



Du temps pour s'adapter - la nécessité des mesures de transition

Faits saillants

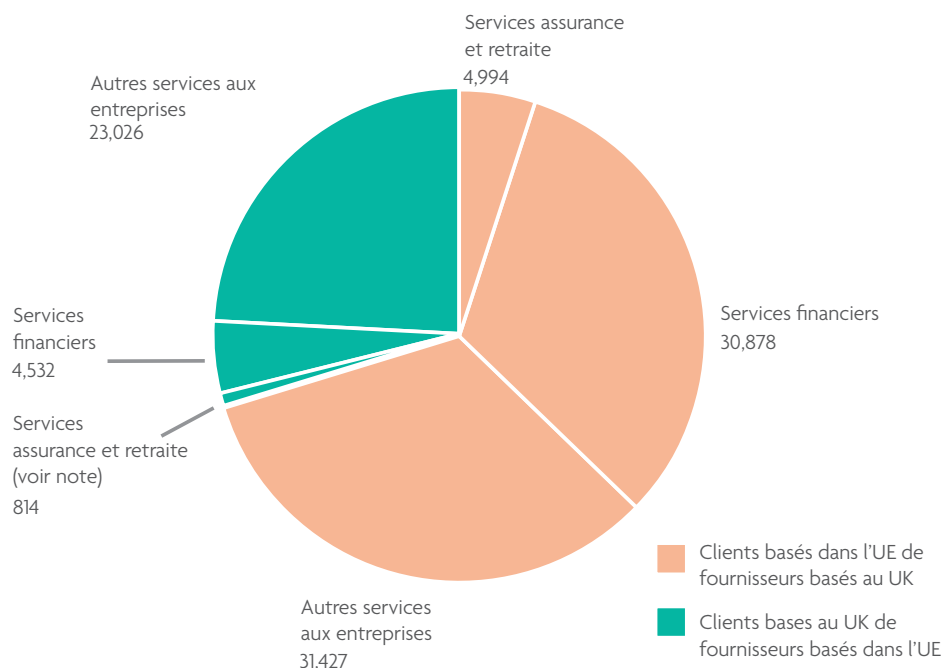
- Le Brexit amènera inévitablement des changements dans la manière dont les biens et les services seront échangés entre le Royaume-Uni et les états membres de l'UE (l'UE des 27). Si ces changements se produisent soudainement, le risque de perturbations pour les entreprises et leurs clients est sérieux.
- Des mesures de transition sont indispensables pour assurer une sortie de l'UE en bon ordre et sans perturbations majeures et éviter l'effet « saut de la falaise » au point de sortie lorsque les droits et obligations risquent de s'évanouir du jour au lendemain. Cette brève illustre à l'aide d'exemples les perturbations et dommages que pourraient encourir les économies nationales et la stabilité des entreprises. Le Royaume-Uni et l'UE des 27 ont donc tout intérêt à ce que cette transition s'effectue en bon ordre.
- Des mesures de transition devraient prévoir une période de transition en deux étapes. La première est nécessaire pour combler le fossé créé par le retrait du Royaume-Uni de l'UE et instaurer un nouveau partenariat entre les deux. La deuxième est requise pour prévoir le temps nécessaire aux utilisateurs, fournisseurs et infrastructures des marchés pour s'adapter au nouveau cadre une fois qu'il aura été déterminé.
- La conclusion d'un accord en temps opportun sur des mesures de transition par l'UE et le Royaume-Uni permettrait de minimiser les perturbations inutiles et réduire le risque pour les entreprises amenées à prendre des décisions hâtives, coûteuses - et potentiellement prématurées - sur la structure de leurs activités et leur mode relationnel avec leurs clients, fournisseurs ou autres relations transfrontalières.
- Les mesures de transition doivent répondre aux prescriptions du Royaume-Uni et de l'UE. Elles ne doivent pas servir d'alibi à un quelconque retard dans la matérialisation de l'engagement du gouvernement britannique à quitter l'UE ni être perçues comme l'occasion d'une sélection pointilleuse de la part du Royaume-Uni. Elles ne doivent pas, non plus, servir d'entrave superflue à l'adoption d'un nouveau cadre de long terme. L'objectif de ces mesures est de favoriser un changement en bon ordre et de donner aux entreprises du temps pour s'adapter au nouveau partenariat. Les mesures de transition doivent être exhaustives, ne pas entraîner de perturbations - et avoir un caractère temporaire

Le marché européen des services financiers actuel

Le Royaume-Uni et l'UE des 27 représentent aujourd'hui un marché unique pour de nombreux services financiers et connexes. En 2015, on estime que 41 milliards d'euros environ de services financiers et d'assurance ont été achetés et vendus entre entreprises sur ces deux marchés. La plus grande partie de cette activité commerciale représente des services vendus par des entreprises britanniques, européennes, américaines et autres sociétés internationales implantées au Royaume-Uni à des clients basés dans le reste de l'UE. En effet, pour chaque euro dépensé par les entreprises au Royaume-Uni auprès d'une

entreprise de services financiers basée dans l'UE, les entreprises de l'UE dépensent plus de six euros pour l'achat de services financiers auprès d'entreprises de services financiers basées en territoire britannique. Chacune de ces transactions représente un besoin professionnel satisfait par un prestataire de service implanté sur l'autre marché. Ces services concernent l'intégralité de la gamme des services bancaires et autres services financiers et représentent de loin le segment le plus important du marché actuel de l'UE pour ces services.

L'UE des 27 – marché transfrontalier du Royaume-Uni en 2015 pour les services financiers et connexes (en millions €)



Source : Office for National Statistics au Royaume-Uni, converti en euros au prix au comptant moyen de 2015 de 1,377 € = 1 £.

Note : Données de ventes de 2014 pour les services d'assurance et de retraite au Royaume-Uni.

Pourquoi des mesures de transition sont-elles nécessaires ?

La transition du Royaume-Uni qui passe du statut d'État membre de l'UE à un nouveau partenariat avec l'UE des 27 apportera inévitablement son lot de changements dans la manière d'échanger des biens et des services entre ces deux juridictions. Alors que les entreprises de part et d'autre commencent à anticiper et à s'organiser en vue du changement, la portée et la nature de ces changements sont encore floues. Ils pourraient osciller entre une perturbation modérée à une baisse prononcée des droits et libertés. Cette interrogation va bien au-delà du secteur bancaire et s'accompagne de répercussions sur toute entreprise qui commercialise des biens ou des services entre le Royaume-Uni et l'UE.

Cette incertitude est accrue par le fait que le Royaume-Uni est légalement tenu de quitter l'UE dans deux ans à compter du déclenchement de l'article 50. La négociation d'une nouvelle relation est un processus distinct des négociations dans le cadre de l'article 50. Pour l'instant, aucune

indication ne fait état d'un nouvel accord à long terme sur le commerce et les services qui entrerait en vigueur au moment du retrait. Convenir, ratifier et déclarer le caractère inconditionnel d'un tel accord à long terme sera, en tout état de cause, extrêmement ambitieux.

Cela signifie que les entreprises du Royaume-Uni et de l'UE sont confrontées à trois aléas majeurs :

- i. à quoi pourrait ressembler toute relation entre l'UE et le Royaume-Uni ?
- ii. à quelle date cet accord pourrait-il être mis en place ?
- iii. que pourrait-il se passer dans la période comprise entre la fin du cadre communautaire actuel pour le Royaume-Uni et un possible futur cadre ?

En vertu de tous ces aléas, il apparaît donc comme essentiel de convenir de mesures de transition.

¹ Services classés comme des services financiers, d'assurance ou de retraite selon la classification de l'Office for National Statistics au Royaume-Uni. Il convient de noter que de nombreux services répertoriés comme des services professionnels aux entreprises

Comment éviter l'effet « saut de la falaise » ?

Le rôle le plus important dévolu aux mesures de transition mises en place seraient d'éviter l'effet préjudiciable du « saut de la falaise » au moment de la sortie du Royaume-Uni de l'UE.

Des mesures de transition devraient permettre de gérer ces changements en toute transparence, avec certitude et sans perturber le marché ni entraîner de conséquences imprévues pour l'économie réelle.

Pour les entreprises et leurs clients, le rôle le plus important dévolu aux mesures de transition mises en place serait d'éviter l'effet préjudiciable du « saut de la falaise » au moment de la sortie du Royaume-Uni de l'UE, lorsque le fondement juridique des échanges entre les deux entités va subitement disparaître. Cet effet de « saut de la falaise » pourrait provenir de la remise en vigueur de tarifs douaniers sur les échanges, actuellement francs de droits de douane, ou de la perte soudaine du droit légal à fournir tel ou tel service.

Dans le secteur bancaire et des services financiers, l'effet de « saut de la falaise » pourrait conduire à de fortes perturbations ou à de grandes incertitudes dans la fourniture de services clés aux clients. Les contrats et conventions déjà en place pourraient faire l'objet d'aléas juridiques, avec la possibilité pour certains contrats de devenir inapplicables. Ces perturbations concernent différents domaines, notamment les crédits commerciaux, le financement du commerce international, la dette souveraine, les marchés de capitaux, les produits dérivés et les services de paiements, autant de secteurs dans lesquels le Royaume-Uni est un prestataire de poids pour l'économie de l'UE au sens large.

Les entreprises ou leurs clients ne sont pas nécessairement en mesure d'adapter rapidement

leur prestation/réception de tels services sans courir le risque de perturbations indésirables. Si cette adaptation nécessite au final un réexamen de la structure des succursales, la demande de nouveaux agréments et licences pour s'établir, des capitaux et des financements pour les nouvelles structures, toutes ces démarches prennent du temps et exigent une solide planification. Il pourrait même falloir changer d'approches du mode de supervision dans certains pays de l'UE.

Des mesures de transition devraient permettre de gérer ces changements en toute transparence, avec certitude et sans perturber le marché ni entraîner de conséquences imprévues pour l'économie réelle. Elles permettraient aux entreprises, à leurs clients et aux autorités de réglementation de disposer de temps pour s'adapter, de se familiariser avec ce nouveau cadre. Elles réduiraient également le risque pour les entreprises de prendre des décisions hâtives, coûteuses - et potentiellement prématurées - sur la structure de leurs activités et leur mode relationnel avec leurs clients, fournisseurs et autre relations transfrontalières.

Encadré 1 : Arrêt brutal : Services financiers - une société de fabrication de l'UE cherche un financement pour sa nouvelle usine

Un fabricant européen en plein essor désireux de s'agrandir sur le marché asiatique voudrait construire une usine dans cette région. Il se tourne donc vers sa banque au Royaume-Uni pour qu'elle soit son interlocuteur unique, mais efficace afin de répondre à son besoin de financement (voir BB #3 : Qu'est-ce que le « système de passeport européen » et pourquoi est-il important ?).

Si la banque basée au Royaume-Uni peut offrir tous ces services, c'est grâce aux droits actuels dont elle dispose qui l'autorisent à servir une clientèle basée dans l'UE à partir du Royaume-Uni, les fameux « droits attachés au passeport européen ». Même si cette prestation de services a toute l'apparence d'une « solution à guichet unique », intégrée et efficace du point de vue du fabricant européen, la banque joue sur au moins deux « passeports » de services financiers différents et une série d'autres cadres de l'UE.

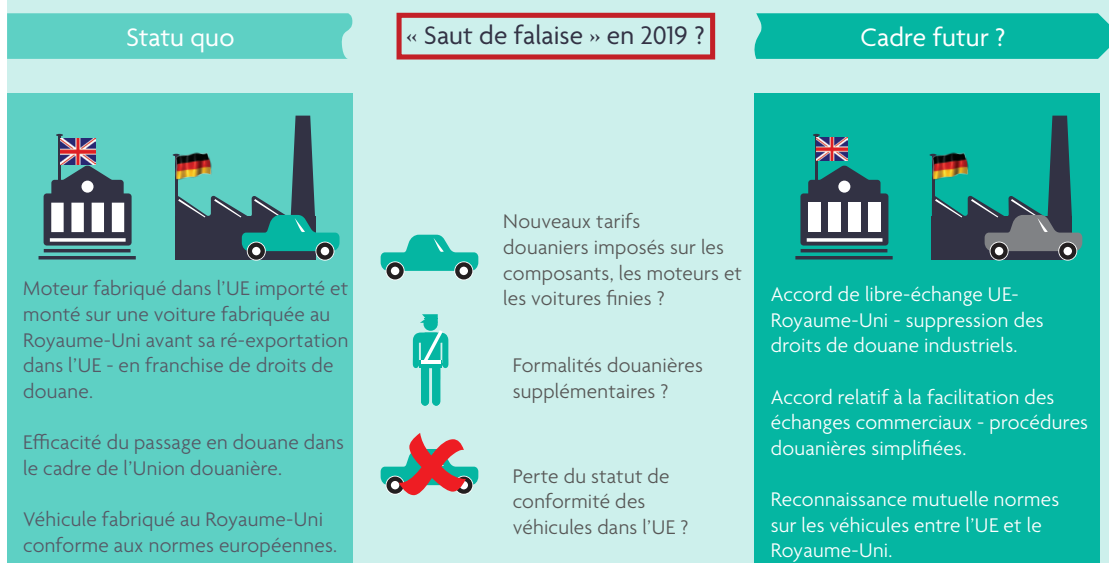
Pour le fabricant européen, l'accès à ces services en vertu d'une seule et unique médiation bancaire pour répondre à son besoin de financement et l'accès aux pools de capitaux les plus profonds d'Europe sont des atouts considérables. Si du jour au lendemain ou à brève échéance, ces services devaient être remplacés, les perturbations au niveau des dispositions financières en place et les coûts supplémentaires - tout comme les efforts demandés - seraient conséquents. La prestation de ces services pourrait être maintenue à condition que la banque basée au Royaume-Uni délocalise les composantes nécessaires à son activité dans l'UE. Cependant, une telle opération prend du temps et peut ne jamais se concrétiser. Sinon, le fabricant peut envisager une solution plus fragmentée et plus coûteuse qui consisterait à travailler avec une sélection de banques correspondantes et spécialisées basées dans l'UE. Cette solution ne lui évitera malheureusement pas les risques de perturbations et les dépenses pour la restructuration de ses dispositions financières de départ au moment de l'arrêt brutal. Le diagramme ci-dessous présente les solutions à la disposition du fabricant européen pour préserver son accès aux produits et services financiers.



Encadré 2 : Arrêt brutal : Services industriels - le secteur automobile européen

L'UE n'est pas seulement un vaste marché pour la voiture, c'est aussi un gigantesque atelier unique de fabrication automobile. Ainsi, un constructeur utilise au quotidien des composants en provenance d'un premier pays de l'UE pour construire des moteurs dans un deuxième pays avant de monter ces moteurs sur les voitures dans un troisième pays. Une fois terminé, le véhicule est vendu dans l'ensemble de l'UE ou exporté dans le monde entier.

L'industrie automobile britannique est étroitement associée à cette chaîne d'approvisionnement. En fonction des constructeurs du Royaume-Uni, entre 20 et 50 % des pièces automobiles utilisées au Royaume-Uni proviennent d'un autre pays de l'UE. De même, un fabricant de l'UE se fournit régulièrement auprès de fabricants de pièces détachées britanniques.²



Une sortie de l'UE menace sérieusement ce réseau de production et de fourniture au maillage densément serré.

Chaque étape de cette chaîne d'approvisionnement qui franchit la Manche dans les deux sens est potentiellement assujettie à un nouveau tarif douanier - qui ira de quelques points de pourcentage pour les composants à près de 5 % pour les moteurs et jusqu'à 10 % pour un véhicule fini.

Tous ces va-et-vient commerciaux seront soumis, pour la première fois en quarante ans, à des formalités douanières au point d'importation et d'exportation, à l'entrée et à la sortie du Royaume-Uni. Ces formalités supposent de nouveaux documents, de nouveaux traitements et de nouveaux frais de traitement, d'éventuels contrôles physiques et retards. Cela pose donc un énorme problème d'adaptation, et pas seulement pour le secteur automobile, mais pour tous les secteurs d'activité. Les constructeurs qui dépendent de processus en flux tendus vont peut-être devoir se constituer des stocks et tenir de gros inventaires - avec tout ce que cela implique en termes de fonds de roulement et autres frais.

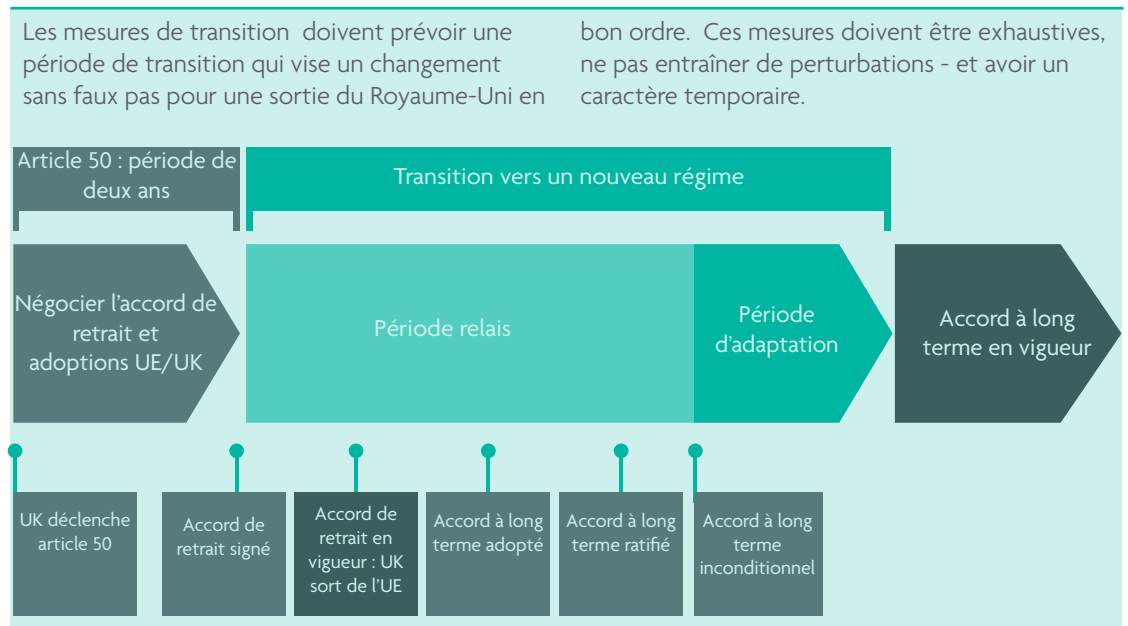
Les réseaux de production européens sont bâtis autour d'un système unique de normes de conformité. Ainsi, une voiture autorisée sur le marché allemand n'a pas besoin d'autres autorisations pour être mise sur le marché au Royaume-Uni. À moins que l'UE et le Royaume-Uni ne s'accordent sur les normes de conformité de leurs véhicules respectifs, les constructeurs automobiles vont peut-être devoir refaire des tests en double et repasser les systèmes d'accréditation sur chacun des deux marchés à compter du jour de la sortie du Royaume-Uni de l'UE.

Pour toutes ces raisons, un changement brutal pour les constructeurs automobiles européens pourrait sérieusement perturber cet écosystème de production qui revêt une telle importance des deux côtés de la Manche. Des mesures de transition sont une manière de minimiser ces impacts. Elles peuvent donner aux entreprises, comme à ce constructeur automobile, et à leurs clients, du temps pour s'adapter au changement.

² Source : ACEA 2016 et SMMT 2014.

Quelle approche de la transition ?

Mesures de transition - Illustration chronologique



Les mesures de transition doivent prévoir une période de transition décomposée en deux périodes distinctes :

- Une **période relais**. Cette période pourrait s'étaler de la date de sortie du Royaume-Uni de l'UE après qu'un accord de retrait est entériné jusqu'à la conclusion d'un accord sur un nouveau cadre de partenariat. Elle permettrait de minimiser les perturbations inutiles des services pendant la phase de négociation du nouveau partenariat entre l'UE et le Royaume-Uni. Idéalement, pendant cette période, les conditions commerciales existantes seraient temporairement préservées – à quelques exceptions précises près – jusqu'à ce qu'un futur accord soit

conclu.

- Une **période d'adaptation ou de mise en œuvre**. Cette période serait conçue spécifiquement pour permettre aux entreprises et à leurs clients de s'adapter voire, si nécessaire, de se restructurer pour être en conformité avec le nouveau cadre convenu entre l'UE et le Royaume-Uni. Sinon, cette période pourrait également faire office de tampon d'ajustement en l'absence d'un tel accord. Elle serait conçue essentiellement pour permettre aux entreprises, à leurs clients et aux autorités de réglementation de se préparer à un nouveau régime, d'anticiper les pressions de la restructuration et d'essuyer les plâtres.

Les mesures de transition doivent être exhaustives, ne pas entraîner de perturbations - et avoir un caractère temporaire.

Périmètre, essence et fondement des mesures de transition

Les mesures de transition soulèvent inévitablement des questions juridiques, pratiques et politiques. Il incombe à l'UE et au Royaume-Uni d'établir un intérêt commun clair pour que cette transition de sortie de l'UE se déroule en bon ordre. Les mesures de transition ne doivent pas servir d'alibi à un quelconque retard dans la matérialisation de l'engagement du gouvernement britannique à quitter l'UE ni être perçues comme l'occasion d'une sélection pointilleuse de la part du Royaume-Uni. L'objectif visé est un changement en bon ordre.

La négociation et l'intégration de mesures de transition dans un accord de retrait entre le Royaume-Uni et l'UE offrirait aux deux parties une plus grande visibilité et la certitude de pouvoir planifier l'avenir.

En les associant pleinement à la gestion de la sortie du Royaume-Uni de l'UE, les deux camps peuvent établir une base saine qui sera compatible avec leurs obligations internationales aux termes des règles de l'Organisation mondiale du commerce.

Encadré 3 : Que peuvent couvrir les mesures de transition ?

Il y a des questions importantes à se poser quant au champ d'application que peut recouvrir un accord de transition. Pour minimiser les perturbations et les complexités inutiles et réduire la portée des conséquences imprévues, les éléments suivants sont souhaitables :

- Un accord de transition doit couvrir les entreprises nouvelles et actuelles ainsi que les activités nouvelles et actuelles. De plus, afin d'éviter la création d'incertitudes juridiques, les contrats souscrits doivent rester valides et exécutoires au delà de la période de transition. Ceci évite de dissuader une précieuse dynamique économique et une concurrence saine, tout en garantissant que les entreprises peuvent continuer à servir leurs clients.
- Le champ d'activité et d'obligations couvert par la période de transition doit être reposé une « liste négative ». Autrement dit, les activités et obligations qui ne sont pas explicitement exclues doivent pouvoir être poursuivies. La loi Great Repeal Bill qui transpose la législation européenne actuelle en droit national, fonctionnera sur la même base.
- Une période d'adaptation devra clairement prévoir une marge permettant aux autorités de prêter assistance aux sociétés désireuses de se mettre en conformité de manière préventive, notamment en déposant une demande d'autorisation pour leurs activités avant l'entrée en vigueur de nouvelles conditions d'exploitation. Il convient également de tenir compte de la souplesse requise pour anticiper et s'adapter à des situations imprévues à mesure que le nouveau régime se mettra en place.
- Des mécanismes de résolution des litiges adéquats seront nécessaires pendant la période de transition et en vertu du nouveau partenariat pour apporter une protection aux utilisateurs, aux fournisseurs et à l'infrastructure du marché. Cela pourrait impliquer de faire appel à une instance indépendante désignée, comparable à la Cour de justice de l'AELE (Association européenne de libre-échange).

Voir également :

- BB # 1 Rester ou quitter le marché unique de l'UE
- BB # 2 Une sortie de l'UE en bon ordre.
- BB # 3 Qu'est-ce que le « passeport » pourquoi est-ce important ?
- BB # 4 Qu'est-ce que l'équivalence et comment ça marche ?
- BB # 5 Protection et transfert des données.