



25.01.2023

Document d'accompagnement à l'étude externe « Effets d'une régionalisation des règles d'origine dans les accords de libre-échange »

Renforcer l'utilisation des accords de libre-échange grâce au cumul de l'origine : le potentiel économique d'une « régionalisation des règles d'origine »

Les règles d'origine : un élément clé dans l'utilisation des accords de libre-échange

La Suisse dispose actuellement d'un réseau de 35 accords de libre-échange (ALE) avec 73 partenaires¹. Depuis quelques années, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) analyse dans quelle mesure les entreprises suisses utilisent les ALE pour économiser des droits de douane et examine des mesures visant à simplifier l'utilisation des ALE par les acteurs économiques². Il existe encore un potentiel important pour améliorer l'utilisation des ALE et donc, pour les entreprises, réaliser des économies supplémentaires de droits de douane. Chaque année, quelque 800 millions de CHF de droits de douane sont perçus sur les produits importés et exportés en/de Suisse de/vers des pays partenaires, alors qu'un ALE est en vigueur.

Complexité des règles d'origine

Les règles d'origine préférentielles sont l'une des raisons pour lesquelles les droits de douane préférentiels prévus dans les ALE ne sont pas toujours utilisés. L'enquête réalisée entre 2021 et 2022 par le SECO auprès des exportateurs suisses sur l'utilisation des ALE montre que leur utilisation entraîne des charges administratives. Parmi les difficultés identifiées par les entreprises pour utiliser les ALE (échantillon de 418 entreprises), les deux les plus citées sont les exigences en matière d'origine préférentielle (260 mentions) et l'obtention préalable des documents pour l'origine préférentielle (240 mentions)³. En effet, les entreprises peuvent bénéficier des préférences tarifaires d'un ALE lorsque leurs produits répondent aux règles d'origine préférentielles prévues par l'accord. Il faut qu'un produit ait été fabriqué dans une large mesure en Suisse pour pouvoir bénéficier de la réduction ou de la suppression des droits de douane dans le pays avec lequel la Suisse a conclu un ALE (p.ex. la règle d'origine spécifique au produit peut fixer que la valeur ajoutée lors de la production en Suisse doit représenter au minimum 40% par rapport au prix de vente du produit). Les règles d'origine préférentielles définies dans un ALE varient d'un produit à l'autre et d'un accord à l'autre, c.-à-d. que tous les ALE conclus par la Suisse ne contiennent pas les mêmes règles et que les ALE conclus par d'autres partenaires, comme l'UE, contiennent aussi des règles différentes. La multiplication des ALE, et donc des règles d'origine en vigueur, contribuent à ce qui est communément appelé le phénomène du « spaghetti bowl ».

Pertinence pour l'économie suisse

En tant qu'économie hautement développée et caractérisée par un marché intérieur relativement petit, la Suisse est étroitement imbriquée dans les chaînes de valeur internationales. Elle est tributaire de l'accès aux marchés étrangers tant pour les importations que pour les exportations. En s'approvisionnant en intrants originaires de l'étranger, les

¹ [Accords de libre-échange \(admin.ch\)](#)

² [Utilisation des accords de libre-échange \(admin.ch\)](#)

³ [SECO - Rapport sur les résultats de l'enquête menée auprès des entreprises exportatrices suisses sur l'utilisation des accords de libre-échange](#)

entreprises s'exposent au risque que la part des intrants étrangers dans les produits qu'elles exportent dépasse les limites fixées dans les règles d'origine spécifiques des ALE concernés. En conséquence, ces produits ne peuvent pas bénéficier des préférences tarifaires prévues dans les ALE.

Surmonter ces défis

Il existe deux façons de surmonter des règles d'origine relativement restrictives dans le but de faciliter l'utilisation des préférences tarifaires. La première consiste à opter pour des règles d'origine spécifiques plus libérales, c.-à-d. à réduire le seuil fixé pour qu'un produit soit considéré comme originaire (p.ex. réduire de 60% à 40% la valeur qui doit être ajoutée lors de la production en Suisse par rapport au prix de vente du produit). La deuxième façon consiste à permettre le cumul de l'origine, à savoir de considérer comme originaires non seulement les intrants suisses mais aussi les intrants provenant de pays partenaires. L'enquête réalisée par le SECO auprès des exportateurs témoigne de l'importance des possibilités de cumul pour les entreprises⁴.

Le concept de « régionalisation des règles d'origine dans les ALE »

A l'échelle mondiale, on constate une multiplication d'ALE bilatéraux et régionaux. Les réseaux d'accords conclus par les partenaires se recoupent de plus en plus. La Suisse et l'UE en sont un bon exemple : plus de 70% des partenaires avec lesquels la Suisse a un ALE ont également un ALE avec l'UE. Si les détails du démantèlement tarifaire prévu par les ALE varient d'un accord à l'autre, ils ont pour point commun d'abolir l'essentiel des droits de douane sur les produits industriels. Or les opérateurs économiques ne bénéficient en partie pas de ces préférences tarifaires car ils s'approvisionnent en bonne partie également en intrants auprès d'États tiers. Actuellement, de nombreux partenaires étudient les possibilités d'améliorer l'utilisation des ALE.

Aujourd'hui, la plupart des ALE ne prévoient que le cumul bilatéral : afin de remplir les règles d'origine de l'ALE (p.ex. ALE Suisse-Chine), il est possible d'additionner (« cumuler ») la valeur ajoutée créée sur le territoire des partenaires (dans cet exemple en Suisse et en Chine) mais uniquement entre les deux parties à l'ALE. Dans le contexte de la Convention PEM⁵ qui regroupe 25 parties, la Suisse connaît des possibilités supplémentaires de cumul, comme le cumul diagonal⁶.

Pour pallier les limites des ALE bilatéraux, une possibilité consiste à ce que des partenaires communs de libre-échange mettent leurs ALE en réseau en « régionalisant » les règles d'origine de leurs accords. Cela reviendrait à constituer une zone de cumul de l'origine regroupant trois ALE ou plus. Concrètement, dans le commerce au sein de la zone de cumul, tous les intrants issus des pays de la zone pourraient être cumulés. Par exemple, la Suisse et l'UE ont toutes deux un ALE avec le Japon. Si les règles d'origine de ces accords étaient régionalisées, les intrants suisses et de l'UE pourraient être additionnés lors de l'exportation vers le Japon. Les entreprises – en Suisse, dans l'UE et au Japon – pourraient ainsi remplir plus facilement des règles d'origine prévues par les ALE et bénéficier plus souvent des droits de douane préférentiels. Mettre en place une telle zone de cumul nécessiterait de modifier les règles d'origine des ALE correspondants. Cette zone de cumul exige donc l'accord de tous les partenaires impliqués. Le reste des dispositions des ALE, y compris les concessions tarifaires que les partenaires concernés se sont octroyés, resterait inchangé. A titre d'exemple, l'Accord

⁴ [SECO - Rapport sur les résultats de l'enquête menée auprès des entreprises exportatrices suisses sur l'utilisation des accords de libre-échange](#)

⁵ [Convention régionale du 15 juin 2011 sur les règles d'origine préférentielles paneuroméditerranéennes](#)

⁶ La Convention PEM est précurseur dans l'application de possibilités de cumul allant au-delà du cumul bilatéral en introduisant une zone de cumul diagonal. Pour plus d'informations, voir : [Le cumul dans les accords de libre-échange - OFDF](#)

de partenariat transpacifique « CPTPP »⁷ prévoit de telles possibilités de cumul entre ses membres⁸.

Effets et potentiel de la régionalisation des règles d'origine : résultats de l'étude externe

Sur mandat du SECO, le bureau de recherche et de conseil Ecoplan et l'Université de Saint-Gall ont réalisé une étude sur l'impact économique d'une régionalisation⁹ des règles d'origine dans les ALE. Sur la base d'un modèle d'équilibre multi-pays et multi-secteurs, paramétré notamment sur la base des données détaillées concernant les flux commerciaux issues du moniteur des ALE du SECO¹⁰, l'étude se penche sur les effets d'une régionalisation entre différentes constellations de pays et distingue ses effets par secteurs. Elle porte sur les secteurs de l'industrie (y compris l'industrie agroalimentaire) et n'inclut par conséquent ni le secteur primaire ni celui des services. En raison des données indisponibles et des hypothèses retenues, les données chiffrées doivent être interprétées avec une certaine prudence, en particulier en ce qui concerne les effets sur les pays partenaires de la Suisse.

Impact positif de possibilités de cumul supplémentaires

Les résultats montrent qu'une régionalisation des règles d'origine dans les ALE a un impact positif sur la Suisse. Les entreprises peuvent davantage bénéficier des préférences tarifaires des ALE, font des économies en termes de droits de douane payés et en tirent des avantages en termes de compétitivité. Cela entraîne une intensification des échanges commerciaux et une augmentation, certes de taille modeste, du produit intérieur brut (PIB). Au niveau des secteurs, l'impact varie en fonction des constellations de pays. Mais dans de nombreux cas, l'industrie des machines et l'industrie textile suisses font partie des plus grands bénéficiaires.

Ces résultats quantitatifs sont en outre étayés par les résultats d'entretiens avec des entreprises. Toutes les entreprises interrogées se déclarent favorables à des possibilités de cumul supplémentaires et y voient un potentiel additionnel pour les exportations suisses. En outre, les entretiens font apparaître que la régionalisation a d'autres effets positifs – qui n'ont pas ou que partiellement pu être reflétés dans le modèle utilisé par l'étude – par exemple le fait d'ouvrir de nouveaux débouchés et de sécuriser la position des entreprises suisses dans les chaînes de création de valeur mondiales.

L'UE comme partenaire naturel

L'étude montre que l'UE serait un partenaire idéal pour la régionalisation. L'UE étant le principal marché d'approvisionnement en intrants pour la Suisse, il ressort que pour la Suisse les constellations de pays incluant l'UE et un pays qui est un marché de débouché important (p.ex. Canada, Japon, Corée du Sud, Mexique) sont spécialement intéressantes. L'impact est particulièrement important dans le cas d'une régionalisation Suisse-UE-Corée du Sud. Celle-ci entraîne une hausse des exportations suisses de l'ordre de 55 millions de CHF par an (+0,02%) ainsi qu'une hausse des importations de 85 millions de CHF par an (+0,03%). Dans ce scénario, la régionalisation entraîne une augmentation du PIB suisse d'environ 80 millions de CHF par an (soit près de +0,01%).

Outre les constellations avec ces pays éloignés, une régionalisation entre la Suisse, l'UE et le Royaume-Uni est également intéressante. Suite à la sortie du Royaume-Uni de l'UE, l'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni prévoit le cumul avec les intrants de l'UE dans le commerce bilatéral Suisse-Royaume-Uni. Contrairement à la situation qui prévalait

⁷ Le "Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership" (CPTPP) est un accord de libre-échange entre l'Australie, le Brunei, le Canada, le Chili, le Japon, la Malaisie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, Singapour et le Vietnam qui a été conclu en 2018.

⁸ [How to read the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership \(CPTPP\) \(international.gc.ca\)](https://international.gc.ca)

⁹ Le terme « régionalisation » utilisé ici fait référence à l'émergence de « régions » par le biais de la mise en réseau d'ALE qui lient différents partenaires commerciaux. Ceux-ci peuvent mais ne doivent pas nécessairement être proches géographiquement.

¹⁰ [Moniteur des ALE \(admin.ch\)](https://www.admin.ch)

auparavant, le cumul des intrants de Suisse et du Royaume-Uni n'est pas possible pour les exportations de Suisse et du Royaume-Uni vers l'UE. Une régionalisation Suisse-UE-Royaume-Uni permettrait de rétablir cette possibilité. Dans ce scénario, la hausse du PIB suisse est estimée à 75 millions de CHF par an (+0,01%).

Un regroupement de grands blocs géographiques pour maximiser les bénéfices

La régionalisation implique que toutes les parties au sein de la zone de cumul peuvent plus facilement remplir les règles d'origine des ALE concernés et profiter des droits de douane préférentiels. Elle n'a donc pas seulement un impact sur la Suisse. Par exemple, le fait pour l'UE de pouvoir comptabiliser les intrants issus de la Suisse et d'un pays tiers dans les constellations incluant la Suisse, l'UE et un pays tiers qui est un important marché de débouché (p.ex. Canada, Japon, Corée du Sud) a des effets positifs sur l'UE. Ils se manifestent par une augmentation de son PIB.

La comparaison de différents scénarios montre que les bénéfices de la régionalisation augmentent lorsque le cercle des pays y prenant part est élargi. L'idéal serait que deux grands blocs géographiques et commerciaux se regroupent, par exemple la Suisse, l'UE et le Royaume-Uni avec les pays du CPTPP. En effet, l'analyse montre que les pays profitent de la régionalisation lorsque la zone de cumul inclut à la fois des marchés de débouché et des marchés d'approvisionnement en intrants importants. Plus le nombre de pays inclus dans la régionalisation augmente, plus les chances que cette condition soit remplie augmentent.

Conclusions et suite des travaux

L'étude réalisée par Ecoplan et l'Université de Saint-Gall montre que la régionalisation des règles d'origine est une option pertinente en termes de politique commerciale. Si l'ampleur des effets sur le commerce extérieur et le PIB semble à première vue modeste, il convient de les mettre en perspective. Dans les scénarios incluant l'UE, les économies de droits de douane supplémentaires réalisées par les opérateurs économiques suisses grâce à la régionalisation des règles d'origine se situent dans une fourchette de 8 à 40 millions CHF par an. Elles se montent par exemple à environ 30 millions CHF dans le scénario d'une régionalisation Suisse-UE-Corée du Sud. À titre de comparaison, selon le moniteur des ALE, l'ALE Suisse-Corée du Sud a permis de réaliser des économies de droits de douane d'environ 108 millions de CHF pour les exportations suisses en 2020. Ce nombre se monte à 24 millions de CHF dans le cas de l'ALE Suisse-Canada.

En outre, l'étude confirme que lorsque les parties possèdent déjà un ALE entre elles, il existe encore un potentiel important d'intensifier leurs relations commerciales via la régionalisation. Celle-ci est d'autant plus une option intéressante qu'à quelques exceptions près, la Suisse possède déjà des ALE avec ses principaux partenaires commerciaux. Bien que l'étude se concentre sur l'impact sur la Suisse, il convient de noter que les pays impliqués dans le cumul en bénéficient également grâce à une augmentation de l'utilisation des ALE.

Ces conclusions confirment qu'il est pertinent que la Suisse vise l'inclusion de possibilités étendues de cumul dans ses ALE, que ce soit lors de la conclusion de nouveaux accords ou la modernisation d'accords existants. Elles appuient ainsi le « cumul étendu » que l'Association européenne de libre-échange (AELE) propose à ses partenaires de libre-échange, qui vise à permettre aux pays de l'AELE de cumuler des intrants de l'UE dans leurs exportations vers le partenaire ALE.

Au vu des tendances actuelles dans la politique commerciale internationale, il convient de relativiser dans une certaine mesure la faisabilité politique – à l'heure actuelle – d'une régionalisation des ALE à grande échelle. La tendance à la formation de blocs géographiques et la promotion d'un « rapatriement des chaînes de production » par des acteurs économiques tels que les Etats-Unis et l'UE laisse entendre qu'il est possible que cette approche ne soit pour le moment pas favorisée par certains partenaires de la Suisse. Cependant, au vu de son potentiel en termes d'économies supplémentaires de droits de douane et de sa contribution à la diversification des chaînes d'approvisionnement, cette approche mérite d'être poursuivie.

Au-delà du concept de régionalisation, d'autres facilitations en matière de règles d'origine peuvent aussi être envisagées afin de faciliter l'utilisation des ALE. L'une des voies qu'il convient de continuer à poursuivre consiste à opter pour des règles d'origine spécifiques suffisamment libérales dans les ALE. En outre, il s'agit de veiller généralement à ce que les dispositions en matière d'origine dans les ALE (p.ex. règle de tolérance, territorialité et non-modification) reflètent la position des opérateurs économiques suisses qui sont fortement intégrés dans les chaînes de production internationales. Pour réduire la complexité de règles auxquelles les entreprises font face, une possibilité consiste à veiller à un certain degré d'harmonisation ou du moins de correspondance entre les règles fixées dans les ALE. Par ailleurs, des simplifications sont à chercher dans les preuves d'origine que les opérateurs économiques doivent fournir.

Le SECO poursuit ses travaux visant à améliorer l'utilisation des ALE par les opérateurs économiques. En février 2022, le Conseil fédéral a chargé le Département de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), dans le cadre de la vue d'ensemble « Renforcement de la place économique suisse », de simplifier et d'améliorer l'utilisation des ALE. La proposition et la mise en œuvre de mesures concrètes permettant aux entreprises d'utiliser plus facilement le réseau d'ALE de la Suisse, telles que la « régionalisation des règles d'origine dans les ALE », en fait partie.