

On s'interrogera sur la congruence de ce modèle d'union douanière, excluant la liberté de circulation des capitaux, avec la spécialisation de l'économie britannique dans les services financiers. Il est, en effet, indispensable pour les banques britanniques de disposer du passeport financier européen pour être actives sur le continent dans les segments « de la collecte de dépôts, du trading de dérivés, de l'émission de crédits et d'obligations, de la gestion de portefeuilles, des services de paiement » ainsi que des agences de notation⁴. L'éventualité de la perte du passeport européen constitue un souci de taille pour l'économie britannique. Certes, un système d'équivalence pourrait permettre aux banques british de continuer à opérer sur le continent sans devoir délocaliser une partie de leurs activités à Francfort, Paris ou Luxembourg.

¹ *Turquie: union douanière et régimes préférentiels [en ligne]*, Url : https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/customs-unions/turkey-customs-unions-preferential-arrangements_fr (date de consultation : 11 janvier 2018).

² Financial Times, 5 janvier 2018.

³ *Les enjeux des discussions sur la modernisation de l'Union douanière UE-Turquie. Juillet 2017, [en ligne]*, Url : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/File/438209> (site du Ministère de l'Economie et des Finances) (date de consultation : 11 janvier 2018).

⁴ Les Echos, 19 janvier 2017.

Pour bénéficier de ces équivalences, il faut cependant que la City reste assujettie aux mêmes dispositions réglementaires que le secteur financier européen. Ce point ne devrait pas trop poser problèmes puisque les dispositions réglementaires propres au secteur bancaire sont définies au sein du Comité de Bâle sous la tutelle de la Banque des règlements internationaux (BRI) dont les actionnaires (la BRI est, en effet, une société anonyme) sont exclusivement les banques centrales depuis le 8 janvier 2001⁵. Il se trouve que la banque d'Angleterre est évidemment membre de la BRI qui constitue un organe de coordination important en matière de réglementation financière et qui aura, d'ailleurs, beaucoup œuvré en faveur de la libéralisation de cette dernière au cours des dernières décennies.

En revanche, le système des équivalences constitue un privilège qui peut être retiré à tout moment par la Commission. De surcroît, les équivalences excluent de leur champ la collecte des dépôts ainsi que les prêts transfrontaliers. Le récent déménagement d'une partie des activités de HSBC, dont le siège social se situe à Londres, vers Paris témoigne de ce que la perspective de délocalisation d'une fraction des activités financières de la City constitue déjà un fait acquis. Une dizaine de milliers d'emplois seraient concernés⁶. Les plus optimistes des brexiteurs diront qu'après tout, les autres banques qui devraient emboîter le pas à HSBC continueront, elles aussi, à rapatrier leurs bénéfices vers leur siège social et à rémunérer leurs actionnaires britanniques. Cependant, ce mouvement conduira inévitablement à une révision à la baisse du PIB britannique.

Par exemple, la délocalisation d'une partie des activités de HSBC correspond à un transfert de valeurs vers le continent européen « d'environ 20% de son revenu de trading »⁷. Dans l'optique de Londres, l'ouverture aux productions industrielles continentales devrait servir de contrepartie à un accord visant à pérenniser l'accès au marché européen pour les banques britanniques. Une option que jusqu'à présent Michel Barnier, le négociateur du Brexit pour l'Union européenne, a toujours exclue...

⁵ Note to private shareholders [en ligne], Bank of International Settlements, 10 janvier 2001. Url : <https://www.bis.org/about/lettershold.htm>. Date de consultation : 12 janvier 2018).

⁶ The Daily Telegraph, 10 janvier 2018.

⁷ Capital, article mis en ligne le 18 janvier 2017 (url : <https://www.capital.fr/entreprises-marches/hsbc-delocalisera-en-partie-a-paris-apres-le-brexit-1200503>). Date de consultation : 12 janvier 2018).